
DISTINÇÃO ENTRE ÁREA URBANA E RURAL: UMA ABORDAGEM À LUZ DA LEI N° 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009

*DISTINCTION BETWEEN URBAN AND RURAL AREAS: SOME
APPROACHES IN THE LIGHT OF LAW NO. 11,952 OF 25 JUNE 2009*

Rogério Telles Correia das Neves ¹

*Advogado da União em exercício na Consultoria Jurídica junto ao Ministério do
Desenvolvimento Agrário.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Critérios distintivos; 2 Das áreas urbanas; 3 Da Lei Municipal e do Plano Diretor; 4 Da definição de área urbana para fim de regularização fundiária na Amazônia Legal; 5 Construção de escolas rurais, de postos de saúde em áreas rurais ou de microssistema de água para abastecimento do município; 6 Construção de estradas; 7 Construção de aeroporto; 8 Conclusões; Referências.

¹ Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Regularização Fundiária na Amazônia Legal da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, Mestre em Direito, Estado e Constituição e Pós-graduado em Direito Público.

RESUMO: O artigo busca estudar a diferenciação jurídica entre áreas urbanas e rurais, com enfoque na caracterização do imóvel para fim de regularização fundiária na Amazônia Legal, com fundamento na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Para isso, à guisa de intróito, expõe a distinção do conceito de áreas rurais e urbanas, em vista de seus principais critérios diferenciadores (destinação e localização). Identificando a prevalência do critério da destinação, são examinados alguns aspectos da área urbana, caracterizando os equipamentos urbanos e comunitários na sua definição legal e doutrinária. Com base em tais conceitos, em consonância com o direito urbanístico, o presente estudo traz à lume o critério da localização como norteador da regularização fundiária na Amazônia Legal para fim de diferenciar áreas urbanas das rurais. Em conclusão, aplica os critérios em alguns equipamentos públicos e obras de infraestrutura, a fim de exemplificar de forma concreta a subsunção dos critérios.

PALAVRAS-CHAVE: Áreas urbanas e rurais. Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Caracterização e critérios diferenciadores. Equipamentos públicos e obras de infraestrutura.

ABSTRACT: The article studies the legal differentiation between urban and rural areas, focusing on the characterization of property for the purpose of land title regularization in the Amazon region, based on Law No. 11,952, of June 25, 2009. For this, by way of introduction, are set out the distinctions between the concepts of rural and urban areas, in view of their main differentiating criteria (destination and location). Identifying the prevalence of the allocation criteria, some aspects of the urban area are examined, featuring urban and community facilities in their legal and doctrinal definitions. Based on these concepts, in line with the urban law, this study brings into focus the criterion of location as guiding the regularization of land titles in the Amazon, in order to distinguish urban from rural areas. In conclusion, the article applies the criteria to some public facilities and infrastructure in order to illustrate in a concrete way the subsumption of the criteria.

KEYWORDS: Urban and rural areas. Regularization in the Amazon region. Characterization and main differentiating criteria . Public facilities and infrastructure.

INTRODUÇÃO

A diferenciação entre áreas urbanas e rurais é um tema recorrente que permeia os estudos jurídicos, tendo em vista os diferentes enfoques civis, tributários, agrários, urbanísticos e econômicos que podem agregar à sua conformação. O presente trabalho pretende apresentar um enfoque diferente, com vistas à caracterização do imóvel para fim de regularização fundiária na Amazônia Legal, estabelecendo um norte de atuação nas glebas federais em tal região, com fundamento na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Com efeito, muitas são as dúvidas decorrentes da aplicação de tal normativo nas solicitações de doação de municípios para áreas destinadas à construção de infraestrutura pública necessária ao atendimento das populações urbanas e/ou rurais. A questão se torna ainda mais problemática quando se analisa a caracterização jurídica de obras dedicadas à prestação de serviços públicos destinados à população, mas que se encontram espacialmente, ao menos em tese, na zona rural. Daí surge o problema da definição se tal ou qual obra se enquadra como área urbana ou rural, na forma prevista na Lei nº 11.952, de 2009, para fim de doação aos respectivos municípios ou alienação aos ocupantes, respectivamente.

Antes, porém, de se analisar a normatividade específica da regularização fundiária na Amazônia Legal, impõe-se à guisa de intróito expor a distinção do conceito de áreas rurais e urbanas, em vista de seus principais critérios diferenciadores. Em função da prevalência do critério da destinação, são examinados alguns aspectos da área urbana, caracterizando os equipamentos urbanos e comunitários na sua definição legal e doutrinária. Após, fará uma breve exposição do critério crucial aplicável para fins urbanísticos (localização). Com base em tais conceitos, o presente artigo estabelecerá o critério que deve nortear a regularização fundiária na Amazônia Legal para fim de diferenciar áreas urbanas das rurais. Em seguida, com as dificuldades exegéticas apontadas, aplicará os critérios em algumas obras de infraestrutura, a fim de exemplificar a subsunção dos critérios definidos de forma concreta.

