

A autonomia municipal e o zoneamento industrial

GASPARE SARACENO

Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade Católica de Salvador — Bahia

1. O Estado federal — tipificado como forma composta que objetiva a identificação de uma unidade política — pressupõe a coexistência de uma esfera de **Poder Central** emergente, a que se dá o nome de **União**, e de esferas de **Poder Local** — determinantes desse **Poder Central**, nominadas de **Estados-Membros**. É evidente que se contém, no universo da Federação, a idéia de composição. É indubitoso, portanto, configurar-se um jogo de forças, estas articuladas a partir das extremidades e tendentes para o centro (a exemplo de um movimento centrípeto). Realidades que preexistem à concepção do Estado federal, que é consequência. É desiderato do Estado federal “formar uma união mais perfeita . . .”, conforme, aliás, se inscreveu no preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos da América. Tratava-se, lá, de dar nova forma de vida à confederação pré-constitucional, uma vez que os artigos (artigos da confederação) se mostravam instrumentos débeis a dar estabilidade aos laços políticos das colônias. Em que pese aos inconvenientes, para reger o futuro político das treze colônias, os artigos da confederação serviram de suporte para a consolidação do sentimento nacional. Afirma BERNARD SCHWARTZ (1):

“Los artículos de la Confederación, a pesar de todas sus deficiencias, dieron efectivamente una base legal al gobierno nacional **de facto** que había existido bajo el Congreso Continental. Su disposición encaminada a constituir una “perpetua Unión” y el funcionamiento, aunque inadecuado de esa Unión, acostumbraron a los norteamericanos a considerarse a si mismos como una nación. Aun siendo deficientes como eran, los artículos, tal como

Trabalho apresentado no 6.º Congresso de Desenvolvimento Industrial, realizado em Fortaleza — CE, de 21 a 23 de outubro de 1981.

(1) SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes de Gobierno*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966, v. I, pp. 14-15.

lo describió Marshall, preservaron la idea de unión hasta que el buen sentido de la nación adoptó un sistema más eficiente. Cuando la Unión resultó defectuosa, la cuestión ya no fue cómo desembarazarse de ella, sino como hacerla más perfecta.”

O Estado federal é forma de convivência política entre a esfera de **Poder Central** emergente (a União) e os **Estados-Membros**, estes determinantes do **Poder Central**. Escreve ALBERTO BARRENA GARCIA (2):

“Es aquí precisamente donde radica la importancia actual del federalismo **moralmente** considerado: en cuanto que es una forma adaptable que permite respetar la diversidad asegurando la unidad, el federalismo permite realizar la unidad de la civilización. Sin un fondo científico comun y sin una misma concepción de la persona humana, la **convivencia** es imposible o peligrosa. Pero, al mismo tiempo, el federalismo respeta la diversidad de culturas.”

2. A distribuição das competências, no Estado federal, se funda na justaposição, como regra fulcral — em se tratando de competência estadual, ou seja, conferida pela Constituição aos Estados-Membros —, e esta haverá de prevalecer, excluída a da União, e vice-versa. Excepcionalmente, entretanto, há superposição quando se trate de competência no campo dos poderes concorrentes (art. 8º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil). A Constituição vigente adota técnica de distribuição das competências pela qual ficam conferidos à União os poderes expressos (art. 8º) — bem como os implícitos; aos Estados-Membros os que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pelo texto constitucional (art. 13, § 1º). A previsão que se refere aos poderes concorrentes, entre a União e os Estados-Membros, está inserta no parágrafo único do art. 8º, em que “a competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal”.

Aqui haverá superposição de normas, pois a lei federal excluirá a lei estadual idêntica.

3. Esclarece MANOEL RIBEIRO (3):

“Se o essencial na Federação são as relações entre os Estados-Membros, ela não será descaracterizada se se introduzir um novo elemento, no caso o Município. Pelo fato de, na sua superfície interna, haver sido o Estado-Membro unitário, não impedirá a existência do regime federativo que deixe de o ser. Representará, pelo contrário, um progresso porque a autonomia política que se conceder às entidades intra-estatais, para empregar a expressão de PONTES DE MIRANDA, significará mais democracia, maiores garantias, maior participação do povo nos assuntos do governo.”

