



O EXERCÍCIO AO DIREITO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE FRENTE ÀS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS: UMA ABORDAGEM SOCIOAMBIENTAL.

THE RIGHT TO EXERCISE CONSTITUTIONAL PROPERTY FRONT TO
LIMITATIONS ADMINISTRATIVE MUNICIPAL: AN APPROACH
ENVIRONMENTAL.

RICARDO VARGAS GARCIA¹

RESUMO

O artigo propõe uma análise acerca do exercício ao Direito Constitucional da propriedade, os limites ao exercício desse Direito quando afrontado pelas limitações administrativas objetivando um equilíbrio, direcionamento, a uma função socioambiental, de forma que propriedade, ao mesmo tempo que é um Direito individual, possa contribuir coletivamente para uma urbanização respeitosa e equilibrada. Para tanto, serão analisadas as legislações de alguns Municípios específicos, com ênfase para Santa Maria/RS, objetivando constatar a incidência e forma de fiscalização de modo a coibir irregularidades associadas à propriedade.

Palavras-chave: Direito a propriedade, limitações administrativas, função socioambiental.

ABSTRACT

The paper presents an analysis of the year the Constitutional right of the property, the limits on the exercise of this right when affronted by administrative limitations aiming for a balance, direction, a social and environmental function, so that property at the same time it is an individual right, can contribute collectively to a respectful and balanced urbanization. Therefore, the laws will be analyzed in some specific municipalities, with emphasis on Santa Maria / RS, aiming to establish the incidence and form of inspection to curb irregularities associated with ownership.

Keywords: Right to property, administrative constraints, environmental function.

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano (UNIFRA). Pós-Graduado em Direito Público pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Participante do Grupo de Pesquisa em Direitos da Sociobiodiversidade (GPDS/UFSM). E-mail para contato ricardov.garcia@hotmail.com



INTRODUÇÃO

Buscar o equilíbrio ambiental é um desafio para a humanidade. Resta claro o embate se avaliarmos as perspectivas traçadas por pesquisadores apontando o consumo desenfreado da biodiversidade. Vandana Shiva relata que, se o consumo permanecer neste ritmo, todas as florestas tropicais cercadas serão derrubadas em 177 anos².

Em um contexto urbano, a propriedade privada é o espelho da cidade, ou seja, a forma como está situada, conservada, edificada e, principalmente, o que está produzindo coletivamente. Percebe-se, independente do número de habitantes e da extensão territorial, que existem problemas comuns refletidos por esta: terrenos abandonados cobertos por mato, lotes territoriais sem calçamento (passeio público), construções abandonadas, obras em construção com inobservância a legislação.

Este artigo propõe uma análise acerca das limitações administrativas incidentes sobre os exemplos citados, a forma como os Municípios normatizam a legislação de forma a direcionar a propriedade para uma produção coletiva e, essencialmente, como a fiscalização atua, preventivamente, para evitar tais problemas.

Para responder ao problema formulado, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e consulta a textos normativos de diferentes Municípios, com ênfase fiscalizatória ao Município de Santa Maria/RS.

O artigo está estruturado em três partes pelo qual, inicialmente, analisa-se a função social da propriedade urbana, consequentemente aborda-se as limitações administrativas incidentes sobre a propriedade privada de Municípios distintos, objetivando com isso, dar maior amplitude acerca de como a norma legislativa enfrenta os problemas propostos, após avalia-se a atuação fiscalizatória com prevalência ao Município de Santa Maria/RS.

² SHIVA, Vandana. *Monoculturas da Mente: Perspectiva da Biodiversidade e da Biotecnologia*. São Paulo: Gala, 2003. p. 86.



1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

A propriedade privada é um objeto tido como fundamental à pessoa humana, garantido constitucionalmente, e só afrontado por normas restritivas plenamente vinculadas. Quando se fala em Direito a propriedade, percebe-se, em um contexto social, um pensamento individualista, pelo qual o possuidor aquisitivo, entendendo que adquiriu o bem por seus próprios meios, tem o direito de utilizá-lo da forma como lhe convém. Contudo, com o decorrer do tempo, a conceituação de propriedade privada sofreu consideráveis transformações.