1 CRITÉRIOS DISTINTIVOS

Grosso modo, a distinção entre áreas rurais e urbanas se opera por via de dois critérios diferentes e, normalmente, excludentes entre si: o da *destinação* e o da *localização*. O primeiro ressalta a função produtiva

e econômica da propriedade rural, enquanto que o segundo enfatiza a sua proximidade aos centros urbanos. Diversos dispositivos legais adotaram um ou outro critério, que predomina a depender da conjuntura fática, determinada em função da necessidade e da realidade visadas pela legislação.

O critério da *destinação* para distinção entre o imóvel rural e urbano, por exemplo, é o que prevalece na legislação agrária: é utilizado pelo Estatuto da Terra (art. 4º, I, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964²) e pelo seu Decreto Regulamentador (art. 93 do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966³).

Já o critério da *localização* foi utilizado pelo Código Tributário Nacional (arts. 29 a 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) para definição da cobrança de Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)⁴ ou de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)⁵. Para este último, a lei ainda definiu a existência de pelo menos dois melhoramentos necessários a caracterizar o imóvel como urbano. Ainda, o mesmo diploma já previu que o município poderia considerar como áreas urbanas as urbanizáveis, mesmo que localizadas fora das áreas urbanas propriamente ditas (art. 32, § 2º).

Todavia, com o advento do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966⁶, o critério diferenciador para fins tributários passou a ser o da

2 Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

3 Art 93. Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, através de planos públicos ou particulares de valorização.

4 Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

5 Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

6 Art 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial,

destinação. A partir de então, a jurisprudência da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento pela prevalência de tal dispositivo, com a adoção do critério da destinação, *verbis*:

TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC. 1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966). 2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.⁷

Nada obstante, ainda no âmbito tributário, a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996⁸, voltou a adotar o critério da *localização* para a caracterização da propriedade rural na incidência do ITR.

Voltando à legislação agrária, para a conceituação de área rural destinada à reforma agrária, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993⁹, por seu turno, também adotou o critério da *destinação*. Nesse diapasão, são os seguintes julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO. DESNECESSIDADE. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO: DESTINAÇÃO. 1. A intervenção do Ministério Público Federal não é obrigatória na ação de desapropriação por utilidade pública. 2. O critério para a aferição da natureza do imóvel, ou seja, para a classificação do imóvel, se rural ou urbano, tanto para fins de desapropriação, quanto para fins de incidência do imposto sobre a propriedade, é o de sua destinação e, não, de sua localização. (Precedentes).¹⁰

incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

7 RESP nº 1.112.646, Relator Ministro Herman Benjamin, DJE 28/08/2009.

8 Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano. [...] § 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

9 Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se: I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

10 Apelação cível nº 200143000011001, Relator Desembargador Federal Mário César Ribeiro, DJ 06/11/2007.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL RURAL E URBANO. CRITÉRIO DIFERENCIADOR. DESTINAÇÃO ECONÔMICA. INDENIZAÇÃO: TERRA NUA E BENFEITÓRIAS. 1. Pelo critério da localização, de feição clássica, o imóvel será urbano ou rural de acordo com a sua situação, dentro ou fora do perímetro urbano definido pela lei administrativa municipal, critério que a lei (CTN - arts. 29 e 32) leva em conta para fins de lançamento de imposto territorial. Modernamente, todavia, o elemento diferenciador mais indicado, até mesmo pelo legislador, é o da destinação econômica do imóvel, não se considerando a localização como fator decisivo, ainda que seja levada em conta para fins fiscais. 2. Estabelece a Lei nº 4.504/64 - Estatuto da Terra -, que imóvel rural é "o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, que através de iniciativa privada." (art. 4º I); enquanto que, pela Lei nº 8.626/93, é "o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial." (art. 4º, I). 3. Estando o imóvel desapropriado dentro do perímetro urbano, porém destinado à atividade rural - bovinocultura, suinocultura e fruticultura etc. -, sua avaliação deve ser feita como imóvel rústico, em hectares, por engenheiro agrônomo, e não em metro quadrado, como ocorre com o imóvel exclusivamente urbano. 4. Merece confirmação a sentença que, julgando desapropriação, fixa a indenização em sintonia com laudo pericial, cumpridamente fundamentado, tradutor do preço de preço de mercado do imóvel, na data da perícia, envolvendo a terra nua e acessões e, de resto, elaborado por profissional equidistante dos interesses das partes. 5. Improvimento da apelação. Remessa parcialmente provida.¹¹

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, acolhe o critério da destinação para estabelecer a diferença entre solo rural e urbano. Segundo ela, a área rural é valorizada pela atividade produtiva, o passo de que o valor da área urbana é aquilutado pela agregação de valor dependente da prestação de serviços públicos e pela sua característica eminentemente especulativa, *verbis*:

11 Apelação Cível nº 200143000017091, Relator Desembargador Federal Olindo Menezes, DJ 03/02/2006, 3ª Turma.

O primeiro (rural) depende de investimentos de seu proprietário para a produção de riquezas naturais. O segundo (urbano), na maioria das vezes, não é destinado à produção de riquezas naturais e não depende de nenhum investimento de seu proprietário, localização, acessibilidade, equipamentos urbanos de seu entorno. Serviços públicos que o cercam é que agregam valor ao bem.

