FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E A COMPETÊNCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL

ENOS FLORENTINO SANTOS(*)

RESUMO: O presente texto analisa de forma concentrada a função social da propriedade, no que tange à regularização de edificações erguidas e já consolidadas em áreas urbanas, para atender a problemática enfrentada pelas populações de baixa renda situadas em ambiente urbano enquanto adquirentes de imóveis em loteamentos irregulares, bem como desvenda os limites da competência constitucional urbanística municipal, tendo como percurso metodológico a análise cronológica constitucional brasileira e sua evolução, até a conceituação da função social da propriedade, à luz das tendências doutrinárias e jurisprudenciais atuais.

PALAVRAS-CHAVE: Função Social da Propriedade, Competência Urbanística Municipal, Loteamentos Irregulares.

1. Considerações Iniciais

> *O direito nasce do caso concreto e dá-se a disciplinar situações já vividas ou a viver por determinado grupo de pessoas num espaço físico e temporal*.

O presente estudo sobre a função social da propriedade nasceu de um caso concreto: de um conjunto de pedidos, encaminhados à Prefeitura Municipal de Guarulhos, de desmembramento de área ocupada por populações de baixa renda.

De imediato, foram encontrados obstáculos de natureza administrativa à regularização cartorial, causados especialmente pela imprecisão da matrícula da gleba; o que, segundo os técnicos, impossibilitaria a delimitação completa do perímetro que se pretendia desmembrar, por não haver como identificar com exatidão a localização de parte da área. Estava obstado o prosseguimento da aprovação e ainda a invasão, pelos moradores, de áreas que no projeto inicial seriam destinadas à construção de equipamentos públicos, lazer - áreas institucionais - e áreas verdes. Esta foi a situação técnico-administrativa apresentada.

O caso mereceu análise jurídica, tendo por base o regramento constitucional que dispõe sobre a relativização ao direito de propriedade em favor da coletividade[1], eis que na realidade o desmembramento proposto destinava-se a regularizar a situação real enfrentada por grupos numerosos de famílias que se encontravam assentadas em lotes havidos por compra, tendo ali

(*) Advogado. Professor Universitário. Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional.

1 CF/88 – art. 5°, XXIII

edificado suas casas (moradias de baixo custo) e criado seus filhos, na crença de haver alcançado o quinhão que lhes cabe neste latifúndio[2].

Despontou ainda outra questão, não menos importante: qual alcance da competência municipal em matéria urbanística, para promover a regularização fundiária tanto administrativa como legiferante, criando regras de solução para cada caso, por se tratar de município localizado em Zona Metropolitana?

A competência para dispor do ordenamento do solo, que interessa ao presente estudo – em que pese o disposto no art. 24, inciso I, da Carta de 1988, que delega competência urbanística concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal –, de natureza política e administrativa, é privativa dos Municípios, por força do art. 30, inciso VIII, que trata de *interesse local*, e não pode ser alvo de invasão por qualquer dos entes da Federação ou de delegação pelo próprio Município. Tal decorre do *peculiar interesse local*.

Ao contrário do que entende o prof. José Afonso da Silva[3], o Município, após a promulgação da Carta de 88 ganhou, sim, autonomia política (legislar) e administrativa (agir) nos assuntos que lhe dizem respeito.

A função social da propriedade, que também assume importante relevância para este estudo, é instituto alçado ao *status* constitucional por inovação do legislador originário da Carta de 1988 com o objetivo de, por um lado, contemplar aqueles que precisam de moradia digna onde amparar a família e criar seus filhos e de, por outro, regularizar situações que chegam ao calote fiscal, tendo em vista situações em que os proprietários assumem outras prioridades e cumprem compromissos outros em detrimento da produtividade e dos créditos tributários imanentes da propriedade abandonada.

2. Aspectos Históricos

Em Roma e nas cidades gregas da Antiguidade, a ideia de propriedade privada era vinculada aos bens próprios de uma família (*gens*). Naquela época a propriedade privada, bem como a organização familiar e a religião doméstica, integravam uma constituição social, organização institucional da sociedade. Condições econômicas e políticas determinaram a origem e o desenvolvimento da propriedade. Entretanto, é de admitir que a propriedade

2 Parafraseando João Cabral de Melo Neto, em Vida e Morte Severina

3 In, Curso de Direito Constitucional Positivo, 20ª ed., Malheiros, São Paulo, 2002

comum esteja diretamente ligada ao conceito de família, com a consagração da superposição de interesses incidindo sobre um grupo de indivíduos.

No Século XVII, durante o movimento federalista americano, que buscava a transformação do sistema confederado em modelo de união de estados-membros em torno de um governo central, que perdura até os dias atuais, a propriedade foi elevada à condição de garantia da liberdade e da segurança individual, de direitos naturais e imprescritíveis do homem, no esteio do documento denominado *Carta da Liberdade da Virgínia, de* 1776, em cujo texto se lê:

> Artigo 1° - Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem pôr nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o **direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança**. (destaques acrescentados)

Paralelamente ao movimento americano, mas do outro lado do Atlântico, os franceses já concebiam a propriedade exclusivamente como instituto de direito privado, estranho à organização política do Estado, tanto que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 apresentou de modo singular a importância da propriedade. No artigo 2° de Declaração Francesa de 1776 está inscrito que

> "Art. 2.º **A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem**. Esses direitos são a liberdade, a **propriedade**, a segurança e a resistência à opressão."

