

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, sem requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, contra os §§ 1º ao 4º do inc. VII do art. 180, alterados pelas Emendas Constitucionais ns. 23/2007, 26/2008 e 48/2020 da Constituição do Estado de São Paulo por alegada contrariedade aos incs. I e VIII do art. 30 e ao art. 182 da Constituição da República.

Sustenta que *“o dispositivo atacado, ao vedar que os municípios paulistanos alterem a destinação, os fins e os objetivos originários de loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais, afrontou os arts. 30, I e VIII, e 182 da Constituição Federal, que, respectivamente, conferem aos entes municipais competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, assim como para executar a política de desenvolvimento urbano”* (fl. 3, e-doc. 1).

Alega que *“o art. 180, VII, §§ 1º a 4º, da Constituição do Estado de São Paulo, tanto em sua redação original quanto na das ECs 23/2007, 26/2008 e 48/2020, imiscuiu-se em matéria de interesse local da competência dos municípios, com afronta aos arts. 30, I e VIII, e 182 da Constituição Federal”* (fl. 15, e-doc. 1).

### *Preliminar: ofensa indireta à Constituição da República*

2. O autor invoca como parâmetro de controle de constitucionalidade das normas impugnadas o disposto nos incs. I e VIII do art. 30 e no art. 182 da Constituição da República.

3. O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, nas informações prestadas, alega ausência de ofensa direta das normas à Constituição da República.

Argumenta que, “como reconhece o próprio Requerente na exordial, cuida-se, o direito urbanístico, de matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I, da C.F.), de sorte que a eventual declaração da inconstitucionalidade da norma contestada em face da Constituição da República, só poderá ocorrer se precedida, necessariamente, da sua confrontação com a normatização de caráter geral editada pela União acerca do mesmo tema. Desse cotejo valeu-se, inclusive, o insigne Requerente, ao longo da inicial, ao contrapor o preceptivo hostilizado a diversas normas infraconstitucionais, notadamente, a dispositivos da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), bem como aos artigos 100 e 101 do Código Civil. Com efeito, no controle abstrato de constitucionalidade, a ofensa à Constituição deve ser sempre direta, não se aceitando para a configuração da inconstitucionalidade o confronto com atos normativos infraconstitucionais, como aqui se pretende” (fl. 5, e-doc. 17).

4. A discussão sobre limites da competência concorrente entre a União e os Estados não é nova no Supremo Tribunal Federal.

Em matéria de competência legislativa concorrente, a jurisprudência deste Supremo Tribunal, inicialmente, sequer conhecia de ações diretas de inconstitucionalidade fundadas em alegação de incompatibilidade entre leis nacionais e leis estaduais, afirmando configurar-se afronta indireta à norma constitucional (por exemplo, ADI n. 2.344, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 2.8.2002).

Sobreveio, entretanto, orientação jurisprudencial agora consolidada neste Supremo Tribunal, passando-se por ela a considerar direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise ponha também em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais.

Confira-se, por exemplo, o precedente seguinte:

*“COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE*

*TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, 'Estudos de Direito Constitucional', p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes (...)" (ADI n. 2.903, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19.9.2008).*

5. A controvérsia em análise, consistente no exame da validade constitucional dos §§ 1º a 4º do inc. IV do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo, pelos quais impostas restrições à alteração da destinação, fim e objetivos das áreas definidas nos projetos de loteamentos como áreas verdes ou institucionais, revela potencial ofensivo às normas da Constituição da República.

6. No ponto, **conheço, portanto, da presente ação direta para análise da constitucionalidade das normas impugnadas contra a Constituição da República.**

#### Do mérito

7. A questão posta em análise na presente ação direta consiste em definir se as normas estaduais impugnadas teriam invadido a competência

legislativa dos Municípios, estabelecida no incs. I e VIII do art. 30 e art. 182 da Constituição da República.

8 . Nos arts. 21 a 24 da Constituição da República, tem-se o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas dos entes federados. Quanto ao tema em análise, eis o que estabelecido no inc. I e do art. 24 da Constituição da República:

*“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”.*

Quanto à competência legislativa concorrente não cumulativa, como aquelas expostas no art. 24 da Constituição da República, cabe à União a edição de normas gerais sobre a matéria, ficando para os Estados e para o Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar (§ 2º do art. 24 da Constituição), afeiçoando *“a legislação estadual às peculiaridades locais, de forma a superar a uniformização simétrica da legislação federal”* (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 356).