Assim, o valor do solo urbano não é resultado do trabalho individual de seu proprietário, mas sim da contribuição de toda a sociedade. Tal fato resultou na especulação imobiliária.¹²

Logo, como se observa, tem prevalecido na legislação, na doutrina e na jurisprudência o critério da destinação, em detrimento da localização do imóvel na área urbana. Diante disso, há a necessidade de se analisar alguns conceitos de área urbana propostos pela legislação e doutrina jurídicas urbanísticas.

2 DAS ÁREAS URBANAS

Urbano tem origem no latim *urbanos*, “diz respeito àquele que é relativo ou pertencente a cidade, ou que lhe é próprio”¹³. Ou seja, é a urbe ou a cidade.

De acordo com o art. 182, § 2º, da Constituição, a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Nos termos do art. 30, incisos IV e VIII, da Constituição, compete aos Municípios “criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Acerca da propriedade urbana, assim pontifica José Afonso da Silva:

Propriedade urbana é um típico conceito de direito urbanístico na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. A qualificação do solo como solo urbano, porque, destinado ao exercício das funções urbanísticas elementares (habitar,

12 PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 116.

13 HOUAISS, Antonio (Ed.) Dicionário eletrônico Houaiss. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

circular, recrear e trabalhar), dá a conotação essencial da propriedade urbana. Esta se define assim pelo seu destino urbanístico.¹⁴

Ao regulamentar tais dispositivos constitucionais, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em seu art. 2º, inciso I, declarou que a função social da propriedade da propriedade urbana dentro da cidade tem como diretriz a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Como se vê, a política urbana envolve todo um complexo de atividades que visam a garantir a fruição de vários direitos fundamentais, sobretudo os sociais, como a moradia, o saneamento básico, acesso ao trabalho, ao lazer e aos serviços públicos. Para tal desiderato, o inciso V do mesmo dispositivo também prevê como diretriz a “oferta de *equipamentos urbanos e comunitários*, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”.

O administrativista Hely Lopes Meirelles anota que a área urbana não visa somente a atender a moradia da população, mas também à edificação de uma gama imensa de infraestrutura pública para atender os seus habitantes, *verbis*:

O traçado urbano é o desenho geral da cidade; o seu levantamento topográfico, com a indicação do sistema viário, marcando o arruamento atual e futuro, com o respectivo alinhamento e nivelamento a serem observados nas construções particulares e públicas. Conterá, ainda, a indicação de todos os demais pontos característicos da cidade, do sistema hidrográfico que a banha, dos terrenos para edifícios públicos e equipamentos sociais, das redes de água e esgoto e de tudo o mais que compuser a urbe.¹⁵

Thiago Marrara traz a noção de domínio público urbano, assim definindo-o:

De fato, o domínio público urbano é tomado como o conjunto de bens públicos, de uso comum e de uso especial, de propriedade tanto municipal quanto estadual ou federal, assim como os bens particulares que se encontram em regime jurídico derogatório do

14 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000.

15 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. Pressuposto urbanístico estético. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996 (grifo não consta do original).

direito privado pelo fato de se vincularem à realização da função social da cidade.

[...] o domínio urbano se fundamenta propositadamente em um critério de regime jurídico funcional urbanístico, agrupando os bens intimamente ligados ao sistema urbano e suas funções, bem aos serviços públicos de interesse local.¹⁶

Logo, o conceito de área urbana não se adstringe apenas à função de moradia, mas também ao fornecimento de serviços públicos e privados de forma a atender aos direitos fundamentais necessários à convivência social na cidade. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade traz a ideia de equipamentos urbanos e comunitários, como aqueles destinados à oferta de serviços públicos para atender às necessidades da população. Todavia, o texto legal não os define, sendo mister buscar o conceito legal em outro diploma legal.

O art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, afirma que os loteamentos urbanos deverão atender, dentre outros requisitos, que “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem”.

E a mesma lei assim conceitua os equipamentos comunitários e urbanos, respectivamente nos arts. 4º, § 2º, e 5º, parágrafo único, *verbis*:

Art. 4º [...]

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Art. 5º [...]

Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Nota-se, assim, que a diferença primordial entre os equipamentos comunitários e os urbanos é que os primeiros destinam-se à prestação de

16 MARRARA, Thiago. *Bens públicos, Domínio urbano, infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 157.

serviços públicos (ou funções públicas) não privativos do poder público, enquanto que os segundos referem-se a serviços públicos de titularidade privativa do Estado, mas cuja execução pode ser objeto de concessão ou permissão à iniciativa privada, na forma do art. 175 da Constituição.

Sobre os equipamentos urbanos, Toshio Mukai assim os define:

São considerados equipamentos urbanos os elementos de infraestrutura básica, tais como os de escoamento de águas pluviais, redes de esgoto, de abastecimento de água, de energia elétrica, de gás canalizado, de rede telefônica, a iluminação pública e as vias de circulação pavimentadas ou não.¹⁷

Thiago Marrara anota que os equipamentos públicos e as redes de infraestrutura compõem o mobiliário urbano. Os equipamentos públicos possuem a característica de que podem ser removidos sem perda de substância; já as redes de infraestrutura constituem-se acessões que aderem à propriedade pública, destinadas à prestação de serviços públicos. É o que relata:

O domínio público urbano é composto pelos logradouros públicos e, ainda, pelo mobiliário urbano, conceito este que compreende os bens de uso especial e bens particulares empregados na prestação de serviços públicos essenciais ao funcionamento adequado do sistema urbano, uma vez que respondem pela oferta de condições mínimas de sobrevivência à população local.