3. Evolução Constitucional Brasileira do Direito de Propriedade

Para compreender o alcance do sistema de proteção da propriedade no ordenamento brasileiro, bem como sua evolução à visão social dos dias de hoje, vale menção às pretéritas Cartas Brasileiras, no ponto em que tratavam e de que forma introduziam o direito de propriedade no nosso ordenamento temporal.

O sistema constitucional brasileiro atrasou-se em adotar instrumentos de observação e disciplina de direito urbanístico, especialmente na criação de políticas de desenvolvimento urbano, às quais se integram as regiões metropolitanas. Durante o Império e início de nossa República, as Constituições de 1824 e de 1891, seguindo as teorias constitucionais liberalistas da época traduziam o caráter exclusivista de propriedade que se compatibilizava com o momento histórico em que foram editadas, asseguradoras que foram do direito de propriedade pleno, com exceção do instituto da desapropriação, por interesse do Estado.

Os textos constitucionais da era republicana, desde a gênese de 1891, até a era pré-constituição social, em 1969, mantêm quase que uniformemente o desprezo pela disciplina específica no que tange à organização das cidades ou outros tipos de aglomerados urbanos, limitando o emprego do termo "urbano" tão-somente para efeitos tributários municipais, inclusive com a exclusão absoluta de menção às competências estaduais ou federais no que diz respeito à malha urbana, o que determinou um sombrio período de exclusão das cidades brasileiras do contexto que o classifica como país essencialmente urbano.

3.1. A Carta do Império e a Propriedade

Na primeira Carta Constitucional do Brasil, de 1824 (Império) o direito de propriedade era inscrito no Artigo 179, que disciplinava a inviolabilidade dos 'Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros' e assim dispunha[4]:

> XXII – É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A lei marcará os caos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.

Na visão deste texto constitucional, o direito de propriedade era considerado absoluto, apenas relativizável por meio de desapropriação, intenção de serviços públicos e não por interesse social.

3.2. A Carta do Império e a questão urbanística

A Constituição do Império, de 1824, obviamente editada anteriormente ao reconhecimento, aqui, da República como sistema ideal de governo, inserido nos moldes democráticos idealizados por grandes pensadores desde os tempos da Grécia clássica – referia-se às *competências reguladoras legislativas municipais*, dentre as quais se encontra a **matéria urbanística e de posturas**, especificamente em seus arts. 167 e 169, de cujos textos se depreende:

> Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

4 A linguagem obedece à originalmente inscrita no texto constitucional transcrito

> Art. 169. O exercício de suas funcções municipaes, formação de suas Posturas policiaes, applicação de suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

A Lei Complementar a que se refere o texto constitucional acima transcrito foi promulgada em 1º de outubro de 1828 e dispôs, dentre outras tantas matérias relativas à organização municipal, em seu art. 66, incluso do "Título III - Posturas Policiaes", que as cidades e vilas:

> "**Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia**, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por **suas posturas** sobre os objetos seguintes: (...) alinhando, no rol destes, doze competências, desde a referente a 'Alinhamento, **limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cáes e praças** (...)' e matérias correlatas à autorização de '**espectaculos públicos nas ruas, praças e arraiaes**.'"

Tal ordenamento complementar pretérito deixa transparecer a preocupação do legislador já daquela época com as funções correspondentes a competências do poder público municipal no ordenamento, planejamento e controle do uso de seu solo.

3.3. A Primeira Carta da República

A Carta de 1891, que inseriu o direito de propriedade no capítulo denominado Declaração de Direitos - art. 72 - assim dispôs:

> "§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indemnização prévia".

Mais uma vez cabia espaço ao interesse público, que interessa ao Estado, e não o interesse social e, no que tange ao município em relação ao seu solo, apenas uma menção lacônica é encontrada no art. 68, que dispôs:

> "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". A menção às posturas e à organização urbanística referida na Constituição do Império desaparece.

3.4 A Carta de 1934

A boa Carta de 1934 introduziu, por meio do art. 113, inciso 17[5], *que a garantia do poder de propriedade não deveria ser exercido contra o interesse social ou coletivo*. É sem

5 CF/1934, art. 113, inciso 17 – É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo (...)

dúvida relevante, para a evolução do tema, a Constituição de 1934, ao dela constar o direito de propriedade no Capítulo II, que trata dos Direitos e Garantias Individuais, em cujo art. 113, inciso 17, se vê já a menção ao "interesse social", mas sem especificar ainda a questão da "função social". É certo que o interesse social pode estar encampado na segunda parte desse inciso, que dispõe sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mas sempre sob o foco do Estado, e não dos cidadãos.

A questão urbanística permaneceu excluída também nessa Carta, muito embora hajam sido especificadas no artigo 13, em rol, algumas competências ao município, como o sistema político (inciso I), deixando ao poder do governador do Estado-membro a eleição do prefeito da capital e das estâncias de águas minerais (§ 1°), e o trato da questão financeira e tributária (inciso II), além de mencionar a organização dos serviços de competência municipal, mas sem especificações. As demais matérias de que trata o artigo 13 da Constituição de 1934 restringem-se à matéria financeira e à tributária.

3.5 A Carta de 1937

A Constituição de 1937, que manteve o tratamento da propriedade como dantes (art. 122, 14), também nada revelou de novidade à questão urbanística, limitando-se a dispor, em seu art. 26, que "*os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo o quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente* (...)". Os incisos deste artigo, bem como os dois artigos que o sucedem tratam apenas de matéria política, tributária e financeira, olvidada a questão urbanística.

