

AS RESTRIÇÕES CONVENCIONAIS DE LOTEAMENTO E O DIREITO PÚBLICO**CONVENTIONAL PRIVATE RESTRICTIONS OF URBAN SOIL SUBDIVISION AND PUBLIC LAW****Carlos Ari Sundfeld¹**
André Rosilho²**RESUMO**

O artigo apresenta a discussão jurisprudencial, que se insere nos campos do direito constitucional e do direito urbanístico, sobre a aplicação das leis municipais que não observem restrições convencionais de uso do solo urbano anteriores, instituídas por loteador privado. A discussão é se as convenções de loteamento gerariam, para cada proprietário, direito adquirido de efeitos gerais, oponível ao próprio legislador municipal. Com base na Constituição e nas normas gerais federais, o estudo conclui que não existe direito adquirido individual quanto ao estatuto jurídico geral da propriedade de terceiros, cuja definição é de competência pública, sendo matéria reservada à lei. Os imóveis urbanos estão sujeitos ao cumprimento da função social assinalada pelas leis urbanísticas municipais, que redefinem periodicamente os usos a que estão destinados. Restrições convencionais quanto ao uso dos lotes são apenas supletivas; elas se aplicam se, e enquanto, não existirem regras próprias na legislação municipal. Quando justificável como política urbana, a preservação do patrimônio cultural ou ambiental associado ao loteamento tem instrumentos adequados, como as regras específicas do plano diretor e, em casos especiais, o tombamento.

Palavras-chave: Constituição Federal, art. 5º, XXXVI, e art. 182. Lei 6.766, de 1979, art. 26, VII. Lei 10.257, de 2001. Direito urbanístico. Direito de propriedade. Função social da propriedade.

¹ Professor Titular da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Doutor e Mestre em direito administrativo pela PUC/SP. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas - FGV Direito SP – Brasil. ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0002-1796-5197> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8907986852429278> E-mail: carlos@sundfeld.adv.br

² Professor da FGV DIREITO SP. Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas - FGV Direito SP – Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5960334201878976> E-mail: andre.rosilho@fgv.br

ABSTRACT

The article presents the jurisprudential discussion, that falls within the field of constitutional and urban law, about the application of municipal laws that do not observe previous conventional restrictions of the use of urban soil, instituted by a private agreement. The discussion is if soil subdivision conventions would generate, for each owner, an acquired right of general effects, opposable to the municipal legislator. Based on the Brazilian Federal Constitution and general federal regulations, the study concludes that there is not an acquired individual right, founded in a private agreement, that can prevail over a supervening public norm. Urban real estate is subject to the social function fulfillment signaled by municipal urbanistic laws, that periodically redefine the uses for which they are destined. Conventional private restrictions about the use of soil are only supplementary; they apply if, and while, there are no specific rules in municipal legislation. When justifiable as an urban policy, the preservation of cultural or environmental heritage associated with the soil subdivision has adequate instruments, such as specific rules of zoning ordinance and, in special cases, the preservation of patrimony by an administrative act.

Keywords: Brazilian Federal Constitution, article 5º, XXXVI, art. 182. Law 6.766, of 1979, art. 26, VII. Law 10.257, of 2001. Urban Law. Property right. Social function of the property.

INTRODUÇÃO

Este estudo trata de questão importante sobre o relacionamento entre o público e o privado no campo do urbanismo. Ele analisa se as restrições convencionais privadas quanto ao uso de imóveis loteados devem subsistir contra regra pública de lei urbanística municipal posterior, que vocacione os mesmos imóveis a destinação diversa da definida no passado pelo loteador.

A possível ultratividade de norma convencional, fazendo a restrição privada do loteador valer inclusive contra eventual lei municipal nova, suscita a discussão sobre qual ato teria legitimidade para definir o regime jurídico geral dos imóveis resultantes de loteamento. Seriam decisões de origem privada que, por terem gerado expectativas em proprietários e vizinhos, deveriam merecer proteção permanente, como direito adquirido? Seriam decisões de origem pública, adotadas nas leis locais pelas autoridades eleitas?

A manutenção de antigas restrições de uso, se por um lado pode atender as expectativas consolidadas de proprietários e de vizinhos e as visões favoráveis à ampla conservação de padrões

urbanísticos do passado, por outro lado restringe o exercício da competência legislativa atribuída pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) aos municípios e tem o efeito prático de dificultar o desenvolvimento equilibrado da cidade (por meio, por exemplo, da adequação do adensamento às novas características de certa região, o que limita o acesso a melhoramentos públicos como o Metrô e os corredores de transporte).

A discussão de fundo, portanto, é sobre a harmonização dos interesses mais gerais da cidade com as expectativas individuais dos proprietários e moradores já instalados. De que lado estão o interesse público e o Direito?

O foco deste estudo não é conceitual ou principiológico, mas formal. A dúvida é saber se o ordenamento jurídico nacional permite, ou não, que o regramento privado quanto ao uso de seu imóvel, formalizado no passado, seja considerado cláusula pétrea, gerando ato jurídico perfeito e direito adquirido para vizinhos e proprietários e tornando-se imune às mudanças futuras que, quanto ao uso da propriedade urbana, venham a ser promovidas pelo legislador municipal.¹

Em decisão da 2ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, no Recurso Especial 302.906 - SP (BRASIL, 2010), entendeu-se que o legislador municipal não teria ampla competência para fazer incidir condições de edificação menos restritivas sobre áreas sujeitas a restrições convencionais.²

Segundo o acórdão da 2ª. Turma do STJ, o “exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento (...)”. Por isso, estaria submetido “ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanísticos-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (§ 11 do Resp. 302.906/SP).