Fernanda Dias Menezes de Almeida ensina:

*“O problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo. Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei*

*editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente”* (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97).

9. Quanto à autonomia legislativa municipal, Joaquim Castro Aguiar a define como *“a faculdade, constitucionalmente assegurada ao Município, de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e a estadual, no âmbito da legislação concorrente”* ( *Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2001).

Marcelo Novelino, sobre as competências legislativas municipais, assevera que *“podem ser agrupadas em exclusivas e suplementares. As competências legislativas exclusivas estão submetidas direta e exclusivamente à Constituição, situando-se no mesmo nível hierárquico das leis federais e estaduais. Essas atribuições integram a repartição horizontal de competências estabelecida pela Constituição. Caso haja conflito de leis envolvendo matéria de competência exclusiva do Município, a lei local deverá prevalecer sobre qualquer outra, seja federal ou estadual”* (Curso de Direito Constitucional. 16. ed. Salvador: JusPodvim, 2021, p. 661).

10. Quanto ao parâmetro de controle de constitucionalidade invocado pelo autor, tem-se nos incs. I e VIII do art. 30 e no art. 182 da Constituição da República:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

*Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.*

11. Sobre a delimitação de competência dos entes federados quanto ao ordenamento territorial, planejamento, uso e ocupação do solo urbano, na

Constituição da República se estabelece: a) no inc. XX do art. 21 da Constituição da República, a competência da União para *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”* ; b) no inc. I do art. 24 da Constituição, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, competindo à União o estabelecimento de normas gerais, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo constitucional; c) no § 3º do art. 25 da Constituição, a competência dos Estados para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; d) nos incs. I e VIII do art. 30 da Constituição, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e, expressa e especificamente, *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* ; e e) no art. 182 da Constituição, a competência material dos Municípios para a execução da política de desenvolvimento urbano.

12 . No inc. VI do art. 2º da Lei nacional n. 10.257/2001, pela qual regulamentados os arts. 182 e 183 da Constituição da República e estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana, dispõe-se que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, pelas diretrizes gerais fixadas, notadamente, sobre a ordenação e controle do uso do solo, para evitar:

- “a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;*
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) a poluição e a degradação ambiental;*
- h) a exposição da população a riscos de desastres”.*

No inc. III do art. 4º da Lei n. 10.257/2001 se estabelecem, como instrumentos de política urbana municipal, o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, entre outros.

Tem-se, ainda, nos arts. 29 e 30 da Lei n. 10.257/2001, previsão de que a alteração de uso do solo urbano é atribuição do ente municipal, que tem a faculdade de determinar, em seu plano diretor, as áreas nas quais a alteração será permitida, conferindo a lei municipal específica as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso. Transcreve-se:

*“Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.*

*Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:*

*I – a fórmula de cálculo para a cobrança;*

*II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;*

*III – a contrapartida do beneficiário”.*

**13 .** Na Lei nacional n. 6.766/79, pela qual disciplinado o parcelamento do solo urbano, está previsto no § 2º do art. 4º que as áreas institucionais de loteamentos consistem em espaços destinados à edificação de equipamentos urbanos e comunitários de educação, cultura, lazer e similares, como, por exemplo, praças, quadras poliesportivas, postos de saúde e escolas.

Nos termos do parágrafo único do art. 5º da mesma Lei n. 6.766/1979, consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, sistema de esgoto, energia elétrica, sistema de drenagem, rede telefônica e gás canalizado. E, no art. 22 da Lei n. 6.766/1979, prescreve-se que as áreas institucionais passam a integrar o domínio do Município desde a data de registro do loteamento.

**14.** Com relação à conceituação de áreas verdes urbanas, tem-se no inc. XX do art. 3º da Lei n. 12.651/2012, Código Florestal: *“área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”.*

No inc. III do art. 25 também do Código Florestal se estabelece:

*“Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:*

*III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura”.*

15. Como visto, tem-se na legislação federal pela qual prescritas normas gerais sobre o ordenamento, uso e parcelamento do solo urbano arcabouço jurídico pelo qual se atribui a criação de áreas verdes urbanas e institucionais à esfera de competência municipal com o fim de promover o adequado ordenamento territorial, pelo planejamento e controle de uso do solo urbano.

