FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

O acordo administrativo como instrumento da política de desenvolvimento urbano: regularização imobiliária e compensações urbaníticas

Matheus Domingos de Paula Martins

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 31.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

O escopo da pesquisa será identificar as práticas jurídicas a serem adotadas pela Administração Pública municipal na celebração de acordos administrativos que tenham por objeto a regularização urbanística de edificações e atividades, com fundamento no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Ao final, pretende-se apresentar as recomendações de condutas voltadas a indicar aos agentes públicas quais as situações permitidas e vedadas, assim como as cautelas a serem observadas em cada caso.

O tema se insere na competência do Poder Público municipal para conduzir a política de desenvolvimento urbano, de acordo com o art. 182 da Constituição Federal. O município deve organizar a cidade mediante a edição de seu plano diretor, a delimitação do perímetro urbano e a edição de normas voltadas a disciplinar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano. Deve, ainda, adotar os meios necessários para fazer valer as suas regras no âmbito de seu território.

A técnica do comando e controle é usualmente adotada como mecanismo de regulação da ordem urbanística. A cominação e aplicação de sanções na hipótese de verificação da ocorrência de infrações administrativas é usualmente compreendida como a única solução possível. A compreensão há muito defendida por Hely Lopes Meirelles, no sentido de que o exercício da atividade edilícia sem prévia licença enseja embargo sumário e ordem de demolição[1], ecoa até os dias atuais na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[2].

Esse pensamento, foi concebido em um momento histórico marcado pelo autoritarismo e pela unilateralidade dos atos administrativos, tidos como verdadeiras prerrogativas de império. Prevaleciam, à época, os dogmas da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, insuscetível de transação.

---

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *O direito de construir* – 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 185.

[2] Apelação Cível nº 1006844-32.2021.8.26.0577; rel. Borelli Thomaz; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público, dj 24/04/2023.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova pauta de valores, voltada à proteção do indivíduo. Atos consensuais passam a ganhar espaço em meio aos unilaterais. Questões de ilegalidade são ponderadas face ao princípio da segurança jurídica. O direito à moradia é alçado ao grau de direito fundamental de caráter social, e a regularização urbanística é, então, admitida como uma solução possível.

A Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o *Programa Minha Casa, Minha Vida,* já disciplinava a regularização fundiária em assentamentos localizados em área urbana. Mas somente com a Lei nº 13.465/17 é que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) foi efetivamente sistematizada e procedimentalizada. O seu objetivo é a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). Para tanto, os Municípios podem dispensar exigências relativas a parâmetros urbanísticos, bem como mitigar regras de proteção ambiental (art. 11, §§'s 1º e 2º).

Apesar de seus inegáveis avanços, a Reurb, no entanto, é uma regularização *fundiária*, e não *urbanística*. O seu papel precípuo é atribuir título jurídico de posse ou propriedade aos ocupantes, e viabilizar a sua circulação no mercado. A regularização das edificações em si não constitui objeto da Reurb. Dessa forma, embora a Reurb represente a ideia de que a demolição não é a única solução possível para os casos de exercício de atividades urbanísticas sem prévia licença da Prefeitura, ela não resolve todos os problemas de regularização imobiliária.

Cito como exemplo o caso do edifício *Golden Square*, localizado no Município de Campinas, e que se tornou objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9051715-50.2008.8.26.0000, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Discutia-se, na oportunidade, a validade das Leis municipais nº 11.764/03, 11.878/04 e 12.162/04, que promoveram alterações pontuais nas regras de uso e ocupação do solo na cidade. No julgamento ocorrido em 10 de dezembro de 2008, elas foram consideradas inconstitucionais, por vício de iniciativa, tendo em vista a deflagração do processo legislativo por Vereador, e não pelo Prefeito. O Tribunal negou o pedido de modulação temporal de efeitos, e o trânsito em julgado da ação somente veio a ocorrer em 15 de setembro de 2018, quando da negativa de seguimento do Recurso Extraordinário nº 837.012/SP pelo Supremo Tribunal Federal.