As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, corresponderiam “a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle do adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego”. Por essa razão, a administração, apesar de ter reservado “para si um *ius variandi*”, só poderia abrandar restrições urbanístico-ambientais convencionais em havendo “ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público” (§§ 9º e 10º do Resp. 302.906/SP).

Esse posicionamento judicial merece ampla rediscussão, em especial quanto aos aspectos públicos e constitucionais envolvidos.³

Em sentido diverso desse precedente, a conclusão do presente artigo é que a Constituição Federal e a legislação nacional conferem ao Legislativo municipal o dever e a competência de definir e redefinir os usos possíveis dos imóveis, impedindo, assim, que estes acabem petrificados por deliberações privadas ou por leis antigas, obstando o livre desenvolvimento da cidade segundo as necessidades de cada época.

As bases dessa conclusão estão, por um lado, como será examinado no item 1 do estudo, no art. 182 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – EC, lei 10.257 (BRASIL, 2001) que indicaram a legislação municipal como a competente para resolver sobre os usos possíveis da propriedade urbana em cada época e instituíram reserva de lei formal para a imposição de restrições gerais aos direitos de propriedade.

De outro lado, como será discutido no item 2, estão na Lei de Loteamentos, lei 6.766 (BRASIL, 1979) ao estabelecer que as restrições convencionais (restrições privadas do loteador) serão apenas supletivas, e não suplementares, da legislação pública. O caráter supletivo é importante por razões constitucionais, pois evita que restrições gerais criadas no passado por atos privados constituam empecilho ao pleno exercício do dever-poder de o legislador municipal ordenar o uso do solo urbano, o que é matéria reservada à lei.

No item 3, o artigo argumenta que a incidência de lei nova sobre uso de imóveis urbanos não é incompatível com a preservação de padrões urbanísticos do passado – quando estes realmente tenham valor público, reconhecido pelas autoridades no exercício de competências vinculadas a instrumentos específicos da política urbana.

Por fim, uma breve conclusão resume os argumentos do artigo.

1. A DEFINIÇÃO DO USO DE IMÓVEIS URBANOS COMO COMPETÊNCIA PÚBLICA

A visão segundo a qual as convenções privadas de loteamento seriam atos jurídicos perfeitos e gerariam direitos adquiridos em favor de cada proprietário de lote, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, tem como consequência a afirmação de inconstitucionalidade de todas as leis municipais supervenientes que não observem restrições de uso instituídas anteriormente por loteador privado.

Mas será viável falar em ato jurídico perfeito e direito adquirido de efeito geral neste caso?

O exame do Direito positivo sugere serem inadequadas as interpretações de lei – por vezes baseadas em princípios, em visões restritivas aos empreendedores imobiliários ou em desconfiança genérica contra autoridades municipais – que favorecem grupos de interesses, em especial moradores de bairros de elite,⁴ negando aplicação a normas legais urbanísticas editadas no exercício do *jus variandi* municipal.

As normas gerais nacionais parecem claras a respeito.

Elas não só reconhecem ser municipal a competência legislativa para a definição, em caráter geral, dos usos a que os imóveis urbanos estão vocacionados. Também instituem reserva de lei formal para essa definição. Ademais, proíbem que as possibilidades de uso imobiliário acabem petrificadas por deliberações privadas ou por leis antigas que impeçam o livre desenvolvimento da cidade, segundo as necessidades de cada época.

As restrições convencionais de loteamento são estabelecidas nos contratos que os loteadores privados firmam com os compradores de lotes – decreto-lei federal 58 (BRASIL, 1937a, art. 11, *g, in fine*), e seu regulamento, o decreto federal 3.079 (BRASIL, 1938, art. 11, *g*); e lei federal 6.766, de 1979 (art. 26, VII).

Nem o poder público municipal, nem sua Câmara Municipal, são partes nesses contratos. Assim, as restrições de uso dos lotes que vierem a ser previstas nessas convenções privadas não têm como ser opostas à Municipalidade.

Ainda que, por alguma circunstância, uma Municipalidade venha a conhecer ou aprovar a instituição de restrição privada de uso de loteamento, não poderia fazê-lo com efeito limitativo de sua própria competência legislativa futura. O poder público não está autorizado a transacionar sobre o regime jurídico geral das propriedades urbanas, não podendo conferir, a sujeitos específicos, direitos contra as regras que, no futuro, irão regular direitos e atividades de terceiros. Não existe ato jurídico perfeito ou direito adquirido individual quanto ao estatuto jurídico geral da propriedade de terceiros.

Para viabilizar o desenvolvimento da cidade, segundo as necessidades de cada época, a Constituição e as leis sujeitam os imóveis urbanos ao *cumprimento da função social* assinalada pelas leis urbanísticas municipais.⁵ Cabe a essas leis municipais redefinir, periodicamente e em caráter geral, os usos dos imóveis. Existe *reserva de lei formal* para o delineamento da função social das propriedades urbanas, de que as possibilidades de uso são o elemento essencial.