No exercício da competência para editar normas gerais de direito urbanístico, a União reconheceu a competência dos Municípios para afetar e desafetar bens, inclusive em áreas verdes e institucionais, assim como estabelecer, para cada zona em que se divida o território municipal, os usos permitidos de ocupação do solo.

16. Nesse passo, ainda que os Estados tenham competência para editar legislação suplementar em matéria urbanística, nos termos do inc. I do art. 24 da Constituição da República, reconhece-se o protagonismo que o texto constitucional conferiu aos Municípios em matéria de política urbana.

17 . É reiterada a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido de ser competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, no qual compreendidos o ordenamento territorial e o planejamento urbano, a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Confirmam-se:

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDA 44/2000 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DISPENSA DE EXIGÊNCIA DE ALVARÁ OU LICENCIAMENTO PARA O FUNCIONAMENTOS DE TEMPLOS RELIGIOSOS. PROIBIÇÃO DE LIMITAÇÕES DE CARÁTER GEOGRÁFICO À INSTALAÇÃO DE TEMPLOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR*



*SOBRE POLÍTICA URBANA, ORDENAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO. LEI FEDERAL 10.257/2001 E DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA. ATRIBUIÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AUTONOMIA MUNICIPAL. PODER DE POLÍCIA E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. 4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União. 5. O verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, "a", da CF). 6. Ação Direta julgada procedente" (ADI n. 5.696, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 11.11.2019).*

*"EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. TORRE DE TELEFONIA MÓVEL. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES. LIMITES. MATÉRIA DISCIPLINADA EM LEGISLAÇÃO FEDERAL. DIREITO PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL*

FEDERAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. A Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, neles compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território. A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido” (RE n. 981.825 AgR-segundo, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 21.11.2019).

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. EMPRESA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AEROPORTUÁRIOS. ADMINISTRAÇÃO CONSTATOU SITUAÇÃO IRREGULAR NA EDIFICAÇÃO. FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INTERESSE PÚBLICO. NECESSIDADE DE REEXAME DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. SÚMULAS 279 E 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – O Tribunal de origem entendeu que a conduta da Administração Pública Municipal que, após verificar a situação irregular na edificação e, exercendo a sua competência constitucional no que se refere à fiscalização de áreas de uso e de ocupação do solo, não concedeu licença para funcionamento até a correção das irregularidades, está pautada estritamente na legislação vigente e no interesse público. II - Este entendimento está em harmonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que compete ao Município legislar sobre os assuntos de interesse local e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo. III – Para divergir dessa decisão seria necessária a reanálise da legislação local, além do reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado pelas Súmulas 279 e 280 desta Corte. IV - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC)” (ARE n. 1.133.582 AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 6.12.2018).

*“Ementa: AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. INSTALAÇÃO DE TORRES DE TELEFONIA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. AGRADO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - A edição de legislação sobre assuntos de interesse local, tal como o uso e a ocupação do solo urbano em seu território, que abrange a disciplina sobre instalação de torres de telefonia, insere-se no rol de competência dos municípios. Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC” (RE n. 939.557 - AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 5.5.2020).*

*“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRADO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. ESTABELECIMENTO AEROPORTUÁRIO. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. 1. O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, tal como o uso e a ocupação do solo em seu território. Precedentes. 2. O acórdão recorrido entendeu pela constitucionalidade da norma municipal que, no interesse local, exige alvará de localização e funcionamento de aeroporto. Para dissentir do entendimento acerca dos limites da legislação municipal, quanto à adstrição ao interesse local na hipótese, seria necessária a análise do material fático e probatório dos autos, bem como da legislação infraconstitucional pertinente, procedimento inviável nesse momento processual. Incidência das Súmulas 279 e 280/STF. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015” (RE n. 1.044.864 AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16.5.2019).*

Ainda, no mesmo sentido: ARE n. 802.652 - AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 3.12.2018; RE n. 925.994 - AgR-ED, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 28.5.2018; ARE n. 1.093.981 - AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 12.4.2018; ARE n. 875.475 AgR-segundo, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 19.3.2018; ARE n. 780.070 - ED, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 28.4.2016.