O mobiliário urbano se constitui por equipamentos públicos e redes de infra-estrutura, conceitos que se diferenciam pelo fato de que os primeiros podem ser considerados de modo autônomo, como coisas fisicamente independentes, coisas singulares, enquanto as redes aproximam-se da idéia de coisas complexas, coletivas ou universalidades de fato, abrindo espaço para um tratamento especial dentro do direito administrativo. [...]

Um duto para distribuição de água para bairros de uma cidade se enquadra mais adequadamente como parte de uma rede de infraestrutura, pois sua alienação ou disposição física pode comprometer parte significativa ou todo o sistema de distribuição de água. [...]

17 MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 133.

Inúmeras redes ou equipamentos viabilizam um serviço público, mas só se saberá enquadrar determinada coisa dentro de uma ou outra categoria desde que se verifique tecnicamente a relação de essencialidade do objeto para o funcionamento adequado e contínuo do serviço.¹⁸

Ainda que o autor divirja quanto à definição legal de equipamentos urbanos e comunitários, merece citação sua concepção singular sobre os equipamentos públicos, *verbis*:

[...] os equipamentos públicos nem tampouco se identificam com o conceito de equipamentos sociais ou comunitários. No sentido adotado pelo urbanismo e, por vezes, pelo próprio direito urbanístico, equipamentos sociais são tanto áreas públicas quanto prédios públicos necessários à prestação, por exemplo, de serviços de educação, saúde, lazer e outras atividades comunitárias.

Forjado sob grande influência do urbanismo, tal conceito não se encaixa exclusivamente na categoria de logradouro público, nem sequer na de mobiliário urbano, motivo pelo qual não se apresenta como um verdadeiro componente do domínio público urbano, mas, muito mais, como uma espécie do conceito de propriedade urbana. Em sentido puramente administrativo são estabelecimentos públicos ou de utilidade pública, assumindo a natureza de bem de uso especial, bem reversível ou, não raro, de bem particular.¹⁹

Sobre as redes de infraestrutura, prossegue o autor:

Sem extravasar a categoria de coisa coletiva, uma rede de infraestrutura pode assumir diversas configurações. Tanto faz seja ela formada por coisas tangíveis ou intangíveis; ou apenas por partes idênticas, homogêneas, iguais. Ou por partes diferentes, unidas pelo homem, tal como edifícios ou máquinas; o fato é que será sempre um conjunto de coisas, mas geralmente pertencentes a uma pessoa ou vinculadas a um serviço específico, dentro de uma única destinação econômica. Uma rede é, portanto, uma universalidade de fato, uma coisa coletiva.

18 MARRARA, op. cit., p. 169-171.

19 MARRARA, op. cit., p. 172-173.

Sobre essa definição superficial, seriam coisas coletivas ou universalidades de fato as redes de fornecimento de água e recolhimento de esgoto (saneamento básico); as redes de energia elétrica e as redes de telecomunicações, incluindo seus postes, cabos, dutos, ondas de rádio e outros objetos que se possam usar para este fim.²⁰

Assim, ainda que haja divergência conceitual do autor quanto à definição legal de equipamentos urbanos e comunitários, o traço característico é que, na sua concepção, os equipamentos públicos e as redes de infraestrutura estão insertos no domínio público urbano e assim devem ser considerados. Logo, *toda acessão, construção ou benfeitoria destinadas à prestação de serviços públicos à população é considerada, nesta acepção, parte da área urbana, pouco importando a sua localização, ou seja, se efetivamente na área urbana ou rural.*

Sendo assim, não basta estabelecer como objetivo da política urbana o atendimento dos direitos sociais; tais direitos devem ser garantidos por meio do estabelecimento de toda uma rede de infraestrutura urbana destinada à prestação de serviços públicos - ou funções públicas - para atender à população urbana, de acordo com as características locais.

Todavia, a população rural não ficou excluída de tais benefícios sociais, como se nota da redação da seguinte diretriz exposta no inciso V do art. 2º do Estatuto da Cidade: “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. Observa-se, assim, que a população urbana é beneficiada com o estímulo e o desenvolvimento das atividades rurais, que agrega renda e valor à municipalidade, proporcionando circulação das riquezas e prosperidade econômica.

Em outras palavras, os serviços públicos, embora possam ser prestados em áreas rurais (localização), são destinados (destinação) à harmonização da população e à convivência social, constituindo-se em equipamentos urbanos, para o fim de determinação de sua natureza jurídica.

3 DA LEI MUNICIPAL E DO PLANO DIRETOR

De acordo com o texto constitucional, as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade devem ser expressas no plano diretor, em vista do cumprimento da função social da propriedade urbana, que envolve “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (art. 39).