3.6 A Carta de 1946

Mas foi na Carta de 1946 que pela primeira vez uma constituição introduziu a definição de *função social da propriedade*, condicionando-a ao bem-estar social (art. 141, § 16[6] e art. 147[7]). O art. 141, § 16, também da Carta de 1946, promovia a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Essa Carta já inovava, na medida em que assegurava a *autonomia municipal* para determinadas atribuições (art. 28, *caput*), repetindo menção ao *peculiar interesse*, mas sem clarear a questão da organização urbana, muito embora mencione a sua competência "à

6 CF/1946, art. 141, § 16 É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (...)

7 CF/1946, art. 147. O uso da propriedade está condicionado ao bem-estar social (...)

organização dos serviços públicos locais"[8]. Poder-se-á compreender as questões de postura, edificações e arruamento como *serviços públicos locais*? Questão que merece debate.

E esses aspectos foram mantidos também na Carta de 1967/1969[9], apesar da sua e imposição, com *status* de Emenda da Ditadura.

E assim se seguiu nas demais constituições, até o advento da social Carta de 1988, que dedicou todo um capítulo não somente aos direitos individuais, mas aos direitos fundamentais – oponíveis não somente contra terceiros, mas contra o próprio Estado - dentre eles o direito à função social da propriedade.

Em razão dessa evolução constitucional, os atos de privados que tratem de interesses autônomos devem ser permeados na necessidade de se dirigirem à realização de interesses a funções socialmente úteis. Infinita importância ganha a personalização do indivíduo no que tange à propriedade, afastada a concepção literal romana de *dominium*, para atingir a adequação das finalidades sociais, com destaque para a almejada e tão sonhada redistribuição de rendas.

4. Relevância Constitucional

Nesse contexto, a norma constitucional faz-se fundamento primário e justificador de extrema relevância jurídica, eis que incide diretamente sobre o conteúdo das relações entre situações subjetivas dos particulares e do Estado, tornando-as funcionais, em conformidade com os valores constitucionalmente consagrados. O texto constitucional cumpre fundamental papel unificador dos sistemas, tanto nos seus aspectos mais tradicionalmente privados quanto naqueles de relevância pública.

Com o advento da Constituição de 1988, o direito de propriedade alcançou *status* relevante ao ser inscrito no Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais (Art. 5º). O inciso XXII garante o direito constitucional de propriedade e o inciso XXIII determina que a propriedade cumpra a sua função social. No plano do Direito Municipal, em seu artigo 30, *caput* e inciso VIII, a Constituição delega aos municípios a competência de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e o inciso IX transfere, também aos Municípios, a

8 Idem, art. 28, inciso II, letra 'a'

9 (Emenda no 1)- nelas estão praticamente repetidas as fórmulas descritas na Carta de 1946 (Art. 16, Inc. II, Al. b, texto de 1967; Art. 15, Inc. II, Al. b, texto de 1969).

competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O bem-estar dos habitantes das cidades é assegurado pela política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei – Plano Diretor[10] e Lei de Zoneamento – e tais diretrizes têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, em consonância com o estatuído pelo *caput* e § 2º, do art. 182 da Constituição Federal, que estabelecem o cumprimento da função social da propriedade urbana pelo atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no já mencionado plano diretor, bem como o aproveitamento adequado do solo urbano expresso no respectivo § 4º, cujo texto destacamos abaixo.

> "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. (...) § 4° A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor".

O artigo da Constituição Federal transcrito acima dá garantia ao regramento do desenvolvimento das cidades e ao cumprimento da função social da propriedade nesses aglomerados populacionais, tendo por escopo a forma de como cumprir a paz social urbana, respeitadas as peculiaridades locais de cada município.

5. O Estatuto da Cidade e a Função da Propriedade Urbana

A Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida por Estatuto, instituto que se destina a estabelecer regras de organização das cidades do ponto de vista de sua ocupação prevê uma série de planos e obrigações para os entes federados no sentido de resolver a questão fundiária urbana.

Logo em seu artigo 2°, o Estatuto disciplina que

> "A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;" e a "VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos".

10 CF/88 - Art. 182, § 1°

Mais adiante, o Estatuto reafirma a questão da competência da União para "*legislar sobre **normas gerais** de direito urbanístico*", em clara menção ao que dispõe o artigo 24, § 1°, da Constituição Federal de 1988.

A questão que se subsume é: quais são as regras gerais? A quem compete legislar nas regras específicas, o são todas as demais, tanto estaduais como municipais ou distritais consideradas suplementares ou residuais?

No caso do Estatuto, fica claro que o mais importante é que haja cooperação entre os entes federados, para o alcance do bem comum, especialmente no que tange à manutenção da sadia qualidade de vida, por respeito às regras de ocupação do solo para o equilíbrio ecológico – mesmo urbano –, preceito que encerra princípio fundamental da Federação, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

O Estatuto da Cidade[11] também estabelece em seu art. 1º, § 1º, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Esse Estatuto dispõe-se a regulamentar os artigos 182 e 183 do texto constitucional vigente, que determinam claramente o avanço na interferência do Poder Público sobre a propriedade urbana e elenca, em seu art. 4°, vasto rol de instrumentos a serem utilizados no desenvolvimento das políticas urbanas, dentre eles a privação da propriedade urbana não utilizada ou subutilizada, pela usucapião que poderá ter inclusive forma coletiva.