O Estado Democrático de Direito trouxe consigo a filosofia de que ninguém está acima da lei, tanto os cidadãos como a Administração Pública deve pautar-se e estar submetidos aos ditames legais, descaracterizando, completamente, qualquer pensamento individualista de utilização descoordenada sobre a propriedade, tanto por parte do proprietário, quanto pela Administração Pública, que tem o dever de fiscalizar conforme a legalidade instituída para situações específicas.

Por exemplo, não deve o proprietário de um imóvel urbano efetuar uma nova construção sem, previamente, solicitar ao Município de origem as diretrizes necessárias para a sua regular edificação. Ainda, ao possuir um imóvel territorial (baldio), é obrigação do proprietário a manutenção e conservação do mesmo, de forma a não permitir que este terreno possa proliferar “mato”, venha a ser depósito de lixo, possa acumular água sem qualquer tratamento ou ainda sirva de acesso para delitos criminais como seguidamente é referenciado pela mídia.

A função social da propriedade está muito além da quitação correta dos tributos que a envolve, ela deve ser produtiva, equilibrada, refletir positivamente para o meio em que está inserida.

Na Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade está disposta no art. 5º, XXIII, que determina: “a propriedade atenderá a sua função social”, *bem como, é referida no art. 182, § 2º do mesmo dispositivo legal “a propriedade urbana cumpre sua*



função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor³.

Gilmar Mendes coloca que “a propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado como elemento fundamental destinado a assegurar a subsistência individual e o poder de autodeterminação como fator básico da ordem social⁴”. O conceito moderno é amplo, e está ligado ao que a propriedade deve produzir para a sociedade de forma geral, ou seja, não basta à propriedade cumprir com suas obrigações tributárias se não está em conformidade com o plano diretor e as limitações administrativas determinadas para cada Município. O conceito deve refletir coletivamente.

Nesse sentido, Maria Silvia Zanella Di Pietro entende que “a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica⁵”. Desta forma, não se fala, previamente, em afronto ao Direito de Propriedade, mas sim um direcionamento ao exercício deste em um contexto de sociedade.

Percebe-se, principalmente nos grandes centros urbanos, a ampla concentração populacional e, por consequência uma urbanização desordenada, o que acarreta muitos problemas relacionados à infraestrutura, higiene pública e equilíbrio ambiental. Nesse contexto, evidenciam-se as limitações administrativas como elemento normativo que visa minimizar o desequilíbrio criado pela própria polulação, desta forma, buscando direcionar a propriedade particular a uma produção coletiva de modo que cumpra com sua função social.

³BRASIL. Constituição da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidadesocial/acessibilidade/constituicaoaudio.html/constituição-federal>>. Acesso em: 23 de Fev. 2015.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 328.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 135.



2 LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS A PROPRIEDADE

As limitações administrativas são normas de Direito Público que regulam a vida em sociedade, indispensáveis ao bem estar e equilíbrio sustentável das cidades. São exteriorizadas através do poder de polícia e, em geral, determinam obrigações sobre o particular, sejam positivas, negativas ou permissivas. A partir do momento em que o tema poder de polícia é evidenciado, pode-se visualizar o confronto, qual seja, o cidadão que busca satisfazer suas intenções pessoais e a Administração Pública na incumbência de condicionar aquelas ao bem-estar geral. Do exposto, importante lição efetua Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Este tipo de intervenção visa a *dimensionar* e *condicionar* a amplitude hipotética do exercício de liberdades, de direitos e de garantias individuais, notadamente, o exercício do direito de propriedade, relativamente às exigências do interesse geral e, por isso, o rigoroso atendimento à *ordem* contida na *limitação* vem a ser a *conditio juris* de seu próprio exercício⁶.