20 MARRARA, op. cit., p. 176-177.

O plano diretor, desde que aprovado por lei municipal, é, assim, “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e “parte integrante do processo de planejamento municipal” (art. 40, *caput*, e § 1º, respectivamente, do Estatuto da Cidade), representando importantíssima ferramenta de planejamento do desenvolvimento sustentável dos municípios.

Nessa esteira, o município tem plena autonomia para delimitar sua zona urbana, a fim de proporcionar o cumprimento do Estatuto da Cidade, conforme anota Lilian Regina Gabriel Moreira Pires:

[...] a cidade é um espaço físico delimitado por lei, onde se localiza a sede do município, bem como um conjunto de sistemas com diversas atividades e prestação de serviços que são relacionadas e dependentes entre si, cuja finalidade precípua deve ser a convergência de relações humanas, a busca da promoção da justiça social e qualidade de vida.²¹

Ademais, ensina Hely Lopes Meirelles:

A delimitação da zona urbana ou perímetro urbano deve ser feita por lei municipal, tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários. No primeiro caso a competência é privativa e irretirável do Município, cabendo à lei urbanística estabelecer os requisitos que darão a área condição urbana ou urbanizável, e, atendidos esses requisitos, a lei especial delimitará o perímetro urbano, as áreas de expansão urbana e os núcleos em urbanização. No segundo caso (efeitos tributários) a lei definidora da zona urbana deverá atender os requisitos do CTN (artigo 32, §§1º e 2º), estabelecidos para fins meramente fiscais.

Área urbanizável e área de expansão urbana têm conceitos equivalentes, diferindo apenas quanto à localização. Com efeito, ambas são porções do território municipal destinadas a urbanização, mas a expressão área urbanizável aplica-se à parte distinta e separada de qualquer núcleo urbano, ao passo que área de expansão urbana é a que se reserva em continuação a área urbanizada, para receber novas construções e serviços públicos, possibilitando o normal crescimento de cidades e vilas.²²

21 PIRES, op. cit., p. 79.

22 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1990. p. 525.

Logo, estando a área de fato urbanizada (consolidada), a prerrogativa de estabelecer a zona urbana é inderrogável do município. Com relação à área “urbanizável”, ou seja, aquela na qual a municipalidade pretende expandir sua urbe para o futuro, compete também ao município estabelecer as diretrizes do crescimento da zona urbana, mediante a aprovação de lei instituindo o plano diretor.

Forçoso é reconhecer que o Município tem ampla e irrestrita autoridade para legislar sobre as áreas urbanas de seus municípios. Assim sendo, a destinação conferida por lei municipal prevalece sobre leis federais e estaduais, conforme preleciona Geraldo Ataliba, citado por Roque Antônio Carraza:

portanto, fazendo um esforço de arranjo, o Município goza da mais ampla autonomia, tendo sido alçado, pelo próprio Texto Excelso, à invejável posição de pessoa política (igual, pois, neste particular, aos Estados e à União). Esta autonomia vem assegurada, de modo mais significativo, no art. 30 da Constituição, que, em suma, garante ao Município governo e administração próprios, no que toca a seu peculiar interesse. Acresçamos a isto o fato de que, enquanto a União só pode tratar dos assuntos referidos no art. 21 da Lei das Leis (*numerus clausus*), e os Estados, dos não privativos da União ou dos Municípios (art. 25, § 1º, da CF), a estes últimos é dado dispor, livremente, de todos quantos forem de seu peculiar interesse. Presume-se, até prova em contrário (*presunção iuris tantum*), que a atuação do Município é legítima, ou seja, submissa ao Direito, principalmente quando “instituir e arrecadar tributos de sua competência”, “criar, organizar e suprimir distritos”, “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” e assim avante. Nestes campos – como em inúmeros outros – absolutamente não pode haver prevalência da lei federal ou estadual sobre a municipal.²³

No mesmo sentido, adotando o critério da localização plena, Jorge Miranda Ribeiro conclui:

Afinal, compete constitucionalmente ao município definir a área urbana, suburbana ou de expansão urbana na forma do art. 32 do CTN, desde que observados os requisitos nele exigidos. O município pode, pela Magna Carta e o Código Tributário Nacional,

23 ATALIBA, Geraldo. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 124-125

“invadir” a área rural para ampliar o perímetro urbano, ao passo que ao revés, não pode a União realizar.²⁴

Como se vê, nada obstante as considerações expostas no capítulo 2, há um forte posicionamento doutrinário a favor do critério da localização, sobretudo para fim de definição da área de expansão urbana. Tal entendimento confere ao município plena autonomia para delimitar a zona específica mediante a edição de lei estabelecendo o plano diretor da cidade, sendo desimportante, nessa concepção, a destinação dada à propriedade, salvo matérias legais afetas à competência da União (casos da legislação agrária e tributária).

4 DA DEFINIÇÃO DE ÁREA URBANA PARA FIM DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Estabelecidas as premissas conceituais desenvolvidas nos capítulos anteriores, passa-se à análise específica da conceituação legal de área urbana, que norteará a regularização fundiária na Amazônia Legal, ou seja, se será regida pela regularização urbana ou rural.