Para o Direito brasileiro, o regime de uso da propriedade urbana é, por natureza, mutável, e a competência para fazer sua definição e redefinição em cada época é do legislador municipal. É dele, o

representante da população da cidade como um todo, a tarefa de definir o interesse público urbanístico local.⁶

As normas constitucionais e as normas legais nacionais sobre direito urbanístico asseguram o *jus variandi* do poder público municipal, contrapondo-se ao congelamento do regime jurídico de uso de propriedades urbanas específicas e prevendo a aplicação plena da lei municipal nova que, em atenção a necessidades públicas contemporâneas identificadas pelo legislador, venha a facultar usos alternativos e a afastar restrições convencionais privadas ou anteriores restrições legais públicas.

O art. 182 da Constituição Federal, inserido em capítulo sobre Política Urbana, dispõe que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (§ 2º). O plano diretor é aprovado e renovado periodicamente pelo legislador municipal, no exercício de sua competência para “legislar sobre os assuntos de interesse local”, de “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” e de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF, art. 30, I, II e VIII). Em conjunto com as demais leis, o plano diretor tem o dever de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (*caput*), viabilizando também a “expansão urbana” (§ 1º).

Assim, a definição, com caráter geral, dos usos das propriedades urbanas, é matéria reservada à lei. O “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” são funções públicas municipais (CF, art. 30, VIII) insuscetíveis de delegação permanente a particulares. O plano diretor tem de ser editado, alterado e complementado por lei formal aprovada pela Câmara Municipal (CF, art. 182, § 1º). E o uso privado dos imóveis tem de se adequar à função social que lhes for imposta pela lei formal (CF, art. 182, §§ 2º e 4º).

Em conformidade com esse regime constitucional, o Estatuto da Cidade dispõe que compete à legislação urbanística municipal editar as regras “que regulam o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo” (EC, art. 1º, parágrafo único).

Não é tarefa dos loteadores privados, em princípio, limitar de modo geral e permanente o uso a que, daí por diante, os imóveis das diversas áreas da cidade estarão vocacionados. Regular os usos é missão para o “planejamento municipal”, a cargo da lei local (EC, art. 4º, III). A maior amplitude no uso dos imóveis é de interesse público.

O decreto-lei 271 (BRASIL, 1967), que há mais de 50 anos modernizou a legislação civil sobre o assunto, foi expresso ao dizer que “os Municípios poderão, quanto aos loteamentos: I – obrigar a sua subordinação às necessidades locais, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado” (art. 2º).

É a legislação municipal que, a partir do plano diretor, define em cada época a função social dos diversos imóveis, garantindo o atendimento dos interesses públicos: as “necessidades dos cidadãos” e o “desenvolvimento das atividades econômicas” (EC, art. 39).

O legislador municipal tem o poder e o dever de rever periodicamente, ao menos a cada 10 anos, as definições sobre a função social dos imóveis, alterando as regras de uso para adequá-las às novas necessidades da cidade (EC, art. 40, § 3º). O regime jurídico dos usos dos imóveis é, por natureza, variável; petrificá-lo não é compatível com o Estado da Cidade (VICHÍ, pp. 112 e ss.).

A cidade é dinâmica. Por isso, as regras de uso dos imóveis, especialmente quando de origem privada, não devem ser congeladas. É importante preservar a competência legislativa municipal, valorizada pelas normas nacionais.

O legislador municipal da atualidade tem competência plena para autorizar novos usos, pois do contrário teria relevantes dificuldades em viabilizar o desenvolvimento da cidade e atender às necessidades supervenientes da coletividade dos habitantes. Por isso é que, no sistema do direito urbanístico brasileiro, não se pode opor, à nova lei urbanística local, ato jurídico perfeito ou direito adquirido que garanta a ultratividade de norma convencional ou legal que, no passado, tenha restringido o uso de propriedade específica.

Continua oportuna, portanto, a advertência de Meirelles (1973, p. 15, *itálicos do original*):

“... toda a legislação urbanística é norma de *ordem pública*, prevalente não só sobre as disposições de *interesse privado*, como, e principalmente, sobre as *restrições convencionais de loteamento*, limitadas a determinados bairros. E nem poderia ser de outro modo, porque se as *restrições convencionais* pudessem prevalecer sobre as *leis urbanísticas* seria a supremacia do *individual* sobre o *social*, do *interesse particular* sobre o *interesse público*, sempre presumido nas *normas de ordem pública*.”

Diante disso, o *jus variandi* do legislador local quanto aos usos das propriedades urbanas não deve ser visto como excepcional, tampouco limitado. O legislador tem, em cada época, a plena competência para autorizar novos usos, sendo estranhas ante a Constituição e o Estatuto da Cidade

interpretações que, com fundamentos variados, acabem por negá-lo ou por restringi-lo em princípio, esvaziando a reserva de lei formal existente na matéria.

Evidentemente, o legislador municipal de certo momento pode optar por conferir *status* de restrição legal, de interesse público, a condicionamento que, no passado, tenha nascido em simples âmbito privado, na inscrição do loteamento. Mas isso não vinculará o legislador futuro. Ele pode autorizar novos usos para os imóveis, não só afastando, total ou parcialmente, antigas restrições convencionais privadas, como revogando restrições legais públicas que, com base ou não naquelas restrições privadas, tiverem sido previstas no passado pelo legislador municipal.

2. CARÁTER SUPLETIVO DAS RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS

Não havendo norma pública – isto é, lei municipal que regule o uso e a ocupação da gleba a lotear, impondo restrições legais urbanísticas ao exercício do direito de propriedade – o loteador poderá fazê-lo no âmbito privado, por convenção. Estas serão as “restrições urbanísticas convencionais”.