No âmbito do direito público, o Código de Edificações e o Código de Posturas de cada Município têm função fundamental aos anseios sociais. Aquele regulamenta as normas referentes a novas construções, tais como: aprovação, licenciamento, carta de habitação, segurança das edificações. Este estabelece determinações no que tange a conservação de lotes baldios, sossego público, construção de passeios públicos, muros demarcadores de terrenos, por exemplo. Tais limitações administrativas, também podem vir expressas em legislação específica, que não sejam, especificamente, em código. Por exemplo, no Município de Florianópolis/SC a obrigação, manutenção, e a reconstrução de passeios está explícita na Lei Municipal nº 1856/82, cita-se o artigo 1º da referida lei:

A construção, a conservação e a reconstrução de passeios, nos logradouros que possuam meio-fio em toda a extensão das testadas do terreno, edificado ou não, são obrigatórias e competem ao respectivo proprietário ou possuidor a qualquer título⁷.

⁶ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Forense, 2014. p. 548.

⁷ FLORIANÓPOLIS. Lei nº 1856 de 1º de Setembro de 1982. Dispõe sobre a construção, manutenção e reconstrução de passeios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1982/186/1856/lei->



Já no Município de Santa Maria/RS, tal limitação está expressa no Código de Posturas do Município, Lei Complementar 092/2012, artigo 266, IV:

Os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a: nos logradouros que possuam meios-fios, executar a pavimentação do passeio fronteiro a seus imóveis dentro dos padrões estabelecidos pelo Poder Público e mantê-los conservados e limpos⁸.

No Município de São Paulo/SP, essa importante limitação administrativa está normatizada na Lei nº 1542/2011, artigo 7º:

Os responsáveis por imóveis, edificados ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos dotados de guias e sarjetas, são obrigados a executar, manter e conservar os respectivos passeios na extensão correspondente à sua testada, na conformidade da normatização específica expedida pelo Executivo⁹.

Nota-se que nos Municípios de Florianópolis/SC, Santa Maria/RS e São Paulo/SP a preocupação do legislador e o texto normativo são similares, independente da forma como a limitação está discriminada, o objetivo é condicionar o exercício da propriedade privada. Ressalta-se a importância de um passeio público em boas condições de trafegabilidade para os cidadãos e, principalmente, para portadores de necessidades especiais. Não existe, no exemplo citado, afronta ao Direito de propriedade, este não está abalado, mas sim o bom uso e o correto exercício deste Direito. É o que defende Celso Antonio Bandeira de Mello:

[...] é a que respeita ao *condicionamento do uso da propriedade imobiliária* a fim de que se conforme ao atendimento de sua função social. Enquadram-se na caracterização de leis de polícia as que imponham ao proprietário uma *atuação em prol de ajustar o uso de sua propriedade a*

⁸ ordinaria-n-1856-1982-dispoe-sobre-a-construcao-a-mantencao-e-a-reconstrucao-de-passeios-e-das-outras-providencias?q=1856. Acesso em 23 de Mar. 2015.

⁹ SANTA MARIA. Lei nº 092 de 24 de Fevereiro de 2012. Dispõe sobre a consolidação do Código de Posturas no Município de Santa Maria. Disponível em: http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2012/LC_092_12_Consolidacao_Codigo_Posturas.pdf. Acesso em: 24 de Mar. 2015.

⁹ SÃO PAULO. Lei nº 15442 de 09 de Setembro de 2011. Dispõe sobre a limpeza de imóveis, o fechamento de terrenos não edificados e a construção e manutenção de passeios, bem como cria o Disque-Calçadas. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10092011L%20154420000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=5&depto=0&descr_tipo=L](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10092011L%20154420000%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=5&depto=0&descr_tipo=L). Acesso em: 25 de Mar. 2015.



função social. Isto decorre não apenas do art. 5º, XXIII, da Constituição, mas, sobretudo, do art. 182, § 4º, incluso no Capítulo “Da Política Urbana¹⁰.