6. A Ordem Constitucional

Afastando-se da rigorosidade do conceito positivo da função estática do conceito de propriedade, a nova ordem constitucional que instituiu a evolução do Direito Pátrio trouxe a sua flexibilização e a doutrina moderna, inclusive, demonstra preocupação ante as dificuldades para definir um conceito para *função social da propriedade*, o que nos afirma categoricamente o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes[12], em recente obra editada em conjunto com outros não menos celebrados juristas, em que nos ensinam que:

> "Não existe, todavia, um conceito constitucional fixo, estático, de propriedade, afigurando-se, fundamentalmente, legítimas não só as novas definições de conteúdo como a fixação de limites destinados a garantir a sua função social."

11 Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001

12 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 1ª ed. Saraiva, São Paulo, 2007, pág. 428.

Importante, neste momento, demonstrar a significativa importância do *novel* instituto da *função social da propriedade*, e a relevância da sua assunção ao *status* de matéria constitucional, que por observar em patamar distinto a dignidade da pessoa humana, fundamento da própria Federação brasileira[13], está especial e solidamente encravada no Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1988 – regra inalterável, portanto - a reafirmar a tese de que ao Estado incumbe-se a promoção do bem comum.

Apenas para argumentar, demonstra-se, numa visão pretérita, que o direito de propriedade imobiliária portou-se numa complexa pirâmide de "Direitos e Garantias", privilegiando os poderes dos senhores feudais sobre os direitos daqueles que lhes serviam, derivando daí várias formas de propriedade como, por exemplo, a comunal, a beneficiária, e a servil.

Na atualidade é praticamente impossível vislumbrar-se a propriedade como um interesse particular, individual, totalmente isolado, desvinculando-se-o do interesse público.

Alvissareiro é o entendimento constitucional brasileiro moderno, que a introduz como integrante do rol dos direitos individuais, deixando de ser mais considerada como de interesse exclusivo do indivíduo, e sim como instrumento para a realização do coletivo.

A autonomia privada deixou de ser um valor em si, ou seja, o direito de propriedade relativizou-se. De há muito o interesse social despertava atenção de celebrados doutrinadores nacionais, como Hely Lopes Meirelles[14], para quem:

> "Interesse Social. O **interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público**." (sem destaques no original)

7. Instrumentos da Função Social da Propriedade

A função social da propriedade apresenta diversos instrumentos para sua aplicação. O *status* alcançado no texto constitucional vigente possibilitou a apresentação de diversas formas que geralmente revestem-se de eficácia e aplicabilidade advindas de fontes distintas.

13 CF/88, art. 1º Inciso III

14 In, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed. Atualizada Por Eurico de Andrade Azevedo; Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, São Paulo, 2001, págs. 568/569

O mais importante é frisar que referidos instrumentos emergem fundamentalmente do texto constitucional e são regulamentados por vasta e complexa legislação infraconstitucional especial, bem como por alguns dos principais dispositivos apresentados pelo novo Código Civil de 2002, interpretados sob a ótica do direito privado.

7.1 O Novo Código Civil

O novo Código Civil contempla a função social do contrato na parte que trata dos do Direito das Obrigações, bem como da propriedade. Em seu art. 2.035 e parágrafo único, o Novo Código observou também a eficácia temporal, fazendo retroagir os efeitos da nova norma a negócios que contrariem os preceitos provenientes da ordem pública voltados a garantir a função social da propriedade. Diz o parágrafo único, do art. 2.035, do Novo Código Civil:

> "Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para **assegurar a função social da propriedade** e dos contratos." (destacamos)

Dando seqüência à sua nova ordem social, o Novel Codex Civil Pátrio inovou também nos moldes de desapropriação, na prática regulamentando o inciso XXIII, do artigo 5º, da Carta da República, por disposição de seu art. 1.228, ao criar uma nova modalidade de perda da propriedade, na qual a interferência do Estado apresenta-se de forma mínima, mais precisamente porque é aos ocupantes destinatários da terra a quem cumpre pagar diretamente ao proprietário pelo imóvel que ocupam, desde que estabelecidos alguns *critérios de interesse social*, cabendo ao juiz dar vida e cumprimento ao instituto e determinando a seu juízo a justa indenização. A sentença valerá de título para o registro do imóvel[15].

Para ilustrar, mostramos abaixo o que preconiza o novo instituto incrustado no art. 1228, do Código Civil, com destaque para seus §§ 4º e 5º:

> "§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de **interesse social** e econômico relevante". (destacamos)

E assim determina o parágrafo seguinte:

15 C. Civil, art. 1228, § 5º

> "§ 5º No caso do parágrafo antecedente, **o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores**". (destacamos)

De acordo com o dispositivo civil, ao Magistrado restará o trabalho de analisar os critérios determinantes quanto ao que seja "extensa área", "considerável número de pessoas" e "interesse social e econômico relevante" e a "justa indenização". Deverá ele avaliar com elementos subjetivos o *quantum fixar de* valor da terra aos seus pretendentes e o quanto poderão estes suportar para adquiri-la.

Celso Antônio Bandeira de Mello[16], ao abordar o assunto em capítulo especialmente dedicado à função social da propriedade, vaticina que

> "Embora seja característico das limitações administrativas apenas impor deveres de abstenção, não se pretendendo por meio delas captar do particular atuações positivas, em nosso Direito Constitucional há uma exceção notável, e que se constitui em cadente expressão do art. 170, III, onde se impõe o princípio da função social da propriedade. Esta, na conformidade do art. 5º, XXIII, cumprirá a sua função social, em cujo nome o proprietário é obrigado a prepor seu imóvel a uma função socialmente útil, seja em área urbana, seja em área rural."