A Lei de Loteamentos (lei federal 6.766, de 1979) aceita as restrições urbanísticas convencionais com *caráter apenas supletivo*, para valerem até o surgimento de lei local específica. Se as restrições privadas de loteamento prevalecessem com efeitos gerais, restringindo o uso de todos os lotes do empreendimento, isso seria contraditório com a reserva legal existente na matéria.

Em seu art. 26, VII, a Lei de Loteamentos foi expressa em dizer que as restrições privadas, estabelecidas por convenção, nos contratos de compra e venda de lotes, são apenas “*supletivas* da legislação pertinente”.

O que significa o *caráter supletivo*?

Na omissão do legislador municipal, o loteador privado e os compradores assumem, de modo temporário e condicionado, em relação ao imóvel a lotear, também a função de natureza geral de definir regras de uso. E isso apesar de tais regras em grande medida produzirem impacto público, sobre a cidade como um todo – razão pela qual, em circunstâncias normais, elas teriam de ser estabelecidas pelo Legislativo, garantindo a harmonização dos interesses de todos os seus habitantes.

Ao admitir restrições convencionais privadas, a Lei de Loteamentos não delegou a disciplina permanente de matéria constitucionalmente reservada à lei municipal, não negou o caráter mutável

das regras de uso dos terrenos, tampouco limitou para o futuro a competência do legislador local. Seu art. 26, VII veiculou norma para viabilizar a solução privada, em caráter temporário, da *lacuna jurídica* – lacuna essa causada pela omissão do legislador municipal, à época do loteamento, quanto ao regime público de uso e ocupação dos imóveis.

A lei não permite que as restrições convencionais, criadas pelo loteador privado e aceitas pelos primeiros adquirentes, sejam perpétuas e vigorem, como se públicas fossem, *em acréscimo* às restrições legais municipais, prevalecendo sobre estas últimas quando elas, as convencionais, forem mais restritivas. Até porque isso seria incompatível com a reserva legal instituída pela Constituição para a definição da função social e, portanto, dos usos das propriedades urbanas.

A razão, como visto, é simples: para se referir ao efeito normativo das restrições convencionais, a Lei de Loteamentos usou o conceito de *norma supletiva* e não o de *norma suplementar*.

A diferença é relevante.

Norma *supletiva* – a que se referiu o art. 26, VII da Lei de Loteamentos – é a que se aplica temporariamente, na *ausência da norma competente*. É a norma que supre lacuna. E que, portanto, deve deixar de ser aplicada assim que cessar a omissão do legislador, isto é, quando surgir a norma competente específica. Norma *suplementar*, ao contrário, é norma permanente, que complementa, com detalhes ou com novas restrições, a regulação já estabelecida em norma geral, vigorando a par desta.

Como a incidência de *normas supletivas* é, por natureza, sujeita a condição resolutiva (desde a origem sua incidência é *precária*, valendo enquanto durar a omissão da norma específica), ela não é capaz de gerar direitos adquiridos contra a norma específica futura, editada por lei.

A expressão “restrições supletivas” não foi adotada por acaso pela Lei de Loteamentos em 1979. Muito antes desse ano a expressão era corrente no setor – e com ela doutrina e jurisprudência queriam dizer que as restrições convencionais privadas cederiam quando do advento da lei urbanística específica.

Um trecho de Meirelles (op. cit., pp. 14 e 21, itálicos do original) – escrito em 1973, quando os loteamentos urbanos eram regidos pelo decreto-lei 58, de 1937, e pelo decreto-lei 271, de 1967 – o comprova:

“... o loteador estabelece a destinação do seu loteamento e o modo e forma de utilização dos lotes, através de *restrições convencionais* a serem obedecidas permanentemente por todos os adquirentes de lote e respeitadas pelo próprio loteador e até pelos Poderes Públicos, enquanto não derogadas por lei urbanística superveniente. (...) Nem mesmo em relação a vizinhos a proibição convencional subsiste, porque era *supletiva da lei urbanística* e só operava efeitos válidos no seu vazio.”

Essa posição tinha sólida base jurídica.⁷ As restrições eram matéria dos contratos de compra e venda de cada lote (decreto-lei 58, de 1937, art. 11, g, *in fine*), com efeitos somente entre partes e seus sucessores, não havendo base legal para a vinculação de terceiros. Aliás, a lei nacional da época era expressa ao reconhecer o caráter mutável até do plano de loteamento, ressalvada a proteção da situação material específica de cada lote já vendido (art. 1º, § 4º).

Assim, o art. 26, VII da lei 6.766, de 1979, apenas viria a tornar expresso o regime que, já à época do decreto-lei 58, de 1937, era reconhecido quanto às restrições instituídas pelas convenções privadas de loteamento. Eram restrições somente supletivas, temporárias, que valeriam até que o legislador local dispusesse de modo específico sobre o tema.

Se a Lei de Loteamentos de 1979 houvesse atribuído, às restrições convencionais privadas de loteamento, efeitos não só gerais, como permanentes – para prevalecerem inclusive contra as leis posteriores competentes – ela não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988.

Pelos arts. 30, VIII e 182 da atual Constituição, a definição, com caráter geral, da “função social” das propriedades urbanas e “o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” são matéria reservada à lei formal, renovada periodicamente. Tais competências não podem ser objeto de delegação em branco a particulares, tampouco podem ser esvaziadas, em todo ou em parte, pela ultratividade de convenções privadas do passado.