A perplexidade do caso reside no fato de que, durante o prazo de vigência das leis impugnadas, o edifício *Golden Square* obteve alvarás de aprovação e execução, bem como certificado de conclusão de obras (habite-se) e diversas unidades imobiliárias foram alienadas a compradores de boa-fé. A questão é saber qual resposta o direito deve apresentar nessa situação. Os atos administrativos devem ser considerados nulos, dada a eficácia *ex tunc* da decisão, e a edificação deve ser demolida? Ou, então, nada deve ser feito, ainda que outros instrumentos jurídicos de cumprimento material da decisão sejam manejados? Quais os direitos e os deveres das partes envolvidas nesse caso? O direito deve ser capaz de municiar a Administração Pública com ferramentas diversas a serem utilizadas pelos agentes públicos em conformidade com as particularidades de cada caso. Uma solução geral para casos distintos tende a promover injustiças.

Há uma série de situações envolvendo o conflito entre o descumprimento de índices urbanísticos e a estabilização da situação jurídica pelo decurso do tempo que suscitam

dúvidas sobre como agir por parte dos agentes públicos da linha de frente, assim como por autoridades públicas, tendo em vista a obrigatoriedade de cumprimento da lei. Afinal, as licenças e autorizações urbanísticas somente poderiam ser emitidas se atendidos fielmente os requisitos previstos em lei. De outro norte, face à infração administrativa, haveria o dever funcional de impor a respectiva sanção. A solução, contudo, nem sempre se mostra adequada a resolver o problema. É um cenário em que todos perdem.

O art. 26 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655, de 2018, passou a disciplinar um permissivo genérico[3] para que a Administração Pública celebre acordos envolvendo a aplicação de normas de direito público, no que se inclui o direito urbanístico. O instrumento viabiliza a emissão dos atos públicos de liberação em relação à edificação desconforme, mediante a realização de compensações voltadas à promoção da política de desenvolvimento urbano. Aqui, todos podem ganhar.

A generalidade que é própria da norma em referência, no entanto, permite a sua formatação em diversas situações práticas. A sua efetividade, com sustentação jurídica, pressupõe a existência de um procedimento formal de condução, com isonomia e transparência, a fim de evitar que o exercício da atividade discricionária se mostre abusivo. É preciso cautela para identificar em quais situações o instrumento deve ser admitido e quando deve ser rechaçado, assim como as compensações que podem ser empregadas. Ou seja, deve-se identificar quando e de que forma o acordo deve ser celebrado para a regularização de edificações e atividades submetidas à regulação urbanística pelo Poder Público municipal.

A análise se desenvolverá pelo pontos de convergência dos instrumentos típicos de acordo já disciplinados em nosso ordenamento, como o Acordo de Leniência da Lei nº 12.846/13, o Acordo de Não Persecução Civil da Lei nº 8.429/92, o Acordo de Não Persecução Penal, introduzido no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/19, dentre outros, para fins de identificação de regras de procedimento.

Também serão estudados instrumentos de licenciamento urbanístico e ambiental que, por natureza, representam atos administrativos consensuais. A outorga dos atos públicos de liberação envolve a autorização estatal para o exercício de determinada atividade sob certas condições. A contribuição desses instrumentos visa agregar densidade substancial aos acordos, isto é, ao seu próprio conteúdo, e não apenas à forma.

Ainda serão analisadas decisões proferidas nas esferas administrativa e controladora envolvendo a substituição de sanção por investimentos, bem como a forma pela qual a esfera judicial tem reagido a esse tipo de iniciativa inovadora.

Essas informações poderão servir de base para identificar os desafios de aplicação do instituto, possíveis fragilidades, pontos de atenção e fatores de risco, indicação de soluções alternativas e aderência ao ordenamento jurídico.

---

[3] GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 146/154, nov, 2018.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e forma de acesso

Contextualização fática

a) O que é regularização urbanística?

b) O que são compensações urbanísticas?

c) A regularização urbanística pode ser viabilizada pela celebração de um acordo que tenha por objeto compensações urbanísticas?