A propriedade, reconhecida pelo Poder Público a sua função social, atingirá o objetivo maior do Estado, qual seja, promover atos que se destinam ao cumprimento do interesse público primário, que na visão de Celso Antônio[17], significa o "interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem".

8. A problemática do Regime de Competências

O assunto merece atenção especial, quando se confronta o sistema de *competências,* quer legislativas, quer administrativas, dos entes federados. Para José Afonso da Silva[18], competência constitui "a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões" e afirma ser ela "o ponto nuclear da noção de Estado Federal", no que não é contrariado pelo professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho[19], que, ao discutir o mesmo tema, exprime que

16 In, Curso de Direito Administrativo, 19ª ed., Malheiros, São Paulo, 2005, págs. 740/741

17 Idem, pág. 51

18 Idem, págs. 475 e 477

19 In, Curso de Direito Constitucional, 32ª Ed. Saraiva, São Paulo, 2006, pág. 60

> "A competência administrativa é, em princípio, correlata à competência legislativa. Assim, quem tem competência para legislar sobre uma matéria tem competência para exercer a função administrativa quanto a ela".

Ao explicar o sentido da compreensão material das normas organizatórias do Estado, mais precisamente as competências constitucionais, que se dividem entre administrativas e legislativas, Canotilho[20] afirma que o princípio da indisponibilidade de competências, ao qual está associado o princípio da tipicidade de competências é "*um dos mais importantes princípios constitucionais"* e que, de acordo com tais princípios: "*as competências constitucionalmente fixadas não possam ser transferidas para órgãos diferentes daqueles a quem a Constituição as atribuiu*". Tal também se aplica à competência administrativa municipal, ainda quando se está diante do conceito de "Região Metropolitana"[21], cuja posição buscaremos situar, ou, pelo menos, aclarar, frente à interpretação constitucional, mais adiante. Há disposição clara no inciso VIII, do artigo 30, da Carta Federal, que devem ser observadas com cuidado, à luz do que vem a ser o interesse local, e isto será objeto de observação adiante.

9. Da Interpretação das Normas à Luz da Constituição

Normas são criadas pela vontade dos homens e, portanto, explicáveis e interpretáveis, correndo, no entanto, o operador, o risco de se afastar de seu sentido real, ao imprimir-lhe significado equivocado. Tentar explicar o sentido da lei compete ao seu intérprete, que observará as boas regras de hermenêutica e interpretação constitucional, para cujas técnicas de aplicação sugere-se seguir o magistério de Celso Ribeiro Bastos[22], que em reconhecida obra comenta que a

> "Hermenêutica é a responsável pelo fornecimento de subsídios e regras a serem utilizados na atividade interpretativa", sendo que a interpretação "é a atividade que procura imprimir uma vontade ao texto a ser interpretado, de modo que este possa incidir no caso concreto".

É o que a rigor tentaremos, buscando nas normas o sentido para assimilar a questão. Zelar pelo ordenamento do solo é das atividades municipais que deriva do *interesse público*

20 CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª Ed, Almedida, Portugal, págs. 540/541

21 CF/88 - Art. 25, § 3°: Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

22 In, Hermenêutica e Interpretação Constitucional, 3ª Ed., Celso Bastos Editores, São Paulo,.2002, págs. 30 e 34

primário, que nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello[23] significa "*aquele pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social".* E é exatamente nesse sentido que caminha o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que em recente julgado firmou, *verbis*:

> "O Município tem o poder-dever de agir para que loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. **O exercício dessa atividade é vinculado**" (Resp 194; 732/SP; Recurso Especial de 1998, em que foi Relator o Ministro José Delgado, publicado em 21.06.1999). (destacamos)

> "**Cumpre, pois, ao Município regularizar** o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual **esta competência é vinculada**".*24* (não há destaques no original).

Este entendimento trazido que o Superior Pretório declara ser pacífico em diversos outros julgados da lavra de seus ministros, demonstra a inexistência de controvérsias naquela Corte a respeito do dever-poder do Município frente ao parcelamento do solo, sendo tal dever vinculado, para atuação. E nunca é demais recordar, que o termo *vinculado* significa que decorre de imposição legal – princípio da legalidade em sentido estrito, o mais importante dos regentes da Administração pública, insculpido no *caput* do art. 37, da Carta da República de 1988 – do qual deriva a própria discricionariedade, quando o administrador age segundo critérios de conveniência e oportunidade, porém sempre em observação e obediência à lei, naturalmente.

Vinculação significa, imperativamente, dever fazer, sob pena de arcar com as sanções cabíveis. Decorre do princípio da legalidade em sentido estrito, orientador de que o administrador público no cumprimento de suas funções somente pode fazer o que a lei determina, ao contrário dos administrados, a quem a lei faculta não fazer o que ela proíbe. É sensível a diferença. Superada a abordagem sobre competência e legalidade e reafirmando a importância do poder municipal no ordenamento de seu solo, permitimo-nos citar o *caput* do artigo 40 da Lei Nacional[25] nº 6766/79, de cujo texto decorre, que:

> "Art. 40 A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, **poderá regularizar loteamento ou**

23 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 19ª ed. Malheiros, São Paulo, pág. 88

24 REsp 259982/SP; Recurso Especial de 2000 – Relator o Ministro Franciulli Netto, publicado em 27.09.2004.

25 Classificação que a novel doutrina tem entendido sob a natureza de 'Lei Nacional', por conter normas de cunho geral que não se destinam a somente regular órgãos federais, mas que atuam em determinada matéria, aplicando-se em todo o território nacional. No caso, regula a norma, nacionalmente, o parcelamento do solo.