(2) BARRENA GARCIA, Alberto. *El Federalismo en Suiza*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, v. I, p. XIV.

(3) RIBEIRO, Manoel. *O Município na Federação*. Salvador, Universidade Católica de Salvador, 1979, p. 51.

Informa MAYR GODOY (4) ter o Poder Municipal nascido

“ (...) em meio às destruições das guerras medievais, da peste e da fome e em oposição ao poder régio, ao feudalismo e ao bispo, com a idéia comunitária fundada na valorização do homem e limitada à aspiração de apenas cuidar dos negócios locais, em clima de paz, ainda que ao custo de contribuições permanentes, porém ajustadas em pecúnia. Daí por que sua origem não se encontra na **polis** nem na **urbs** — Cidade-Estado —, mas na **city** e no **bourg** — cidade fortificada. Dentro das muralhas ou do quarteirão, protegido pelo foral, o burguês pôde, a salvo das devastações da guerra e dos abusos do senhor feudal, do bispo e do rei, encontrar condições para desenvolver sua atividade econômica e social, pela associação voluntária, visando interesses comuns, presidido por um novo instituto — a Câmara Municipal!”

Observe-se, desde então, ser sua vocação natural a de encontrar condições para o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais, visando a interesses comuns. O mesmo autor afirma que “o **Municipium** surgiu como forma de ordenar a vida urbana das terras conquistadas”.

4. EUGÊNIO FRANCO MONTORO (5), tratando do Município brasileiro, escreve:

“Foi com a Independência do País que se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal. Isto porque, até aquela época, as instituições de governo local existentes no País eram transplantes do modelo português. Foi com a Constituição de 1824 que o Município brasileiro passou a ter feições próprias e existência constitucional.”

Nesse sentido, o art. 167 da Constituição Política do Império estabeleceu:

“Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas.”

Já o art. 169, também da Constituição do Império, fixou:

“O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particularidades, e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar.”

A Constituição de 1891, no seu art. 68, veio consagrar, ainda que de maneira vaga, a autonomia municipal, ao dispor:

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

(4) GODOY, Mayr, *A Câmara Municipal*. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1978, p. 15.

(5) MONTORO, Eugênio Franco. *O Município na Constituição Brasileira*. São Paulo, Editora da Universidade Católica, p. 28.

Emendada a Constituição de 1891 — em 1926 —, alterada a redação do art. 6º, com a enumeração dos princípios constitucionais a que deveriam os Estados-Membros obedecer, sob pena de intervenção federal, inseriu-se ser imperativa a intervenção da União, nos Estados, para assegurar a autonomia municipal (art. 6º, II, f).

A Constituição de 1934 tornou menos fluida a autonomia dos Municípios, que já fora prevista na Constituição de 1891. EUGÊNIO FRANCO MONTORO (6) aponta oito características do regime instituído em 1934, e relativo à autonomia municipal:

“1. a eletividade de Prefeitos e Vereadores passou a ser obrigatória, podendo o Prefeito ser eleito pela Câmara. No Município da Capital e nas estâncias hidrominerais o Prefeito poderia ser de nomeação do Governo do Estado (art. 13, I e § 1º), sendo vedada a reeleição de Prefeitos para o período imediato (art. 7º, I, c);

2. o processo de intervenção dos Estados nos Municípios passou a ser previsto na Constituição. Somente poderia ocorrer para regularizar as finanças, observados, no que forem aplicáveis, os preceitos referentes à intervenção federal (art. 13, § 4º);

3. aos Estados era facultada a criação de órgãos de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças, pondo-se fim às discussões sobre se tal atividade era lícita aos Estados e se não conflitava com o sentido de “peculiar interesse” (art. 13, § 3º);