Com efeito, a Lei n. 11.952, de 2009, possibilitou a regularização fundiária de *quatro* tipos de áreas urbanas, sendo as três primeiras contempladas no *caput* do art. 21 e a quarta no artigo 22, § 2º, da mesma lei:

- a) áreas urbanas;
- b) áreas de expansão urbana;
- c) áreas de urbanização específica; e
- d) áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas.

Na realidade, quando da conversão da Medida Provisória (MP) nº 458, de 2009, o legislador emprestou a mesma denominação para as três primeiras figuras utilizada no artigo 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro

24 RIBEIRO, Miranda. *A controvérsia entre imóvel rural e imóvel urbano* (à luz dos critérios da localização e de destinação. Visconde do Rio Branco: Gráfica Rejane, 2000. p. 43.

de 1999²⁵, que também não se desincumbiu de definir os institutos. Apenas a quarta figura remanesceu íntegra da redação original da MP.

A Lei n. 11.952, de 2009, também define que as áreas urbanas (*lato sensu*), devem ser planejadas no “ordenamento territorial urbano”, assim conceituado no artigo 2º, inciso VII:

VII - ordenamento territorial urbano: planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e inclua, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município;
- b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;
- c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e
- d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural; (o destaque não consta no original).

Por igual o art. 22, § 1º, da Lei nº 11.952, de 2009, estabeleceu que o ordenamento territorial das áreas urbanas (*lato sensu*) será objeto de plano diretor ou lei municipal específica, salvo para as áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, cuja transferência não está condicionada a este requisito (art. 22, § 2º).

O Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010, que regulamentou a regularização fundiária urbana, por opção política, não conceitua os institutos incluídos após a conversão da Lei nº 11.952, de 2009. O citado decreto apenas define a quarta figura, ou seja, as áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas (art. 2º, inciso I), como “aquelas que apresentam os seguintes elementos:

- a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes;

25 Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

- b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais *equipamentos públicos urbanos e comunitários*” (destaque intencional).

Os §§ 1º e 2º do art. 2º do Decreto nº 7.341, de 2010, assim definem os equipamentos públicos urbanos e comunitários:

Art. 2º [...]

§ 1º Consideram-se equipamentos públicos urbanos as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres.

§ 2º Consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres.

Logo, a primeira conclusão que se extrai é que, se o equipamento urbano ou comunitário estiver inserido na área com ocupações para fins urbanos já consolidada, ele será doado ao município dentro do perímetro respectivo. A segunda, decorrente da primeira, é a de que, se houver previsão e a necessidade de construí-los dentro desse perímetro de área urbana consolidada, deverá a municipalidade ou o órgão ou entidade responsável pela construção atender aos arts. 11 a 13 do Decreto n. 7.341, de 2010²⁶.

²⁶ Art. 11. Caberá à Secretaria do Patrimônio da União doar ou formalizar concessão de direito real de uso, cessão de uso e entrega de imóvel para a administração pública federal direta e indireta e para os Estados em áreas arrecadadas pelo INCRA e matriculadas em nome da União, observado o disposto na legislação patrimonial, ouvido previamente o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Parágrafo único. Até que se concretize o disposto no caput, a Secretaria do Patrimônio da União poderá emitir autorização de obras, observado o disposto na legislação patrimonial, ouvido previamente o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Art. 12. Caberá ao Ministério do Desenvolvimento Agrário emitir autorização de obras ao Município nas áreas previstas no art. 3º da Lei no 11.952, de 2009, até que seja concretizada a respectiva doação ao Município, de acordo com regulamento específico. § 1º A prévia formalização de pedido de doação da área perante o Ministério do Desenvolvimento Agrário constitui requisito para o processamento do pedido de autorização disposto no caput. § 2º Quando se tratar de área prevista no art. 4º, § 1º, da Lei no 11.952, de 2009, caberá à Secretaria do Patrimônio da União a emissão de autorização de obras

E, para as áreas de expansão urbana, o art. 22, § 3º da mesma lei exigiu que os municípios apresentem justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, levando-se em conta *“a capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, o déficit habitacional, a aptidão física para a urbanização e outros aspectos definidos em regulamento”*.

Para áreas de expansão urbana, o artigo 3º, inciso III, do Decreto nº 7.341, de 2010, exige que o município tenha lei municipal específica ou plano diretor aprovado contendo o ordenamento territorial que, por sua vez, deverá conter todos os elementos contidos no artigo 4º, § 1º, do Decreto, *verbis*:

Art. 4º O ordenamento territorial urbano de que trata o inciso VII do art. 2º da Lei no 11.952, de 2009, deverá fazer parte do plano diretor do Município ou estar instituído por lei municipal específica.