> **desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes**".

Explícito está do texto legal acima transcrito, que a Prefeitura inclusive ***poderá regularizar, custeando as despesas,*** o loteamento não autorizado, sempre que não for atendida a sua notificação por parte do loteador. O termo ***poderá*** indica faculdade de fazer, permissivo de a Prefeitura tomar para si a incumbência legal – porque decorre do texto da própria lei – de organizar todas as obras e viabilizar os documentos necessários à regularização do loteamento ou desmembramento que não se encontrar em acordo com as regras administrativas e legais, como os Códigos locais de Posturas, de Edificações, etc.

Nesse sentido, repise-se, agirá o Município em pleno acordo com a lei e, no nosso entender, *permissa*, não só facultativamente, mas para obedecer à hierarquicamente superior norma ínsita do art. 30, VIII, da Constituição Federal, que o vincula ao parcelamento e ocupação do solo urbano, por disposição de seu próprio texto, que estatui, *verbis*:

> CF/88, Art. 30 "Compete aos Municípios: ...VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do **parcelamento e da ocupação do solo urbano**." (destacamos).

Tal competência – que em nosso entender abrange as esferas administrativa e legislativa – a que se refere a norma posta é de classificação originária e "exclusiva", quanto à sua extensão[26].

Portanto, sendo exclusiva tal competência, por óbvio não é ela delegável, eis que a Carta Máxima, ao assim dispor, não admite ser esse ofício político-administrativo entregue à cuida de outro ente que não aquele que detém o interesse local em razão do fato e de sua localização, reforçada tal exclusividade na autonomia aos entes federados[27]. Repise-se que, se tal competência não poderá ser delegada, muito menos invadida, pena de quebra do *pacto federativo* nacional.

Havendo órgão de outra unidade da Federação a impedir ou obstar tal ato de império (cartórios, departamentos estaduais), aplicar-se-á a regra geral da autonomia. Ao lecionar sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles[28] assim se definiu:

---

26 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20ª ed. Malheiros, São Paulo, 2002, págs. 476/481 (Título "Da Repartição de Competências").

27 Constituição Federal, art. 18, caput

28 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. Malheiros, São Paulo, 2003, págs. 110/111

> "Podemos dizer que **tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município**, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios **cabe exclusivamente ao Município interessado não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. Pode e deve o Município repelir tais interferências, partam elas de outro Município, do Estado-membro ou da União, através de seus órgãos ou poderes**. E não sendo possível ao Município ofendido em sua autonomia convencer administrativamente o poder estranho a cessar sua intromissão, **poderá recorrer ao Judiciário para anular o ato concreto de interferência inconstitucional**". (detacamos)

Claro está que o Município tem obrigação – dever/poder – de regularizar e fazer regularizar toda e qualquer interferência urbanística que recaia sobre o seu território, especialmente na zona urbana, implicando alteração na vida de seus munícipes, ainda que tal encontre-se em Região Metropolitana, com destaque à interpretação necessária que se deve imprimir à parte final do § 3°, do art. 25, da Constituição Federal[29]. Tanto é clara a obrigação que, repise-se, farta também é a jurisprudência e pacífico o entendimento no seio do Superior Tribunal de Justiça de que, caso o Município deixe de aplicar as regras decorrentes da norma constitucional posta acima, negligenciando no exercício do poder de polícia ao se eximir de atuar com vistas à regularização dos loteamentos que em seus limites se encontrem à margem da lei e das regras, por desídia na imposição de sua autoridade administrativa, sujeitar-se-á, juntamente com o loteador irregular, a compor o pólo litisconsorcial passivo da ação civil pública proposta pelo Ministério Público ao caso concreto. Nesse sentido está decidido pelo Pretório Superior:

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PARCELAMENTO DE SOLO. MUNICÍPIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. **O Município, em se tratando de Ação Civil Pública para obrigar o proprietário de imóvel a regularizar parcelamento do solo**, em face do modo clandestino como o mesmo ocorreu, sem ter sido repelido pela fiscalização municipal, **é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda. 2. O Município tem o poder-dever de agir para que loteamento urbano irregular** passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 3. O **exercício dessa atividade é vinculado**."*30* (destacamos)

E reafirma:

> ADMINISTRATIVO – LOTEAMENTO INACABADO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPUTAÇÃO POR AÇÃO DE REGRESSO À EMPRESA LOTEADORA. 1. **É dever do Município fiscalizar os loteamentos**, desde a aprovação até a execução das obras. 2. A CF/88 e a lei de parcelamento do solo (Lei 6766/79) estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infra-estrutura (art. 40). 3.

29 Art. 25, § 3°, in fine: "...o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum"

30 STJ - REsp. 194.732/SP – Recurso Especial. 1998. Rel. Min. José Delgado. DJ. 21.06.1999. Pág. 83.

Legitimidade do Município para responder pela sua omissão e inação de loteadora."***31***

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO. ART. 40 DA LEI N. 6766/79. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. *Nos termos da Constituição Federal,* ***em razão de seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, "se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário poderá compeli-lo ao cumprimento de tal dever*** *(REsp. 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002). No mesmo sentido: REsp. 259.982/SP, da relatoria deste Magistrado, DJ 27.09.2004; REsp. 124.714/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 25.09.2000; REsp. 194.732/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 21.06.99, entre outros."32*

10. A reafirmação da competência municipal

Quem deve organizar administrativamente, também tem que disciplinar por regras e as regras são as leis, os decretos. Se o Município não age, poderá ser questionado judicialmente e responder por tal. Em se tratando de regiões metropolitanas, pergunta-se: Se por um Decreto estadual pode tudo, por que não por normas municipais? Quem é o Rei e quem é o súdito, ou súditos? Qual o limite de subordinação e sujeição? Não há um caso nem outro. A questão é de competência, observação e submissão somente à lei e aos princípios constitucionais, o que proporcionará o império do estado de direito, de que deriva a segurança jurídica.