4. atribuiu-se ao Município competência para decretar e arrecadar tributos, além dos que lhe fossem transferidos pelos Estados (art. 13, § 2º). Esta foi a grande inovação trazida pela Carta Magna de 1934, pois procurou assegurar a independência financeira do Município, conferindo-lhe certos impostos e taxas. Este passou a ter competência tributária. Apesar de esta competência referir-se a tributos de menor importância, e que não resolveriam de vez o problema da pobreza dos Municípios, foi um primeiro e enorme passo no sentido de eliminar a dependência dos governos estaduais para a execução dos serviços de peculiar interesse do Município;

5. tornou expressa a conceituação da autonomia financeira, caracterizada pela liberdade na decretação de seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas (art. 13, II). Além de atribuir ao Município impostos e taxas, assegurou a livre aplicação de seus recursos, que não poderiam mais ser vinculados a determinações do governo estadual;

6. tornou expressa a faculdade de o Município livremente organizar os serviços de sua competência, como decorrência necessária da autonomia municipal (art. 13, III);

(6) MONTORO, *op. cit.*, pp. 49-50.

7. manteve a cláusula do peculiar interesse como delimitadora da competência do Município (art. 13, **caput**);

8. previu, novamente, a intervenção federal nos Estados que não respeitassem o princípio da autonomia municipal (art. 7º).”

A Constituição de 1937, ainda que formalmente, manteve a autonomia municipal, nos termos do seu art. 26:

“Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitores na forma da lei;

b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição, pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.”

O Prefeito passou a ser de livre nomeação do Governador do Estado, segundo o disposto no art. 27.

A Carta de 1937 estabeleceu, no seu art. 46, ser a Câmara dos Deputados composta de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto. Para tanto, eram eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal (art. 47).

O art. 1º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, alterou a redação do art. 46, determinando a eleição dos membros da Câmara dos Deputados mediante sufrágio direto, ficando destituído de eficácia o mandamento contido no art. 47 que seria suprimido pelo art. 2º, também da Lei Constitucional nº 9.

Por oportuno, registre-se que, dentre os princípios constitucionais a serem observados pelos Estados-Membros, sob pena de intervenção federal, não houve menção à autonomia municipal (art. 9º).

A Constituição de 1946 restabeleceu a dignidade em relação à autonomia dos Municípios. No dizer de ATALIBA NOGUEIRA, referido por EUGENIO FRANCO MONTORO (7), os constituintes objetivaram “restabelecer as liberdades locais, indispensáveis ao progresso destas células do organismo nacional, não apenas as liberdades de ordem pública, mas também as de caráter administrativo, financeiro e econômico”.

Assim é que, dentre os princípios constitucionais a serem observados pelos Estados-Membros, sob pena de intervenção federal, voltou a ser introduzido aquele referente à autonomia municipal (art. 7º, VII, e). O art. 23

(7) MONTORO, *op. cit.*, p. 58.

fixou o princípio geral da não-intervenção dos Estados-Membros nos Municípios, ao estabelecer os casos em que esta se daria (8).

O art. 28, tratando da autonomia municipal, estabeleceu que esta seria assegurada:

“I — pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.”

A enumeração dos tributos da competência dos Municípios constou do art. 29, independentemente de a Constituição conferir participação efetiva na arrecadação de tributos da União, conforme previsão contida nos §§ 2º e 4º do art. 15.

A Constituição de 1967 introduziu nova hipótese capaz de deflagrar a intervenção da União nos Estados-Membros, em caso de “deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas” (art. 10, V, b), uma vez que manteve a possibilidade de intervenção para assegurar a autonomia municipal (art. 10, VII, f).

A criação de Municípios continuou a cargo de lei estadual (art. 15), cabendo, entretanto, à lei complementar estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para esse efeito (art. 14).

Ainda que se considere como detalhado o tratamento dado pela Constituição de 1967 aos Municípios, houve, em verdade, uma sensível redução na autonomia (política e administrativa). Certamente que se configurou uma situação centralizadora (competência em favor da União para fixar limitações ao poder de tributar dos Estados e Municípios — art. 19, § 1º; fixação, pelo Senado, de limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios e do estabelecimento e alteração de limites e prazos, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações emitidas pelos Estados e Municípios — art. 69, § 2º) que bem caracteriza a elephantíase do poder central.