Também fora do mundo urbanístico a distinção conceitual entre norma supletiva e norma suplementar está consagrada. Ela é unívoca no Direito brasileiro, estando presente não só na legislação, mas na própria Constituição.

Na legislação, é paradigmático o art. 15 do atual Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a): “Art. 15. *Na ausência de normas* que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, *as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.*”

Não há dúvida: para a legislação brasileira, norma supletiva é a que só se aplica em caso de omissão, para suprir lacuna. É esse também o conceito de “restrições supletivas” adotado pelo art. 26,

VII da Lei de Loteamentos para impedir que as convenções de loteamento do passado acabassem por comprometer a reserva legal, que existe em favor da Câmara Municipal, para a definição e redefinição, em cada época, da função social dos imóveis urbanos.

Quanto aos conceitos constitucionais de *normas suplementares* e *normas supletivas*, nota-se que o Constituinte, ao dispor sobre a legislação concorrente, em matérias como urbanismo e meio ambiente (art. 24, I e VI), conferiu: *a*) à União, competência para as normas gerais (art. 24, § 1º); *b*) aos Estados e aos Municípios, a *competência suplementar*, que lhes permite instituir novas restrições urbanísticas ou ambientais, ao lado das constantes da lei nacional (arts. 24, § 2º e 30, II); e, ainda, *c*) aos Estados, a *competência supletiva*, que, na inexistência de normas gerais, lhes permite legislar de forma plena sobre a matéria, mas de modo temporário, sendo que a eficácia das normas supletivas estaduais será suspensa quando da superveniência das normas gerais nacionais (art. 24, §§ 3º e 4º).

Embora os §§ 3º e 4º do art. 24 da Constituição não usem a expressão (“supletiva”) para designar a faculdade atribuída aos Estados, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que se trata de “competência supletiva” e de “normas supletivas”, sendo também pacíficas ao diferenciá-las da “competência suplementar” e das “normas suplementares”.⁸

Assim, os tradicionais conceitos de norma suplementar e norma supletiva, bem distintos, foram acolhidos pela Constituição Federal.

Portanto, as restrições convencionais supletivas sobre o uso dos terrenos (convenções privadas que, no regime do art. 11, *g*, do decreto-lei 58, de 1937, ou do art. 26, VII da lei 6.766, de 1979, tenham sido previstas de início pelo loteador na omissão de lei municipal quanto ao regime público) devem ter sua eficácia suspensa quando a lei municipal específica posterior vier a autorizar novos usos, inclusive a verticalização.

Certas normas convencionais restritivas não chegam a contrariar as diretrizes legais da legislação urbanística municipal, pois não impedem os imóveis de cumprir os fins sociais para os quais tenham sido vocacionados por essa legislação, que é a competente para essa definição. Exemplos seriam as exigências, na convenção, de recuos laterais ou de áreas de lotes maiores que os legais.

Mas em uma grande metrópole, como São Paulo ou Rio de Janeiro, a restrição convencional de uso (à verticalização, por exemplo), seria contrária à lei que vier a destinar a outros usos todos os imóveis daquela via ou zona. A incompatibilidade está em que a observância da restrição convencional impediria os imóveis de terem os *usos para os quais vieram a ser especialmente vocacionados pela lei urbanística* local. Diz o Supremo Tribunal Federal que a norma suplementar não pode inovar ou dispor

“de maneira oposta às diretrizes legais” da norma geral.⁹ A hipótese seria, então, de restrição convencional *incompatível com a lei municipal*, não de restrição a que se possa reconhecer o caráter de *suplementar*.

Se a lei municipal posterior vier a prever que os terrenos de certa zona devem a partir de então se destinar à verticalização, abrigando número maior de famílias – por agora contar com melhores facilidades urbanas – essa lei não estará atendendo a simples interesses privados – interesses de especuladores imobiliários, como dizem alguns críticos. Estará atendendo ao interesse público de fazer com que esses imóveis cumpram a função social mais ajustada às suas características atuais.

Seria estranho atribuir ao loteador privado e aos compradores do passado o poder de obstar para sempre o uso de um imóvel no interesse fundamental ao desenvolvimento da cidade, tal como posteriormente definido pela legislação – que é um interesse público.¹⁰

3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA PARA A PRESERVAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL

Quando necessária, a preservação de padrões urbanísticos do passado pode ser feita por meios adequados. O meio de caráter mais abrangente são as previsões nesse sentido do plano diretor e da legislação municipal de uso e ocupação do solo (EC, art. 2º, XII; art. 4º, III; art. 42-A, VI; art. 42-B, VI). E, quando for o caso, a preservação de imóveis específicos pode ser feita por *processo de tombamento* (CF, art. 216, V e § 1º; EC, art. 4º, V, d).

Já a prevalência, em princípio, de restrição convencional privada sobre as definições públicas feitas pela legislação urbanística superveniente, não é prevista pela legislação brasileira como meio legítimo para realizar preservação ambiental, histórica ou arquitetônica.

A definição e a redefinição da função social das propriedades urbanas em cada época são de competência pública, devendo ser feitas por lei, em virtude da reserva legal imposta pela Constituição (arts. 30, VIII e 182).

Os valores do passado, quando ainda faça sentido sua manutenção, e o meio ambiente, têm instrumentos adequados para sua preservação. Em primeiro lugar, as próprias leis municipais se incumbem disso, inclusive o plano diretor, quando é o caso. Em situações mais específicas, a preservação ambiental e histórica é garantida por meio de *tombamento*. Segundo o art. 216, V, da Constituição, “os conjuntos urbanos ... de valor histórico, paisagístico ... ecológico” incluem-se no

“patrimônio cultural brasileiro” e sua proteção pode ser feita por meio de “tombamento” (§ 1º). Essa disposição é complementada pelo Estatuto da Cidade, que incluiu o “tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano” entre os instrumentos da política urbana (art. 4º, V, d).