O embasamento principal das limitações Administrativas está situado no poder de polícia. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro “pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público¹¹”. Para tanto, e para o fiel cumprimento a legislação, existem atributos específicos com fulcro no poder de polícia administrativo, com destaque para a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

A autoexecutoriedade é a capacidade que possui a Administração de praticar ações com seus próprios meios, ou seja, sem a necessidade de auxílio do Poder Judiciário. Vejamos a lição de Nelson Nery Costa:

A *autoexecutoriedade* consiste no poder que tem a Administração de, através dos seus próprios instrumentos legais, executar suas decisões, sem necessidade de se utilizar do Poder Judiciário. Em primeiro lugar, existe a exigibilidade, que é a possibilidade que o Poder Público tem de tomar decisões que sejam executáveis, que possam ser tomadas sem precisarem do respaldo de um juiz ou tribunal. Em segundo, depois de já ter havido a decisão, a faculdade que a Administração tem de realizar a execução forçada, por seu pessoal ou, mesmo, recorrendo à força pública, para obrigar o administrado a cumprir a decisão¹².

Fazendo uma ligação do exemplo citado, no que tange a construção de passeios públicos (calçada), com a auto-executoriedade, observamos então uma questão prática para melhor visibilidade. No Município de São Paulo/SP, caso o cidadão, depois de legalmente notificado, não atenda a obrigação imposta, poderá o Município efetuar a referida obrigação por seus próprios meios. É plastificação do conceito de autoexecutoriedade, Lei nº 15.442, de 9 de Setembro de 2011, art. 11: - que dispõe sobre a construção de passeios e outras disposições no Município de São Paulo/SP, artigo Art. 17:

A Prefeitura poderá, a seu critério, executar as obras e serviços não realizados nos prazos estipulados, cobrando dos responsáveis omissos o

¹⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 826.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 124.

¹² COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Forense, 2014. p. 139.



custo apropriado, acrescido de 100% (cem por cento), sem prejuízo da aplicação da multa cabível, juros, eventuais acréscimos legais e demais despesas advindas de sua exigibilidade e cobrança¹³.

Percebe-se que, em muitos casos, a auto-executoriedade é colocada como uma faculdade atribuída ao Poder Público, que de acordo com a análise de cada caso, no que tange a gravidade do fato, prejuízo coletivo, risco iminente, irá executá-la ou não.

A coercibilidade significa que o ato administrativo emanado possui força, é coercitivo, não sendo facultado ao cidadão cumprí-lo ou não, o atendimento a limitação imposta é uma obrigação que, se não atendida, importa sanções administrativas. A coercibilidade é definida com precisão por Hely Lopes Meirelles:

Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. É a própria administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia¹⁴.

Via de regra, as limitações administrativas, sustentadas pelo poder de polícia possuem caráter gratuito, por tratarem-se de normas gerais incidentes sobre situações não direcionadas. Em função disso que não são passíveis de indenização. Um bom exemplo deste fato está no chamado recuo viário para novas construções, a normalidade desta situação está no fato de o Município fornecer as diretrizes para situar uma obra, ou seja, onde ela será localizada em um lote ou a partir de onde ela poderá ser construída. A tipicidade deste fato é de o proprietário respeitar um espaço em sua propriedade pelo qual ele não poderá edificar, o Município, com isso, está condicionando o exercício da propriedade a um regime de regras genérico, imposto a todo cidadão. Nesse sentido, José do Santos Carvalho Filho:

¹³ SÃO PAULO. Lei nº 15442 de 09 de Setembro de 2011. Dispõe sobre a limpeza de imóveis, o fechamento de terrenos não edificados e a construção e manutenção de passeios, bem como cria o Disque-Calçadas. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10092011L%20154420000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=5&depto=0&descr_tipo=L](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10092011L%20154420000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=5&depto=0&descr_tipo=L). Acesso em: 25 de Mar. 2015.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo/Décio Balester Aleixo/José Emmanuel Burle Filho. 33. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 142.



Sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. As normas genéricas, obviamente, não visam a uma determinada restrição nesta ou naquela propriedade, abrangem quantidade indeterminada de propriedades. Desse modo, podem contrariar interesses dos proprietários, mas nunca direitos subjetivos. Por outro lado, não há prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta¹⁵.

Porém, quando o proprietário se vê lesado em sua propriedade em função de uma imposição administrativa, pode-se discutir a devida indenização, é o caso da desapropriação de um imóvel. Nesse caso, não a o que se falar em limitação administrativa porque a desapropriação, diferente daquela, atende a um fim específico estipulado pela autoridade competente e é direcionada, o oposto da limitação administrativa que possui caráter genérico. Percebe-se no instituto da desapropriação que a mesma afeta o direito de propriedade, e não o exercício deste direito.

Em suma, as limitações administrativas quando emitidas de forma genérica, quando impõem aos cidadãos obrigações não lesivas ou expropriatórias, quando não direcionada a um fim específico (como a desapropriação) não ensejam indenização. Essa é a regra.

Neste contexto de limitações administrativas, o Direito de Construir é um importante instituto a ser analisado. Especificamente ao Município de Santa Maria, toda e qualquer construção, ampliação, reforma, dever ser, previamente, submetida aos ditames legais. É necessário a observância a uma sequência de atos administrativos vinculados até o licenciamento definitivo de uma construção. É o que determina a Lei Complementar nº 070/2009:

Art. 10. Os serviços e as obras de construção, reconstrução, ampliação, reforma, demolição ou troca de uso, de iniciativa pública ou privada, somente podem ser executados após concessão de licença pelo órgão competente do Município, de acordo com as exigências contidas neste Código e na legislação pertinente¹⁶.

¹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 791.

¹⁶ SANTA MARIA. Lei Complementar nº 070 de 4 de Novembro de 2009. Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações do Município de Santa Maria. Disponível em:< <http://www.camara-santa-maria.com.br/>



No pedido de informações urbanísticas, a requerimento do interessado, o Município deve fornecer os parâmetros específicos ao imóvel pelo qual será efetuada a nova construção, tais como: a existência de vegetação imune ao corte, áreas "*non aedificandi*", e o tipo de material para construção do passeio público, quando padronizado.

Essa referência fornecida pelo Município irá nortear o interessado para o processo de aprovação de sua obra. Na aprovação, o requerente apresentará ao Município a forma como efetuará a construção, prestando elementos indispensáveis como a planta de localização, planta baixa, memorial descritivo, com especificações detalhadas para apreciação do órgão competente. Com base nos documentos apresentados, o Município efetuará a análise processual, podendo ou não aprovar o projeto. Na hipótese de alguma discrepância entre os documentos apresentados e a legislação vigente, o órgão poderá exigir do requerente as correções necessárias, pelo qual este terá o prazo de 60 dias para fazer a adaptação legal.

Em não havendo objeções acerca da aprovação, o interessado deverá solicitar ao órgão competente o licenciamento do projeto de construção. No ato de licenciamento será fornecido ao alvará de licença, pelo qual autoriza o início das atividades construtivas. Uma cópia deste deve ficar junto à obra para vistoria e fiscalização dos servidores legalmente constituídos para tal.

Art. 25. O órgão competente deve fazer o licenciamento nos documentos e pranchas com os componentes gráficos dos projetos e expedir o Alvará de Licença para execução de obras, tendo validade apenas as vias que contiverem carimbos, assinaturas ou rubricas dos técnicos do órgão qualificado para tais atos, devidamente identificados.

Art. 26. O interessado deve manter 1 (uma) via do Alvará de Licença no local da obra, à disposição, para fiscalização¹⁷.

Durante a construção, a fiscalização poderá, a qualquer tempo, efetuar vistorias junto à obra com o objetivo de verificar a documentação. A vistoria poderá ser provocada,

sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2009/CODIGO_OBRAS_E_EDIFICACOES_LC_70_2009.pdf>
Acesso em 15 de Mar. 2015.