Ex vi do disposto no art. 20, § 2º, a Constituição de 1967 conferiu à União competência para, mediante lei complementar, “atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional”, conceder isenções de impostos municipais.

(8) O art. 23 da Constituição de 1946 estabelecia:

“Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando:

I — se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.”

EUGÊNIO FRANCO MONTORO ⁽⁹⁾, considerando o tratamento dado aos Municípios pela Constituição de 1967, escreve:

“Verifica-se, portanto, que é minucioso o tratamento dado pela Constituição de 1967 ao regime municipal. Todavia, isto pode trazer sérios prejuízos ao desenvolvimento dos Municípios. O tratamento constitucional, que se alargou com o objetivo de impedir uma interpretação restritiva da autonomia municipal, por parte dos governos estaduais, pode, atualmente, sufocar o próprio Município. Não é sem razão que, ao analisar a Constituição de 1967, é pessimista a observação de DIOGO LORDELLO DE MELLO, para quem a autonomia municipal e a Federação entraram em grave crise com o esquema centralizador da nova Constituição.”

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, reduzidas alterações introduziu no texto político primitivo em se tratando de matéria relacionada à autonomia municipal. Assim, acresceu-se mais um caso de intervenção dos Estados-Membros nos Municípios (art. 15, § 3º, d). O art. 16 tratou de fixar regras relativas à fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios. O § 2º do art. 15 introduziu regra pela qual “a remuneração dos Vereadores será fixada pelas respectivas Câmaras Municipais para a Legislatura seguinte, nos limites e segundo os critérios estabelecidos em lei complementar”. A Lei Complementar nº 25, de 2 de julho de 1975, tratou de estabelecer critérios para a fixação da remuneração de Vereadores, tornando, por conseguinte, eficaz o dispositivo constitucional não bastante em si mesmo.

5. A evolução constitucional do regime municipal trazida ao exame bem evidencia a tradição da instituição — célula deflagradora e constitutiva dos valores que informam a nacionalidade. Não se trata de o Município ser realidade de somenos importância. Seus alicerces sociológicos lhe dão nível e postura constitucionais. Sua organização, ainda que articulada por lei, nasce da Constituição, que fixa os lineamentos básicos, assegurando, como consequência, a autonomia.

MANOEL RIBEIRO ⁽¹⁰⁾, examinando o assunto, ensina:

“O nosso Município, ao contrário do Município francês, que é organizado por lei ordinária, tem os seus poderes fundamentais tirados da Constituição federal. Diverge nisso, também, do Município americano, que não foi encarado pela Constituição dos Estados Unidos. Isso se deu, aliás, porque o problema que interessava aos constituintes de Filadélfia era unir os Estados numa Federação. Afirma ALEXIS DE TOCQUEVILLE que a liberdade comunal nos Estados Unidos se deduz do dogma da soberania popular; a todas as repúblicas americanas é reconhecida mais ou menos essa independência. Mais uma razão para que o constituinte americano não cuidasse do problema municipal. Nesse aspecto, pois, o Muni-

(9) MONTORO, *op. cit.*, p. 78.

(10) RIBEIRO, *op. cit.*, p. 58.

cípio brasileiro tem uma posição privilegiada: as suas prerrogativas vêm da Constituição Federal, como as da União e as do Estado-Membro. Tem uma característica de Estado, segundo a concepção de MICHOUUD e DE LAPRADELLE, porque os seus direitos se encontram protegidos contra todo e qualquer ataque por uma delimitação jurídica ou repartição de competência. Não são direitos delegados, mas originários, pois que saltam da Constituição Federal. Não significam concessão dos Estados-Membros ou da União.”