O art. 30, IX da Constituição, ao atribuir aos Municípios a tarefa de “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local”, mandou que eles observem “a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”, inclusive a legislação que contempla o processo de tombamento como forma juridicamente adequada para a imposição de restrições de uso sobre imóveis específicos – decreto-lei 25 (BRASIL, 1937b), cujo fundamento constitucional de validade se encontra atualmente no citado art. 216, § 1º da Constituição.

Esse instrumento já foi usado na cidade de São Paulo para manter as características urbanísticas originais de certas áreas (Jardim Europa, Jardim Paulista, Pacaembu), por meio do que se denominou “tombamento do traçado urbano”, o qual preservou, talvez com certo exagero, as próprias características dos lotes (usos, recuos, número de pavimentos), embora não as construções existentes sobre eles.¹¹

Em caráter secundário das leis municipais competentes, o tombamento – como processo administrativo de caráter técnico, com ampla participação dos interessados e da sociedade – desde que usado com o devido rigor jurídico, pode servir à identificação da existência ou não, nos padrões de uso dos imóveis adotados no passado, de valor histórico, paisagístico ou ambiental capaz de justificar sua preservação para certo conjunto urbanístico, mesmo contra as necessidades de crescimento da cidade.

Portanto, não faz sentido que, mesmo quando o legislador local venha a decidir pela alteração geral desses padrões, no interesse geral da cidade, eles acabem mantidos com base em interpretação ampliativa dos efeitos de convenção privada de loteamento, à margem dos instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade.

Não havendo norma legal especial neste sentido – tampouco decisão administrativa de tombamento que imponha a preservação de imóveis específicos por conta de características que tenham se constituído segundo os padrões do loteamento original – faltará fundamento jurídico para a não aplicação das opções, estas sim públicas, do planejamento urbanístico que seja aprovado em cada época, na forma da lei.¹²

Assim, soa como retórica a ideia, ventilada no acórdão de 2010 da 2ª. Turma do STJ, de considerar como “retrocesso” a opção pública, que venha a ser feita pelo legislador municipal

competente, pelo simples fato de ela ser em sentido oposto à do loteador do passado. Não há fundamento para falar em regressão quando o caso é mais propriamente de adaptação, ou até de avanço, segundo as novas necessidades da cidade, detectadas pelo poder legítimo. As restrições privadas do passado não se presumem mais adequadas que as normas de uso da legislação urbanística superveniente, que são normas públicas.¹³

De outro lado, é estranho querer exigir do legislador municipal, como fez o acórdão, uma prova infernal quanto ao caráter “clamoroso” deste novo interesse público, e não fazê-lo quanto ao interesse privado antigo, que se quer manter.

O processo legislativo, realizado com base em elementos técnicos e de modo totalmente aberto, é que garante a legitimidade e a adequada motivação das decisões que o legislador municipal tome na matéria. Na atualidade, essa função pública é exercida com participação democrática, pois o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 4º, a impõe, por diversas formas, no “processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação”. São obrigatórios os debates e audiências públicas envolvendo a “população”, seja diretamente, seja por meio de “associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, assegurando-se ainda a “publicidade” e o “acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (EC, 40, § 4º, I, II e III).

Não existe, no Direito brasileiro, e em especial no art. 225 da Constituição Federal, um princípio que impeça o legislador urbanístico de alterar o regime jurídico geral de uso das propriedades para, em nome do interesse do desenvolvimento equilibrado da cidade, diminuir restrições, inclusive as de caráter ambiental, que tenham vigorado no passado por força de convenção privada ou de norma pública. A defesa da aplicação absoluta, ao caso, de um “princípio da proibição do retrocesso” é puramente ideológica, sem base normativa, legal ou constitucional.

CONCLUSÃO

Ressalvados os casos de imóveis cuja preservação tenha sido anteriormente imposta por processo regular de tombamento, na forma do art. 216, V e § 1º da Constituição, o exercício da competência legislativa municipal para autorizar novos usos dos imóveis urbanos (CF, art. 30, I, II e VIII, e art. 182) não pode, em função de possível interesse histórico, paisagístico ou ecológico, ser obstada por antigas restrições convencionais de loteamento.

Restrição de uso instituída por simples contratos privados, entre o loteador e os compradores de lotes, não vinculam os poderes públicos e não podem limitar o exercício futuro de suas competências legislativas. Existe *reserva de lei formal* quanto às regras gerais de uso e ocupação dos imóveis urbanos, para cumprimento de sua função social (CF, art. 30, VIII e art. 182).

Quanto ao tema das restrições privadas de uso, tais contratos não configuram atos jurídicos perfeitos e não geram, para cada proprietário, um direito adquirido com efeitos gerais, que possa ser oponível de modo permanente contra os novos usos dos demais lotes autorizados pela lei local.

No regime legal brasileiro, as restrições de uso constantes das convenções privadas de loteamento sempre foram de caráter apenas supletivo, temporário, para valerem até o advento da norma pública específica. Na lei 6.766, de 1979, que hoje rege a matéria, há previsão quanto a esse caráter somente supletivo (art. 26, VII), o que é coerente com a *reserva de lei formal* prevista pela Constituição para a definição e redefinição, a cada época, das regras gerais de uso e ocupação do solo. Sendo precárias, as restrições convencionais privadas quanto ao uso dos imóveis loteados são incapazes de configurar atos jurídicos perfeitos e gerar direitos adquiridos contra as normas públicas editadas por lei.