¹⁷ Ibidem.



é o caso de uma denúncia acerca da construção, ou de rotina (ofício), pelo qual o fiscal, dentro das atribuições decorrentes de lei, efetua a fiscalização.

Concluída a obra, o proprietário deve requerer o habite-se, sem o qual nenhuma edificação poderá ser ocupada. O habite-se é o documento fornecido pelo órgão competente que ratifica que a edificação foi construída de acordo com o projeto aprovado e licenciado e, em função disso, está em condições de ser habitada.

3 Da Fiscalização a propriedade no Município de Santa Maria/RS

Efetuar uma análise na legislação Municipal, essencialmente a forma como é efetuada a fiscalização aos exemplos trazidos pelo presente, é a proposta que segue. Naturalmente, a fiscalização deve ser exercida por servidores legalmente constituídos para tal e devidamente identificados quando em ação fiscalizatória.

Referente a calçadas (passeios públicos), a limitação administrativa está normatizada na Lei Complementar 092/2012, Código de Posturas do Município de Santa Maria, art. 266, IV, que determina que os imóveis, edificados ou não, e que possuam meios-fios, tem a obrigação de pavimentar o passeio público de frente ao seu lote.

Em não havendo o passeio público, cabe ação fiscalizatória para adequar o imóvel a legislação Municipal. Constatada a infração, o proprietário do imóvel será notificado com prazo de 30 dias para suprir a irregularidade, ou seja, no caso em pauta, efetuar a construção do passeio público. Finalizado o prazo para atendimento a notificação, o fiscal do órgão notificador efetua o deslocamento até o imóvel com a finalidade de constatar se a obrigação foi ou não atendida. Na hipótese de atendimento, observância à notificação, esta é baixada e arquivada de acordo com a lei. No caso de não atendimento, descumprimento da obrigação imposta, a LC 092/2012 prevê multa no valor de 200 Unidades Fiscais do Município (UFM):

Art. 266. Os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a:
IV - nos logradouros que possuam meios-fios, executar a pavimentação do passeio fronteiro a seus imóveis dentro dos padrões estabelecidos pelo Poder Público Parágrafo Único - Caso os proprietários de terrenos não cumpram notificação serão aplicadas as seguintes penalidades:
I - Multa no valor de 200 (duzentas) Unidades Fiscais do Município (UFM) se, no prazo de 30 (trinta) dias, não for cumprida a notificação;
II - Multa no valor de 1000 (um mil) Unidades Fiscais do Município (UFM) na



primeira reincidente;
III - Multa no valor de 2000 (duas mil) Unidades Fiscais do Município (UFM) na segunda reincidência.e mantê-los conservados e limpos¹⁸.

Percebe-se que a lei faz previsão de reincidência, desta forma, o Poder Público pode aplicar multas sucessivas no caso de descumprimento, respeitado o contraditório e ampla defesa administrativo.

O exemplo seguinte trazido pelo presente, diz respeito à limpeza e conservação de terrenos baldios. No Município de Santa Maria esta normativa também está expressa no Código de Posturas Municipal, art. 266, II, e, quanto à fiscalização, obedece as mesmas regras previstas para imóvel sem passeio público, ou seja, 30 dias para atendimento da obrigação imposta, a partir da notificação, e multa para o caso de descumprimento, conforme já citado.

Art. 266. Os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a:
II. guardá-los e fiscalizá-los, mantendo-os limpos, secos, e evitando que sejam usados como depósito de resíduos de qualquer natureza¹⁹.

No que tange as obrigações relatadas, o Código de Posturas Municipal trás uma normativa interessante e pouco difundida a comunidade. É que dispõe o artigo 14 do referido Código:

Art. 14. No caso de haver omissão por parte do obrigado no cumprimento desta Lei, poderá ser prestada a obrigação pelo Poder Público Municipal.
§ 1º Todas as despesas correrão por conta do faltoso.
§ 2º As medidas contidas neste artigo somente poderão ser executadas depois de devidamente notificado o infrator²⁰.