§ 1º O ordenamento territorial urbano deverá atender aos princípios e diretrizes estabelecidos na Lei no 10.257, de 2001, e conter os seguintes elementos:

I - justificativa de expansão urbana, conforme disposto no § 3º do art. 22 da Lei no 11.952, de 2009;

II - zoneamento para as áreas de expansão urbana, abrangendo a interface com as áreas urbanas;

III - delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do município;

IV - definição de diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, densidade populacional e sistema viário;

V - definição de diretrizes para a infraestrutura de energia elétrica, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem

ao Município, até que seja outorgada a concessão de direito real de uso. Art. 13. As autorizações para realização de obras tratadas nos arts. 11 e 12 não exigem a obtenção das licenças e alvarás de construção em conformidade com a legislação municipal vigente no tocante ao zoneamento, às normas edilícias e de parcelamento, uso e ocupação do solo.

pluvial, coleta e tratamento de resíduos sólidos, assim como equipamentos urbanos e comunitários; e

VI - definição de diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural. (os grifos não constam do original).

Vale dizer, regra geral, não estando a área na qual a municipalidade pretende construir a respectiva obra em área urbana consolidada, deverá constar do plano diretor ou lei municipal específica abrangendo essa área, para que seja incluída na doação feita pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao respectivo município. Por outro lado, é importante ressaltar, se um equipamento urbano ou comunitário já instalado estiver localizado em área rural, nada impede que a doação seja efetivada ao município, pois considera-se, sob esse viés, como área urbana já consolidada.

Portanto, a Lei nº 11.952, de 2009, e o seu respectivo decreto de regência, para áreas urbanas não consolidadas, estabeleceram como critério o da *localização*, assim definido pelo Município no seu plano de ordenamento territorial. Nada obstante, esse critério fica mitigado com a aplicação do critério da *destinação* para os equipamentos urbanos públicos e comunitários, que, para esse fim, e na sua área específica de abrangência, integram o conceito de área urbana consolidada, mesmo que inseridos em área urbanizável.

Tecidas essas considerações prévias, imprescindíveis à plena compreensão da matéria, passa-se a exemplificar a aplicação do entendimento para alguns equipamentos públicos e obras de infraestrutura.

5 CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS RURAIS, DE POSTOS DE SAÚDE EM ÁREAS RURAIS OU DE MICROSSISTEMA DE ÁGUA PARA ABASTECIMENTO DO MUNICÍPIO

A educação, na forma do art. 205 da Constituição, é um direito de todos e dever do Estado e da família, cuidando-se de um serviço público (ou função pública) não privativo, uma vez que pode ser prestado pela iniciativa privada, mediante simples autorização do poder público (art. 209 da Constituição). Como tal, se a escola for pública ou privada, é desimportante se localizada na área rural ou urbana, pois conceitua-se como um equipamento urbano comunitário, uma vez que trata-se de espaço destinado à prestação de um serviço público (ou função pública), na forma do § 2º do art. 2º do Decreto nº 7.341, de 2010.

O mesmo raciocínio se aplica aos postos de saúde. A saúde, na forma do art. 196 da Constituição, é um direito de todos e dever do Estado. Assim como a educação, trata-se de um serviço público não privativo, pois pode ser prestado livremente pela iniciativa privada, na forma do art. 299 da Constituição. Assim sendo, se o hospital ou posto de saúde for público ou privado, também é despidendo se localizados na área rural ou urbana, pois são considerados igualmente equipamentos urbanos comunitários.

Outrossim, na forma do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 7.341, de 2010, as instalações e os espaços de infraestrutura urbana destinados ao serviço público de abastecimento de água são considerados equipamentos públicos urbanos.

Sendo assim, se se tratar de escola rural, posto de saúde em área rural ou sistemas de abastecimento de água (i) já construídos, independentemente da localização, ou (ii) não construídos, mas situados em área urbana consolidada, pode ser doada sem quaisquer ressalvas à municipalidade. Nesta última hipótese, para o início da construção, devem ser atendidos os requisitos dos arts. 11 a 13 do Decreto nº 7.341, de 2010; ao revés, se se cuidar de escola, posto de saúde ou sistema de abastecimento que se pretende construir em área rural (fora da área urbana consolidada), é necessário que a respectiva área conste de lei municipal específica ou plano diretor como área de expansão urbana, para que possa ser autorizada a doação ao município pelo MDA.

Outras espécies de obras de infraestrutura, no entanto, merecem uma análise à parte. É o que ocorre, por exemplo, com as rodovias e os aeroportos.

6 CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS

Como visto, o art. 2º, inciso I, alínea ‘a’, do Decreto nº 7.341, de 2010, define como áreas para fins urbanos já consolidadas “aquelas que apresentam [...] sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes”. Tal conceito, como se vê, decorre das vias eminentemente urbanas, ou seja, aquelas situadas no âmago das cidades. Todavia, para a melhor conceituação e caracterização das estradas ou rodovias, deve-se primeiramente destrinchar a análise sob três enfoques distintos:

- a) jurisdição;
- b) localização; e
- c) destinação.

A Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação (PNV), define em seu anexo que o Sistema Rodoviário Nacional é constituído pelo conjunto dos Sistemas Rodoviários Federal, Estaduais e Municipais. As rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Federal estão relacionadas no anexo do PNV, sendo que as rodovias federais serão designadas pelo símbolo 'BR'. Assim, a primeira conclusão é que, existindo uma BR em gleba federal na Amazônia Legal, mesmo que em área urbana, ela não poderá ser doada ao município, uma vez que se trata de exceção prevista no art. 4º, inciso I, da Lei nº 11.952, de 2009.