E prossegue o festejado Mestre:

“Ainda, seguindo a MICHOUUD e DE LAPRADELLE, o Município brasileiro tem características de Estado, porque tem direitos de poderes públicos oponíveis ao Estado de que depende, Estado não soberano, e oponíveis ao Estado federal, Estado soberano. A União ou o Estado-Membro não podem retirar-lhe qualquer parte das faculdades que lhe pertencem. Somente a Nação, em assembléia constituinte, ou o Congresso, pelo processo de emenda, poderiam afetar os direitos dos Municípios. Também poderiam fazê-lo em relação à própria União e aos Estados-Membros. A situação é, pois, de perfeita igualdade. Pela tese lembrada, o Município não diverge do Estado, não lhe é inferior.”

Emerge indubioso considerar-se que os Estados-Membros não são juízes das competências essenciais dos Municípios. Não se trata de outorga de competências conferida pelos Estados-Membros aos Municípios. É autonomia que tem sua gênese na Constituição, oponível aos Estados-Membros, inclusive, e imodificável por estes.

Está, iniludivelmente, na Constituição da República Federativa do Brasil a autonomia municipal, que dela nasce nos seguintes termos:

“A autonomia municipal será assegurada:

I — pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, realizada simultaneamente em todo o País; (*)

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) organização dos serviços públicos locais.” (Art. 15, I e II.)

MANOEL RIBEIRO⁽¹¹⁾, discorrendo a respeito do conceito doutrinário de autonomia, assim se manifesta:

(*) NR: Redação do item I dada pela Emenda Constitucional n.º 22, de 1982.

(11) RIBEIRO, Manoel. *Direito Administrativo*. Salvador, Editora Itapoã Ltda., 1984, v. I, pp. 123-24.

“O conceito doutrinário de autonomia não é destruído pela Constituição Federal, quando a confere aos Municípios. Uma associação pode ser, diz MAX WEBER:

a) **autônoma** ou **heterônoma**; b) **autocéfala** ou **heterocéfala**. **Autonomia** significa, ao contrário de **heteronomia**, que a ordem da associação não está outorgada — imposta — por alguém de fora da mesma e exterior a ela, senão por seus próprios membros e em virtude da sua qualidade (qualquer que seja a forma em que isso tenha lugar). **Autocefalia** significa que o dirigente da associação é nomeado segundo a ordem da associação, e não, como no caso da **heterocefalia**, por alguém externo a ela (qualquer que seja a forma de nomeação).”

E conclui:

“Como desejam os autores que negam a autonomia política do Município, na verdade, teria ele autocefalia, apenas capacidade de escolher os seus dirigentes. Na realidade, tem assuntos próprios, deferidos pela Constituição Federal. É ele que os deve manejar, sem interferência, controle ou fiscalização do Estado, se é que se dá à palavra “autonomia” significação correta. O sentido doutrinário da palavra concilia-se perfeitamente com os termos do art. 15 da Constituição Federal. O Município brasileiro é autônomo e autocéfalo.”

HELY LOPES MEIRELLES⁽¹²⁾, a respeito da autonomia do Município brasileiro, assim se pronuncia:

“O Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado soberano se encontra o Município como peça do regime federativo, constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular do nosso Município é que resulta a sua autonomia **político-administrativa**, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os Municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas.”

A autonomia municipal, consignada no art. 15 da Constituição, é política e é administrativa. A política, que se contém no art. 15, I, revela-se pela eleição direta de Prefeito e Vice-Prefeito — como regra geral — e Vereadores. A administrativa, inserta no art. 15, II, decorre da administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente em relação às matérias contidas nas alíneas **a** e **b** do art. 15, II. A enunciação lançada não é exaustiva, daí por que não esgota os assuntos a serem exercitados pelos Municípios em razão de sua administração própria. Ao contrário, caracteriza-se por ser exemplificativa, servindo de parâmetro o **peculiar interesse**.

(12) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1979, pp. 780-1.

Ao exame aqui proposto, mantido o direcionamento que o assinalou, interessa cuidar da **autonomia administrativa**, que se manifesta pela administração própria, limitada ao peculiar interesse local.