¹ Uma ampla síntese do debate doutrinário e jurisprudencial sobre a harmonização das convenções privadas de loteamento com as competências legislativas municipais se encontra no minucioso acórdão da apelação nº 0165744-43.2006.8.26.0000, do TJSP (SÃO PAULO, 2014b).

² Esse acórdão contrariou decisão da 1ª Turma do STJ, no Recurso Especial nº 289.093 – SP (BRASIL, 2003) que invocou precedentes do mesmo tribunal, no sentido da “impossibilidade de normas convencionais se sobreponem às limitações de ordem pública”.

³ No mesmo sentido da orientação da 2ª. Turma do STJ, registra-se o acórdão da 9ª Câmara de Direito Público do TJSP (SÃO PAULO, 2018) que provocou o incidente de inconstitucionalidade nº 048247-85.2018.8.26.0000, do Órgão Especial do TJSP (em tramitação). A 9ª. Câmara defendeu a rejeição de uma “concepção jacobina da lei”, que seria própria de visões “centralistas e totalitárias”, “ainda que democráticas”, para considerar como “claro excesso de poder legislativo”, violador de “ato jurídico perfeito” (e do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), a lei que autorizasse novos usos dos lotes, não admitidos pelas anteriores convenções privadas de loteamento.

Esse acórdão invocou como precedente a decisão na arguição de inconstitucionalidade nº 0055619-27.2014.8.26.0000, do Órgão Especial do TJSP (SÃO PAULO, 2014a), cujo fundamento principal foi a violação de direitos que teriam sido adquiridos por atos jurídicos perfeitos, com base no art. 26, VII da lei 6.766, de 1979. Na visão do presente estudo, tal orientação não pode prevalecer, pois o acórdão deixou de atentar para o correto sentido jurídico do caráter apenas supletivo – e, assim, temporário – dessas convenções privadas frente à legislação local específica superveniente, caráter que impede o reconhecimento de direito adquirido e de ato jurídico perfeito.

Aliás, decisões anteriores do próprio TJSP haviam aplicado de modo mais técnico a ideia de norma supletiva. Na Apelação 992.07.052495-4 (SÃO PAULO, 2010), o relator José Malerbi, invocando precedentes anteriores do tribunal, afirmara, a respeito de situação semelhante: “não se pode entender pela existência de direito adquirido, apto a gerar a ineficácia da atuação legislativa do Município. Deve-se atribuir à restrição convencional uma ‘função coletiva’, ainda de caráter particular, cuja legitimidade subsiste até que normas urbanísticas regulem

diversamente a matéria, visando adequar a região ao contexto da cidade, formatando a função social da propriedade urbana”.

- ⁴ Fernandes (2010, pp. 23-35), defendendo “políticas de proteção que sejam inclusivas e que resgatem a valorização imobiliária e simbólica da história e da cultura em todas as suas expressões”, também adverte criticamente, embora em contexto mais amplo, contra as medidas “centradas nas áreas onde vivem os grupos formadores de opinião”.
- ⁵ Quanto à função social das propriedades urbanas, ampliar em Sundfeld (1987, p. 1-22).
- ⁶ A abrangência da atuação estatal nesse campo é que impede a prevalência do que Parada (1999, p. 29 e ss.) denominou de “urbanismo de interesses privados”, abrindo espaço, como deve ser, para uma “função pública chamada urbanismo” (SUNDFELD, 2002, pp. 44).
- ⁷ A visão de Hely Lopes Meirelles, muito respeitada, foi invocada pelo relator, ministro Eduardo Ribeiro, em acórdão do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1992), para concluir que “as convenções relativas à utilização do solo não subsistem quando em desacordo com as normas municipais editadas, visando ao mesmo propósito. Não seria possível que o loteador estabelecesse regras, ainda que aceitas pelos primeiros adquirentes, que se tornariam praticamente imutáveis, muitas vezes afrontando as necessidades urbanísticas. Essas são dinâmicas, condicionam-se ao desenvolvimento da cidade, não sendo admissível que esse fique prejudicado”.
- ⁸ Na jurisprudência constitucional, vale a síntese de sua evolução em voto da min. Carmen Lúcia proferido na ADIn 2905/MG (BRASIL, 2015b): “A atividade legislativa *supletiva*, a dizer, a atuação dos Estados *no caso de inexistência da legislação* nacional, estaria fundada no § 3º do dispositivo constitucional mencionado [art. 24]...” (item 15 do voto, grifo nosso). Na doutrina, a lição clássica é de Almeida (1991, p. 163, grifo nosso), em sua monografia publicada logo após a edição da Constituição: “Na hipótese do § 3º, é de *competência supletiva* que se trata: *na ausência de normas* gerais da União, [os] Estados e Distrito Federal suprirão a falta, legislando para atender a suas peculiaridades”. A doutrina posterior se manteve intacta quanto a isso, como se vê de Moraes (2009, pp. 309 e 310).
- ⁹ Conferir a síntese dessa jurisprudência constitucional no citado voto da min. Carmen Lúcia na ADIn 2.905/MG (BRASIL, 2015b), que destaca: “... a lei estadual que, a pretexto de complementar as normas gerais editadas pelo poder central (§ 2º do art. 24 da Constituição da República), inovar ou dispuser de maneira oposta às diretrizes legais fixadas pela União violará os limites de sua competência legislativa concorrente.” Não é correta, portanto, a ideia de que sempre será compatível com a norma geral a norma suplementar mais restritiva; a ampliação das restrições é ilegítima e contrária à norma geral quando comprometa a atividade por ela autorizada.
- ¹⁰ Assim decidiu a 2ª. Câmara de Direito Público do TJSP (SÃO PAULO, 2006): “Restrição convencional imposta pelo loteador. Prevalência de lei de zoneamento posterior mais liberal. As restrições convencionais podem ser afastadas com base na lei do zoneamento, havendo interesse público relevante.”.
- ¹¹ Para a análise e crítica dessa experiência, v. Prata (2010, pp. 295-311).
- ¹² Na já referida arguição de inconstitucionalidade nº 0055619-27.2014.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2014a), o Órgão Especial do TJSP, invocando como precedente o acórdão da 2ª. Turma do STJ, aqui analisado, considerou inconstitucional, “por falta de relevante razão de ordem pública”, a lei urbanística de Atibaia que afastara antigas restrições de convenções privadas de loteamento. Mas essa solução parece frágil. É que, sem fundamento técnico apurado em regular processo administrativo de tombamento, o TJSP pressupôs a existência de valor histórico, paisagístico ou ecológico na preservação das restrições privadas, fazendo-as prevalecer sobre normas de ordem pública. Mas não há qualquer base constitucional ou legal para essa presunção.
- ¹³ A 1ª Câmara de Direito Público do TJSP, mesmo se inclinando, no citado acórdão da apelação nº 0165744-43.2006.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2014b), por uma orientação que, em certa medida, prestigia as convenções privadas, rejeitou a possibilidade de existir presunção em favor da preservação das restrições de uso nela previstas contra lei municipal posterior, afirmando: “é preciso consignar que a solução pela preponderância da restrição convencional à lei urbanística posterior mais liberal não é tão simples, nem automática.”