Referencial teórico-normativo

a) Qual o arcabouço normativo envolvendo a celebração de acordos pela Administração Pública?

b) Quais normas regem o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano?

c) Como as esferas controladora e judicial se comportam face à celebração de acordos pela Administração Pública tendo por objeto a regularização urbanística de edificações mediante a realização de compensações urbanísticas?

Abordagem analítica

a) Quais os empecilhos legais na aplicação do art. 26 da LINDB em matéria de regularização urbanística?

b) Quais as vantagens e desvantagens na edição de um regulamento próprio para a aplicação do instrumento?

c) Como assegurar efetividade ao acordo?

d) Como conferir sustentação jurídica ao acordo?

Recomendações finais

a) Em quais situações o instrumento pode ser admitido, e em quais deve ser rechaçado?

b) Quando admitido, quais tipos de compensações podem ser exigidas?

c) Como evitar possíveis desvios como a burla à obrigatoriedade de licitação para a realização de obras, aquisição de serviços e bens?

d) Qual aprendizado pode ser extraído com base em experiências passadas?

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

No exercício das minhas funções, percebo os agentes públicos não se sentem seguros para celebrar acordos envolvendo irregularidades urbanísticas. Sobretudo nos casos que constituem objeto de investigação pelo Ministério Público, a lavratura do auto de infração, imposição de multa, ordem de embargo e demolição, com a conclusão do processo administrativo e envio dos autos à Procuradoria-Geral do Município para ingresso em juízo costuma figurar como o caminho mais fácil a ser seguido por aquele que não deseja ser pessoalmente responsabilizado.

O objetivo é aprimorar a prática administrativa para que os acordos dessa natureza celebradas pelo Município de Campinas sejam capazes de efetivamente resolver o problema apresentado aos gestores públicos e, ao mesmo tempo, que esse acordo se sustente face a possíveis insurgências que possam ser apresentadas por atores externos, como o Ministério Público e a população (Lei nºs 4.717/65 e 7.347/85).

4. Familiaridade com o objeto da pesquisa

Ocupo o cargo de Procurador do Município de Campinas e atualmente me encontro lotado na Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente, responsável pela representação judicial e consultoria jurídica do Poder Executivo em matéria de direito urbanístico, ambiental, desapropriações, patrimônio público e regularização fundiária, conforme art. 28 da Lei Complementar municipal nº 255, de 2020.

Por trabalhar na Procuradoria-Geral do Município, tenho acesso a diversos processos administrativos de responsabilização por infrações às normas de posturas municipais, e tomo conhecimento da grande maioria de consultas apresentadas pela Administração Pública sobre a matéria. Também tenho contato direto com servidores públicos e Secretários Municipais atuantes na política urbana, que podem auxiliar como importante fonte de conhecimento acerca dos desafios práticos da gestão.

Assim, por ter algum conhecimento teórico e prático com a questão, acredito que a pesquisa será capaz de aprimorar a minha compreensão sobre o tema e a sua aplicabilidade prática para orientar a Administração Pública municipal sobre as práticas a serem observadas quando da celebração de acordo administrativo que tenha por objeto a regularização urbanística de edificações.

5. Bibliografia preliminar

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AYRES, Ian. BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford University Press, Mar 19, 1992.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais no Direito Administrativo Ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DA SILVA, Romeu Faria Thomé. *Manual de direito ambiental*. 5ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2004.

GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, Regulação e Reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas regulatórias*, 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 146/154, nov, 2018.

MAIRAL, Héctor A. *As raízes legais da corrupção ou como o Direito Público fomenta a corrupção em vez de combatê-la*. Trad. Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. Direi*to Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

MEIRELLES, Hely Lopes. *O Direito de Construir* – 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de *Direito Administrativo*. 16. Ed. Rio de Janeiro: Gen, 2014.

NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2002.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública.* São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Ceticos.* São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD. Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

6. Cronograma de execução

	2025										2026						
Atividade	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	Horas
Pesquisa de Bibliografia																	[90h]
Pesquisa e estudo de casos																	[30h]
Redação																	300h
Revisão de redação																	20h
Formatação																	20h
Revisão final																	10h
Depósito																	n/a