6. A matéria pertinente à autonomia administrativa se funda, portanto, no peculiar interesse. Em relação ao peculiar interesse, escreve HELY LOPES MEIRELLES ⁽¹³⁾:

“Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia municipal de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza “peculiar interesse”, inscrito como dogma constitucional, é a **predominância** do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”

E sentença:

“Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta ou indiretamente 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 qualquer de seus órgãos ou Poderes.”

O disciplinar da malha urbana — o espaço que possibilita assentar as funções urbanas imprescindíveis (trabalho, habitação, lazer, dentre outras) — é ação pertinente ao predominante interesse da vida do Município, ainda que possa interessar — de uma maneira ou de outra — às demais esferas de competência de base territorial. Integra-se à gama de assuntos regulados em decorrência do exercício da administração própria do Município, uma vez que é manifesto o peculiar interesse local. Esse regram, tendente à ordenação do espaço urbano, é revelado pela edição de imposições urbanísticas, decorrentes do poder de polícia.

HELY LOPES MEIRELLES ⁽¹⁴⁾ expõe:

“As imposições urbanísticas são preceitos de ordem pública. Derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da administração. Exteriorizam-se em limitações de uso da proprie-

(13) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 3.^a ed., 1977, pp. 114-15.

(14) MEIRELLES, cf. nota (13), *op. cit.*, p. 592.

dade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade **positiva** (fazer), **negativa** (não fazer) ou **permissiva** (deixar fazer). Distinguem-se das limitações civis, comumente chamadas restrições de vizinhança, que visam à proteção da propriedade particular em si mesma, e à segurança, ao sossego e à saúde dos que a habitam (Código Civil, arts. 554 a 588). Ambas incidem sobre bens e atividades privadas, mas com finalidades diversas: **as restrições civis** amparam os vizinhos, reciprocamente considerados nas suas relações individuais; **as limitações urbanísticas** protegem a coletividade na sua generalidade.”

O art. 160 da Constituição da República Federativa do Brasil elege quais os princípios programáticos que devem informar a ordem econômica e social, objetivando a consecução do desenvolvimento nacional e da justiça social. Dentre os princípios ali contidos situam-se a **função social da propriedade** e a **liberdade de iniciativa**.

SPANTIGATI, referido por JOSÉ AFONSO DA SILVA⁽¹⁵⁾, comentando o art. 3º, segunda parte, da Constituição italiana de 1947, escreve que **a função social da propriedade** “ (...) constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público, que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.”

E essa harmonia entre o interesse particular e o interesse coletivo é alcançada pelo Município no exercício do **poder de polícia**. Ensina MANOEL RIBEIRO⁽¹⁶⁾:

“Exerce também o Município o poder de polícia que lhe é inerente. É a maior regalia do poder público, explicada porque se exerce em benefício da coletividade. Importa em restrições à liberdade individual. No exercício do poder de polícia, o Município tem um sem-número de atividades: edificação, localização de indústrias, de estabelecimentos comerciais que lidam com matéria que pode oferecer perigo à segurança geral, tráfego de veículos, afixação de cartazes, mendicância etc.”

Quanto aos assuntos urbanísticos, HELY LOPES MEIRELLES⁽¹⁷⁾ esclarece:

“Compete à União elaborar o Plano Nacional de Urbanismo e editar as normas gerais de urbanismo; cabe aos Estados-Membros organizar o Plano Estadual de Urbanismo e estabelecer as normas

(15) SILVA, José Afonso da. *Disciplina Jurídico-Urbanística da Propriedade Urbana*. São Paulo, Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, Jun. 80, p. 117.

(16) RIBEIRO, cf. nota (3), op. cit., p. 129.

(17) MEIRELLES, cf. nota (13), op. cit., p. 598.

urbanísticas regionais, supletivas e complementares das federais; e, finalmente, compete aos Municípios elaborar e executar o Plano Diretor do Município e promover o ordenamento urbano.”