O dispositivo citado é exatamente o atributo da autoexecutoriedade do Poder de Polícia administrativo, pelo qual o Poder Público poderá, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, fazer cumprir as obrigações impostas. Contudo, em um caráter prático, excepcionalmente o Poder Público faz uso deste atributo para situações que envolvem

¹⁸ SANTA MARIA. Lei Complementar N° 092 de 24 de Fevereiro de 2012. Dispõe sobre a consolidação do Código de Posturas no Município de Santa Maria. Disponível em:<http://www.camarasm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2012/LC_092_12_Consolidacao_Codigo_Posturas.pdf>. Acesso em 26 de Mar. de 2015.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.



calçadas ou terrenos sujos. A autoexecutoriedade, em conjunto com a coercibilidade, são percebidas com mais frequência em fiscalizações que envolvem apreensão de materiais.

O exemplo a ser tratado a seguir diz respeito a novas construções e a forma como atua a fiscalização para coibir irregularidades. Evidente que uma nova edificação deve passar por um processo de aprovação e licenciamento pelo órgão competente como, já citado anteriormente. Contudo, em muitos casos, a legislação é simplesmente ignorada por parte dos cidadãos, consequentemente a fiscalização deve agir.

Constatada uma nova construção sem alvará de licença fornecido pelo órgão competente, deve a fiscalização notificar o proprietário ou possuidor para no prazo de até 30 dias regularizar a situação. Nota-se que o prazo possui um caráter discricionário quando determina “até 30 dias”. Significa que o órgão fiscalizador poderá avaliar caso a caso, e conforme a gravidade do fato, determinar um prazo mais curto. Lei complementar nº 071/2009:

Art. 24. Verificada a infração, será expedida Notificação ao infrator, para que, no prazo de até 30 (trinta) dias, a partir do recebimento ou publicação da notificação, regularize a situação²¹.

Decorrido o prazo estipulado na notificação, com possibilidade de prorrogação de prazo conforme o empenho do notificado e avaliação do órgão competente, se atendida à obrigação imposta pela notificação à mesma é arquivada. Na hipótese de não atendimento, a obra em construção deverá ser embargada, significando que a construção não poderá prosseguir até que atenda aos requisitos legais.

Art. 27. A não regularização da situação no prazo estabelecido na Notificação, implicará na lavratura do Auto de Infração e imposição de multa, bem como das penalidades de embargo, interdição e demolição, conforme o caso²².

²¹ SANTA MARIA. Lei Complementar nº 071 de 04 de Novembro de 2009. Dispõe sobre os Procedimentos Fiscais para o Código de Obras e Edificações do Município de Santa Maria, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei do Patrimônio Cultural e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2009/0071.pdf>>. Acesso em 12 de Mar. de 2015.

²² Ibidem.



Percebe-se que, em suma, a sequência de atos administrativos buscando sanar a irregularidade para o caso de terrenos e calçadas, a seguinte: Notificação preliminar, estipulando um prazo de 30 dias para regularização, se atendida, arquivamento, se não atendida, multa e aplicação de multas com reincidência. Para o caso de obras em construção: notificação preliminar com para um prazo de até 30 dias para regularização, se atendida, arquivamento, se não atendida, embargo administrativo da obra.

Essa é a essência aplicada pela fiscalização Municipal, dentro dos exemplos citados, objetivando direcionar a propriedade privada a uma produção social urbanizada e que possa contribuir, não apenas individualmente, mas para que a cidade possa evoluir de forma equilibrada e respeitosa.

CONCLUSÃO

As limitações administrativas não normas de Direito Público que geram obrigações sobre a propriedade privada, como visto, obrigações comuns aos cidadãos. O artigo demonstrou que a legislação possui similaridade em Municípios diferentes, e o objetivo principal é coibir irregularidades. Constatou-se, também, que em todas as limitações impostas, se destaca a oportunidade de ampla defesa e a possibilidade, a partir de uma notificação inicial, de o obrigado regularizar a situação. Se não atendida à notificação dentro do prazo estipulado é que se impõem medidas punitivas.