O entendimento doutrinário e jurisprudencial trazidos acima nos leva a afirmar que é saudável manter o sentimento da viabilidade e mais, que decorre da obrigação legal do Município implementar legal e administrativamente a regularização de suas áreas urbanas, especialmente em assentamentos já consolidados, quando não houver interesse regional de outros municípios em regiões lindeiras, ou de interesse nacional, devido a interferência ambiental, obviamente consideradas as suas condições orçamentárias, administrativas e sociais, para cumprir a regra posta no art. 30, inciso VIII, da Carta Federal, observando-se o que dispõe a parte final da redação do art. 40, da discutida Lei Nacional nº 6766/79, qual seja, *para* ***evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes dos lotes,*** especialmente com ***atenção ao novo regulamento constitucional do Estado de São Paulo introduzido pela Emenda Constitucional nº 23***, de 31 de janeiro de 2007.

31 STJ – REsp. 252.512/SP – Recurso Especial. 2000. Rel. Min. Eliana Calmon. DJ. 29.10.2001. Pág. 194.

32 STJ - REsp. 432.531/SP – Recurso Especial – 2002 – Rel. Min. Franciulli Netto – DJ 25.04.2005 – Pág. 265.

11. A Exclusiva Competência Legislativa Municipal

A Constituição de 1988 estabeleceu como competência do Município, em comum com a União e os Estados, em seu art. 23, inciso IX, a promoção de programas de construção de moradias e o fomento à melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, dentre outras, como a proteção do meio ambiente e o combate à poluição e o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, além de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II) e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). A respeito do assunto competências municipais e interesse local, vale mais uma vez menção ao magistério de Celso Antonio Bandeira de Mello[33], em que é possível destacar que

> "o interesse local é aquele interesse próprio e comum a todo Município, independentemente das peculiaridades de cada qual. Assim sendo, dada matéria é de interesse local, quando disser respeito a interesses que se encartam apenas na órbita própria das circunscrições menores (...) Bem por isto, são pertinentes a todo e qualquer município, já que atinam a uma categoria de interesses que é em sua generalidade, de natureza local. A eles é que está reportado pó inciso I do artigo 30. (...) trata-se, então, de uma competência comum de qualquer Município. O assunto é dele e de mais ninguém. É de interesse local".

A questão do *interesse local* é merecedor de longa discussão e não constitui o cerne desta discussão, portanto o citamos para ilustrar e seguiremos adiante.

A partir da abordagem constitucional feita acima, pode-se concluir que compete aos municípios definir suas atuações e atribuições por meio de suas leis orgânicas e legislações esparsas. Assim, cabe a estes, em razão do interesse local, dispor sobre a administração e utilização dos seus serviços públicos, planejar o uso e a ocupação do solo urbano, estabelecer normas de edificação e de arruamentos, bem como todas as limitações urbanísticas convenientes ao ordenamento do seu território, excetuadas as áreas de influência de mais de um município ou as de interesse ambiental. Não deverá haver, ainda, afronta à legislação federal e/ou estadual que tratar de assunto referente a matéria específica, ou de regra geral, caso da Lei 6766/79. Quando a competência para solucionar problemas incidentes sobre a vida dos municípios afetar outros níveis de governo – federal ou estadual - ou seja, com eles tenha que ser compartilhada, como é o caso de habitação, geração de empregos, fomento

33 Texto de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, in Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba: direito administrativo e constitucional. SP, Malheiros, 1997, pgs. 271-280, citado na obra de As Competências do Município na Constituição Federal de 1988, de UBIRAJARA CUSTÓDIO FILHO, ed. Celso Bastos, SP, 2000, pág. 78/79

agropecuário e demais atividades econômicas, cabe ao Município respeitar as regras existentes.

Entretanto, no que tange ao estrito ordenamento territorial e, baseando-se no conhecimento da sua realidade urbana e das tendências ocupacionais locais, seguramente o município deverá definir critérios para a ocupação do seu espaço urbano, de modo a evitar problemas que porventura possam ocorrer em função da ocupação inadequada ou implantação de atividades conflitantes. Além do mais, a implantação de obras de infra-estrutura, equipamentos urbanos, assim como a prestação de serviços, deverá atender às diretrizes de organização do espaço urbano, de modo a corresponder às necessidades das diversas atividades desenvolvidas na cidade. Assim, a definição das obras e serviços a serem executados partirá de um planejamento racional que leve em consideração a organização do espaço.

A jurisprudência de nosso Tribunal de Justiça também tem entendido da competência municipal em matéria urbanística, sendo que firmou julgamento em duas ações, que apesar da natureza jurídica distinta – cujos trechos trazemos – os arestos são categóricos, vejamos[34]:

> "(...) Em outras palavras, relacionada com o uso e ocupação do solo, a iniciativa legislativa sobre a matéria é do Prefeito, a quem cabe exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração, na conformidade do art. 47, II e XIV, da CE, e porque dependente de estudos prévios e técnicos só o Poder Executivo Municipal, por meio de órgãos próprios, pode realizar."