A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo fixa como atribuições, dentre outras, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o estabelecimento de normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do território (art. 3º, VIII e IX). No mesmo sentido, a exemplo de outras, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado da Paraíba (art. 2º, VII e VIII), a do Estado do Piauí (art. 21, VIII, IX e XI), a do Estado do Rio Grande do Norte (art. 2º, VIII e IX), a do Estado do Rio de Janeiro (art. 35, V, VI e VII) e a do Estado da Bahia (art. 37, X e XI).

Segundo HELY LOPES MEIRELLES⁽¹⁸⁾, o Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado “é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.”

O Plano Diretor tem por objetivo a ordenação do espaço urbano. No dizer de JOSÉ AFONSO DA SILVA⁽¹⁹⁾:

“O solo passa a ter qualificação urbana, quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a **edificabilidade** e a **viabilidade** (de viário), que não são, por natureza, qualidades do solo. Essa qualificação é função das normas urbanísticas que lhe fixam o **destino urbanístico**, a que fica vinculado o proprietário. Esse destino consiste primordialmente na ordenação do terreno e na sua predeterminação a uma das funções urbanísticas já mencionadas. Mas a figura do destino urbanístico dos terrenos não se resume nisso, pois, como assinalou GARCÍA DE ENTERRÍA, o destino é um instrumento de ordenação da propriedade que se planifica através de sua natureza vinculante. Isso significa que é a figura por meio da qual se constrói o direito de propriedade (...) o destino cria uma **utilidade legal**, que pode aproveitar ao proprietário e que se contrapõe à **utilidade natural** dos terrenos, identificada com sua natureza de rústico.”

Há, desenganadamente, “um instrumento que individualiza as distintas categorias do solo urbano”, conforme explica PEDRO ESCRIBANO COLLADO, referido por JOSÉ AFONSO DA SILVA⁽²⁰⁾.

O Plano Diretor, que se propõe a dar aproveitamento concreto à malha urbana, em adequação às vocações naturais de crescimento, estabelece normas que irão regular o desenvolvimento do espaço, nos seus múltiplos aspectos a serem considerados, com a fixação de diretrizes que compreendem, por exemplo, o **zoneamento**, o **sistema viário**, os **princípios de loteamento**, os **princípios de edificação e urbanismo**.

(18) MEIRELLES, cf. nota (13), op. cit., p. 611.

(19) SILVA, op. cit., p. 119.

(20) SILVA, op. cit., p. 119.

Com o zoneamento, o Município terá zonas afetadas: uma zona urbana, uma zona de interesse de expansão urbana, uma zona de interesse urbano, uma zona rural.

A zona urbana haverá de ser subdividida em zonas de uso predominante, conforme é o caso da zona industrial (ZI).

7. A delimitação de parte do espaço urbano, para ser afetada como zona de uso predominantemente industrial, impõe uma destinação urbanística vinculante, daí por que a edificabilidade, que é uma utilidade acrescida, decorre da destinação contida no respectivo Plano Diretor do Município.

A respeito do assunto, informa JOSÉ AFONSO DA SILVA⁽²¹⁾:

“A edificabilidade é algo que surge com a ordenação urbanística do solo. É algo novo, acrescido, criado pelos planos e normas urbanísticas, por mais elementares que sejam, como no caso brasileiro. Edificabilidade é qualificação legal que se atribui a algum terreno urbano. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário exercer a faculdade de construir em terreno urbano. Sem ela a faculdade não existe.”

Depois de explicar que “a figura jurídica do destino dos terrenos urbanos e o princípio da função social da propriedade condicionam e informam o entendimento da faculdade que se acha inscrita no art. 572 do Código Civil, faculdade que se habituou denominar **direito de construir**”, prossegue:

“ — Quando se fala em direito de construir, ou, no sentido mais estrito, direito de edificar em solo urbano, o texto do art. 572 do Código Civil terá que ser interpretado, hoje, tendo em vista as profundas transformações não só da realidade urbana, mas especialmente das normas constitucionais sobre o regime de propriedade. Sobretudo, não se pode dar à expressão **direito de construir** ou **direito de edificar** o sentido de um direito subjetivo que, *in abstracto*, caiba ao proprietário do terreno. O que o texto, em verdade, confere a este é uma simples faculdade, que, como qualquer faculdade, se define, na lição de PAUL ROUBIER, como “possibilidade legal de opção em vista da criação de uma situação jurídica”. Faculdades são, no dizer do mesmo autor, “prerrogativas condicionadas, em princípio, isto é, prerrogativas cujo exercício é subordinado a certas condições fixadas pelo direito objetivo”. E a faculdade de construir também o é, pois o dispositivo citado a confere, salvo o direito dos vizinhos e os **regulamentos administrativos**. Nestes entram todas as normas urbanísticas que, em disciplinando a ordenação do solo urbano, fixando-lhe o destino, condicionam dita faculdade.”

O Município, fixando limitações urbanísticas, pode compelir o particular a exercer seu direito decorrente do princípio da liberdade de iniciativa (art. 160, I, da Constituição), tão-somente, no âmbito da zona de uso predominantemente industrial, reservada pelo respectivo Plano Diretor. É limitação quanto ao “exercício de direitos individuais, e não aos direitos em

(21) SILVA, *op. cit.*, p. 120.

si mesmos. E, exatamente, por não atingirem a substância da propriedade, nem afetarem o direito individual em sua essência constitucional, é que as limitações urbanísticas podem ser expressas por lei ou regulamento, de qualquer das entidades estatais, desde que observem e respeitem as competências institucionais de cada uma delas" (HELY LOPES MEIRELLES) (22).

A liberdade de comércio e indústria, princípio que a Constituição consagra sob o nome de liberdade de iniciativa, deve submeter-se a outro princípio, também constitucional, que é o da função social da propriedade. Só assim estará atestando sua perfeita conciliação com o interesse coletivo. É da competência municipal — como tributo específico — a cobrança da taxa de localização e funcionamento que resulta do exercício regular do poder de polícia. Isso quer significar que, no exercício do poder de polícia, o Município é possuidor de inarredável competência quanto a indicar o local em que deverão ser instaladas as indústrias. A liberdade de comércio e de indústria, como qualquer outra liberdade, não pode ter exercício ilimitado. Impõe-se seu exercício nos quadros da lei.

Sobre esse espaço urbano de utilidade acrescida — que é o zoneamento industrial — escreve HELY LOPES MEIRELLES (23):

“As zonas industriais são as reservadas para as fábricas e atividades conexas, devendo situar-se distanciadas dos bairros residenciais pelos naturais inconvenientes que acarretam às moradias, com o ruído de suas máquinas, com as emanações de seus produtos, com o despejo de seus resíduos e demais conseqüências do trabalho fabril. Atualmente, as Prefeituras vêm instituindo os denominados “distritos industriais” fora do perímetro da cidade, mas erigidos em **área urbana**, para nela concentrar as indústrias locais, segundo as conveniências da comunidade e os interesses do desenvolvimento econômico e social do Município. É a solução indicada para aliviar a cidade dos incômodos da indústria.”

O distrito industrial é entendido como um complemento espacial da estrutura urbana pela dotação do equipamento de infra-estrutura necessário à atração de unidades fabris e ao ordenamento da localização industrial, com profundos reflexos sobre o desenvolvimento harmônico de suas funções produtivas e sociais.

Objetiva basicamente facilitar a localização física de indústrias, mediante uma oferta elástica de terrenos equipados a custos econômicos, minimizando para o empresário investimentos imobiliários e assegurando facilidades para a mais ampla expansão industrial, provocando relevantes efeitos sobre a economia regional e as comunidades dela participantes.

Disciplinando a ocupação e uso dos terrenos, o sistema de distritos industriais proporciona crescentes economias externas, impede a especulação imobiliária, ordena e racionaliza a expansão urbana, reduz a poluição ambiental e permite se projetem com segurança as demandas do parque manufatureiro para que sejam satisfeitas em tempo hábil.

(22) MEIRELLES, cf. nota (13), *op. cit.*, p. 595.

(23) MEIRELLES, cf. nota (13), *op. cit.*, p. 636.