Portanto, punição é a medida final a um ato administrativo que transmite, inicialmente, um caráter educativo, preventivo, com ampla defesa e que enseja penalidade de acordo com a vontade, atendimento, do próprio notificado. Dados estatísticos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Maria denotam que, especificamente a calçadas, no período de Janeiro de 2014 a Fevereiro de 2015, foram efetuadas 196 notificações²³. Destas, 73 foram atendidas, 69 acarretaram em multa, e 54

²³ Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santa Maria, setor de Fiscalização de Terrenos e Edificações. Dados registrados no memorando interno 042/2015/SF/SMDU.



aguardam prazo para atendimento. Demonstra, com isso, um equilíbrio entre as notificações atendidas e não atendidas, mas com um índice considerável de inobservância.

Repensar o conceito de propriedade é preciso, visto que esta está inserida em um contexto coletivo. Contudo, o êxito para que se obtenha um Município admirável pela sua urbanização não decorre apenas de uma fiscalização eficiente, mas sim de educação urbanística e ambiental, conscientização de cada cidadão, que deve ser trabalhada em diversas áreas, como: bases familiares e regimes escolares iniciais.

A observância às limitações administrativas sugere uma urbanização adequada. Imóveis com passeio público em boas condições, terrenos conservados e limpos, devidamente cercados, obras que atendam os pré-requisitos para construção, são exemplos que indicam um importante quesito para a cidade pelo qual estão inseridos, qual seja: qualidade de vida para os seus habitantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidadesocial/acessibilidade/constituicaoaudio.html> /constitucional-federal. Acesso em: 23 de Fev. 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27º. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 1856 de 1º de Setembro de 1982. Dispõe sobre a construção, manutenção e reconstrução de passeios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1982/186/1856/lei-ordinaria-n-1856-1982-dispoe-sobre-a-construcao-a-manutencao-e-a-reconstrucao-de-passeios-e-da-outras-providencias?q=1856>. Acesso em 23 de Mar. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo/Délcio Balestro Aleixo/José Emmanuel Burle Filho. 33. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

3º

CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO E CONTEMPORANEIDADE

EDIÇÃO 2015



V CONGRESSO IBEROAMERICANO DE INVESTIGADORES E
DOCENTES DE DIREITO E INFORMÁTICA - REDE CIIDDI



27 a 29 de maio de 2015 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9º. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16 º. ed. São Paulo: Forense, 2014.

SANTA MARIA. Lei Complementar n° 070 de 4 de Novembro de 2009. Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações do Município de Santa Maria. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2009/CODIGO_OBRAS_E_EDIFICACOES_LC_70_2009.pdf> Acesso em 15 de Mar. 2015.

SANTA MARIA. Lei Complementar n° 071 de 04 de Novembro de 2009. Dispõe sobre os Procedimentos Fiscais para o Código de Obras e Edificações do Município de Santa Maria, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei do Patrimônio Cultural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2009/0071.pdf>. Acesso em 12 de Mar. de 2015.

SANTA MARIA. Lei n° 092 de 24 de Fevereiro de 2012. **Dispõe sobre a consolidação do Código de Posturas no Município de Santa Maria**. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/legislacao/LC/2012/LC_092_12_Consolidacao_Codigo_Posturas.pdf>. Acesso em: 24 de Mar. 2015.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da Mente: Perspectiva da Biodiversidade e da Biotecnologia**. São Paulo: Gala, 2003.

SÃO PAULO. Lei n° 15442 de 09 de Setembro de 2011. **Dispõe sobre a limpeza de imóveis, o fechamento de terrenos não edificados e a construção e manutenção de passeios, bem como cria o Disque-Calçadas**. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10092011L%20154420000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=5&depto=0&descr_tipo=LEI](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10092011L%20154420000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=5&depto=0&descr_tipo=LEI). Acesso em: 25 de Mar. 2015.