E cita, no corpo da decisão, o artigo 180, da Constituição Estadual, cujo texto define:

> "Art. 181 Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes."

O outro caso, mesmo entendimento, a caso não fundiário, mas o julgado é de interesse urbanístico:

> "Sabe-se que a Constituição Federal integrou o Município na Federação lhe atribuindo a administração própria no que concerne ao interesse local, organização e execução dos serviços públicos de sua competência e ordenação urbanística de seu território – art. 30 Constituição Federal.

34 ADIn n° 994.09.226227-1 (182.599.0/1-00) (Tribunal de Justiça de São Paulo) à Lei Complementar 2.047/09, do Município de Louveira, que dispôs sobre regulamentação de lotes desdobrados irregularmente com edificações construídas em desacordo com as normas municipais – Ação Julgada Procedente"(18.03.2010) Rel. José Roberto Bedran.

> Deste modo, cabe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII)."

Prossegue o julgador, clareando a questão do *interesse local,* para concluir no parágrafo seguinte:

> "De igual forma, Hely Lopes Meirelles bem pontua: 'O critério do interesse local' é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município; se o seu interesse é secundário, comparativamente com o das demais pessoas administrativas, a matéria refoge da sua competência privativa, passando para a que tiver interesse 'predominante' a respeito do assunto. (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo. Malheiros, p. 279). O interesse e a utilidade pública estão no âmbito da incumbência municipal, porquanto pertence ao interesse local e da coletividade, zelar pelo controle das edificações urbanas, de modo a fiscalizar sua ocupação em detrimento do ordenamento urbanístico."

Primaz e salutar, também, para a segurança jurídica, que essa preocupação não se restrinja à área urbana da sede municipal – que tecnicamente se conhece por cidade. A organização do município deve ser vista como um todo, alcançando, também, as sedes distritais e povoados e considerando a adequada distribuição dos equipamentos de educação, saúde, entre outros, dentro do possível, aos serviços essenciais. Todas as áreas do município - cidade[35] e rural[36], sedes distritais - devem ser delimitadas por um perímetro urbano. Saliente-se, que somente em terrenos situados no interior de um perímetro urbano o Poder Público poderá autorizar o parcelamento do solo para determinados fins.

Tal perímetro consiste, também, a área onde a Administração Municipal tem a responsabilidade de prestar os serviços urbanos e onde tem competência para cobrar as taxas correspondentes e arrecadar o imposto sobre a propriedade urbana (terrenos e edificações).

Reafirme-se, que o município é que detém a competência para regulamentar o parcelamento do solo urbano, ou seja, os loteamentos e desmembramentos de terrenos – via de seu Plano Diretor e Lei de Zoneamento. Este controle tem por objetivo garantir à população terrenos dotados de requisitos mínimos indispensáveis à habitação, que são principalmente: frente e áreas adequadas; acesso por vias com largura e demais características técnicas

35 Compreendendo por "cidade" o núcleo administrativo e econômico municipal, sua sede, com inclusão de seus distritos, subdistritos e subúrbios, as chamadas 'zonas urbanas' com cuja definição inclusive se ocupou o Código Tributário Nacional, em seu art. 32, §§ 1° e 2°.

36 A definição de área rural está no art. 29, do Código Tributário Nacional e mais abrangente na Lei 5.868/72, artigo 6°: "... considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização..."

compatíveis com suas funções; infra-estrutura; reserva de áreas para praças e para implantação dos equipamentos urbanos necessários. Além disto, por meio dessa regulamentação, a administração Municipal tem sob seu controle o processo de expansão da área urbana, de modo a garantir a ocupação mais adequada dos terrenos.

12. Considerações Finais

Toda a argumentação e posicionamento doutrinário e jurisprudencial trazidos demonstram que o uso e **ocupação** do solo, cuja organização está prevista tanto na regra geral de aplicação nacional, quanto nos planos organizacionais dos municípios, especialmente o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento, que visam a orientar a localização das diversas atividades (residências, comércio, serviços, indústrias) e controlar a intensidade de ocupação dos terrenos e o volume das edificações, depende da atuação direta destes, que são os interessados.

O regramento de uso e ocupação do solo tem por objetivo obstar no nascedouro os conflitos entre vizinhos, *ex-vi*, os causados na proximidade entre residências e indústrias poluentes. Todo o regramento municipal que se destine a regular a intensidade de ocupação dos terrenos, bem como a intensidade física das edificações, tem como escopo principal regular a distribuição da população na área urbana, além de permitir uma previsão de dimensionamento dos serviços e equipamentos urbanos necessários em cada bairro ou setor.

E tal regramento encontra amparo na ordem constitucional vigente, como já se afirmou, deixando claro o estabelecimento legítimo do exercício das competências municipais, sejam elas de natureza administrativa ou legislativa, no ordenamento de seu solo urbano, com os olhos voltados ao pacto federativo que obriga à observação do sistema de competências estabelecido.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª Ed. Malheiros, São Paulo, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. SP: Celso Bastos Editores, 2002.

CANOTILHO, J. J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª Ed. Portugal: Almedina, 2002.

DA SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional.* SP: Malheiros.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª Ed. SP: Malheiros, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32ª Ed. SP: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13ª Ed. SP: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio e BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. SP: Saraiva, 2007.

NUNES, Gleucio Santos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. SP: Dialética, 2005.

TEIXEIRA, J.H. Meirelles (Organização de Maria Garcia). *Curso de Direito Constitucional*. RJ: Forense Universitária, 1991.