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/1VojI3i>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.905 – MG**. Plenário. Relator Min. Eros Grau. Brasília, DF, Voto-vista da Min. Cármen Lúcia, de 26 fev. 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2MAMRz0>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Processual Civil, Administrativo, Ambiental e Urbanístico. **Recurso especial n.º 302.906 - SP** (2001/0014094-7). Segunda Turma. Rel. Min. Hermann Benjamin. Brasília, DF, j. 26 ago. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2EWto5H>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. **Recurso Especial nº 289.093 – SP** (2000/0122913-3). 1ª Turma. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, DF, j. 2 set. 2003, por maioria. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZSYRO9>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Estatuto da Cidade. Lei federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jul. 2001 e retificado em 17 jul. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/1oMRdw6>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 7.585-0 – SP** (91.0001211-4). 3ª Turma. Relator Min. Eduardo Ribeiro, Brasília, DF, j. 9 nov. 1992, v.u. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 out. 1988, n.º 191-A, p. 01. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYlGL>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

_____. Decreto-lei federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <<https://bit.ly/2YdaEq2>>. Acesso em 26 jun. 2019.

_____. Lei Nacional de Loteamentos. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <<https://bit.ly/1zjkrO>>. Acesso em 05 jun. 2019.

_____. Decreto federal n.º 3.079, de 15 de setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para

pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 set. 1938. Disponível em: <<https://bit.ly/2BYbEWN>>. Acesso em 26 jun. 2019.

_____. Decreto-lei federal n.º 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 dez. 1937a, republicado em 17 dez. 1937 e republicação atualizada em suplemento de 8 abr. 1974. Disponível em: <<https://bit.ly/2ECNGkP>>. Acesso em 26 jun. 2019.

_____. Decreto-lei federal n.º 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 6 dez. 1937b. Disponível em: <<https://bit.ly/302UDer>>. Acesso em 26 jun. 2019.

FERNANDES, Edésio. Do Tombamento ao Planejamento Territorial e à Gestão Urbana. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**. Vol. V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.

PARADA, Ramón. **Derecho Urbanístico**. Madri: Marcial Pons, 1999.

PRATA, Juliana Mendes. Práticas de Preservação na Cidade de São Paulo: estudos de tombamento de bairros. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 0023373-47.2013.8.26.0053**. 9ª Câmara de Direito Público. Relator Oswaldo Luiz Palu, São Paulo, SP, j. 21 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Arguição de inconstitucionalidade n.º 0055619-27.2014.8.26.0000**, da Comarca de Atibaia. Órgão Especial. Relator Arantes Theodoro, São Paulo, SP, j. 3 dez. 2014a. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n.º 0165744-43.2006.8.26.0000**. 1ª Câmara de Direito Público. Relator Vicente de Abreu Amadei, São Paulo, SP, j. 4 nov. 2014b. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n.º 992.07.052495-4**, da Comarca de São Paulo. 35ª Câmara de Direito Privado. Relator José Malerbi, São Paulo, SP, j. 13 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n.º 394.151-5/7-**

00, da Comarca de São Paulo. 2ª. Câmara de Direito Público. Relatora Vera Angrisani, São Paulo, SP, j. 26 set. 2006, v.u. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Função Social da Propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord). **Temas de Direito Urbanístico 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 1-22.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana - Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Trabalho enviado em 28 de junho de 2019

Aceito em 14 de janeiro de 2021