**18.** Na espécie, a primeira previsão normativa do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo proibia a desafetação dos loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais nos municípios paulistas, sem qualquer hipótese de exceção.

Pela Emenda Constitucional n. 23/2007 ao dispositivo da Constituição estadual impugnado, acrescentaram-se os §§ 1º e 2º ao art. 180 para permitir-se a desafetação de loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais quando a alteração da sua destinação tiver por finalidade a regularização de a) áreas que estiverem total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada e b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento.

Pela Emenda Constitucional paulista n. 26/2008, acrescentou-se o § 3º ao art. 180 da Constituição estadual, como exceção à proibição geral de desafetação de loteamentos definidos como áreas verdes ou institucionais, os imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas, pela qual estabelecido que a alteração da destinação desses imóveis somente seria permitida se a situação da área pública correspondente estivesse consolidada até dezembro de 2004, pela compensação concedida ao Poder Executivo municipal.

Por fim, na Emenda Constitucional n. 48/2020 à Constituição do Estado de São Paulo, incluiu-se o § 4º ao art. 180, autorizando a desafetação de áreas institucionais quando tiver por objetivo a implantação de programas habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.

**19.** As normas estaduais impugnadas, pelas quais impostas restrições à desafetação de áreas definidas nos projetos de loteamentos como áreas verdes ou institucionais nos municípios paulistas, contrariam as normas gerais afetas à temática em exame e invadem matéria de interesse local de competência dos Municípios.

**20.** Sobre o tema, o Advogado-Geral da União se manifestou:

*“Com efeito, compete ao ente municipal estabelecer as regras sobre o ordenamento territorial e o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo, cabendo à União e aos Estados legislar de forma geral, através de diretrizes, sob pena de infringir a autonomia municipal. A Lei nº 6.766/1979, em seu artigo 1º, parágrafo único, assegurou aos estados a competência para estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, com vistas ao atendimento de suas peculiaridades regionais. Como indicativo desse interesse regional que justificaria a disciplina legislativa estadual sobre a matéria, pode-se apontar as áreas urbanas que desbordem das fronteiras municipais ou que, por seu tamanho ou importância imaterial, transcenda a esfera de interesses do Município, conforme se extrai, por exemplo, dos comandos previstos no artigo 13 da Lei nº 6.766/1979 e, também no artigo 4º, inciso II, do Estatuto da Cidade, e, ainda, no artigo 25, § 3º, da Lei Maior. Na espécie, contudo, os comandos inscritos no artigo 180, inciso IV e §§ 1º a 4º da Constituição do Estado de São Paulo não se enquadram nessas hipóteses que justificariam a complementação normativa estadual para o atendimento de interesses regionais. De fato, não há nenhum elemento nos enunciados impugnados do qual se possa inferir algum interesse que transcenda a esfera meramente municipal. Dessa maneira, resta claro que o artigo 180, inciso IV e §§ 1º a 4º da Constituição do Estado de São Paulo exorbitou de sua competência ao restringir o alcance de instrumentos do ordenamento urbano sobre áreas de interesse eminentemente local, sob a competência de Municípios, em grave prejuízo à autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União sobre a matéria” (fls. 14-15, e-doc. 28).*

**21.** Tem-se que o legislador constituinte paulista exerceu indevidamente o seu poder de auto-organização previsto no art. 25 da Constituição, em evidente prejuízo à autonomia municipal.

É firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal, em precedentes pelos quais examinados dispositivos de Constituições estaduais, nos quais, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendeu-se o princípio da autonomia municipal, consoante os arts. 18, 29 e 30 da Constituição da República:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO - COMPETÊNCIA*

LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. 2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 3.549, minha relatoria, Plenário, DJ 31.10.2007).

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial prejudicialidade da ação. Previsão de julgamento das contas anuais do presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental. Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente. 1. Prejudicialidade parcial da ação, em virtude de alteração substancial da redação dos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo, a qual resultou na eliminação das expressões impugnadas. 2. A Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara municipal, alterou o modelo previsto na Constituição Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente” (ADI n. 1.964, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 9.10.2014).

22. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer da presente ação direta e, no mérito, julgar procedente o pedido para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

Plenário Virtual - minuta de voto - 04/06/2021 00:30