Mais: de acordo com o art. 4º da Lei nº 5.917, de 1973, as rodovias ou trechos de rodovia, já construídos e constantes do Plano Nacional de Viação aprovado pela Lei n. 4.592, de 29 de dezembro de 1964, e alterações posteriores e que não constem do Plano Nacional de Viação, passam automaticamente para a jurisdição da Unidade da Federação em que se localizem. Logo, se não indicada a rodovia no PNV como BR, a rodovia é de jurisdição do Estado na qual se localiza.

No que tange aos planos rodoviários estaduais e municipais, dispõem os arts. 11 e 12, respectivamente, da Lei nº 5.917, de 1973, *verbis*:

Art 11. Os Planos Rodoviários dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, serão elaborados e implementados dentro de Sistemática semelhante à do Plano Nacional de Viação e deverão, no prazo máximo de cento e oitenta dias após a publicação desse Plano, ser submetidos ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que os apreciará, encaminhando-os ao Conselho Nacional de Transportes.

Art 12. Após cento e oitenta dias da publicação dos Planos Rodoviários Estaduais, os Municípios deverão apresentar seus planos rodoviários aos órgãos competentes dos Estados em que se situam.

§ 1º Os órgãos rodoviários estaduais aprovarão os Planos Rodoviários Municipais, dando imediata ciência ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

§ 2º Desde que não haja incompatibilidade com os Planos Rodoviários Municipais, Estaduais e o Plano Nacional de Viação, poderão ser elaborados Planos Rodoviários Vicinais Intermunicipais pelos órgãos rodoviários estaduais, de comum acordo com os Municípios interessados.

§ 3º Basicamente, a competência executiva e político-administrativa das rodovias vicinais intermunicipais, não consideradas rodovias

estaduais, caberá aos respectivos municípios em que se situarem (destaques não constam do original).

Logo, cada Estado elaborará seu Plano Rodoviário e, posteriormente, os municípios que integram os respectivos Estados deverão elaborar os seus Planos Rodoviários Municipais, encaminhando-os aos respectivos órgãos rodoviários estaduais. Nesse contexto, a segunda conclusão que se extrai é que *caberão aos respectivos municípios elaborar seus planos rodoviários municipais, incluindo as rodovias vicinais intermunicipais (não estaduais) onde se situarem. Entretanto, os órgãos rodoviários estaduais, em comum acordo com os municípios, poderão elaborar Planos Rodoviários Vicinais intermunicipais, desde que não haja incompatibilidade com os planos nacional, estaduais e municipais.*

Além disso, se a rodovia ou estrada estadual ou municipal, vicinal ou não, está incluída nos respectivos planos rodoviários estaduais e municipais, nada obsta a que seja doada ao município, nos termos da Lei nº 11.952, de 2009, uma vez que previstos nos seus respectivos planos, constituindo legislação específica que supre a necessidade de plano diretor ou de lei de ordenamento urbano neste aspecto. Quanto à rodovia estadual, vale lembrar que o art. 30, inciso II, da Lei nº 11.952, de 2009, autoriza a doação direta ao município, sendo que, posteriormente, em cumprimento às cláusulas do título de doação, deverá a municipalidade transferir gratuitamente ao respectivo Estado.

Esclarecido o critério da jurisdição, de acordo com o critério da *localização*, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB - Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), por seu turno, no seu art. 60, classifica as vias abertas à circulação em:

I - vias urbanas:

- a) via de trânsito rápido;
- b) via arterial;
- c) via coletora;
- d) via local;

II - vias rurais:

a) rodovias;

b) estradas.

O Anexo I do CTB define as vias abertas à circulação do art. 60 na seguinte forma:

VIA DE TRÂNSITO RÁPIDO - aquela caracterizada por acessos especiais com trânsito livre, sem interseções em nível, sem acessibilidade direta aos lotes lindeiros e sem travessia de pedestres em nível.

VIA ARTERIAL - aquela caracterizada por interseções em nível, geralmente controlada por semáforo, com acessibilidade aos lotes lindeiros e às vias secundárias e locais, possibilitando o trânsito entre as regiões da cidade.

VIA COLETORA - aquela destinada a coletar e distribuir o trânsito que tenha necessidade de entrar ou sair das vias de trânsito rápido ou arteriais, possibilitando o trânsito dentro das regiões da cidade.

VIA LOCAL - aquela caracterizada por interseções em nível não semaforizadas, destinada apenas ao acesso local ou a áreas restritas.

ESTRADA - via rural não pavimentada.

RODOVIA - via rural pavimentada.

Logo, no que tange aos quatro primeiros tipos de vias abertas à circulação (vias de trânsito rápido, arteriais, coletoras e locais), não há dúvidas de que se tratam de equipamentos urbanos que devem ser doados à municipalidade, uma vez que os conceitos pressupõem a preexistência de urbanização consolidada. No que tange aos dois últimos tipos (estradas e rodovias), o CTB os define como vias rurais. Como se vê o CTB não define as vias vicinais, sendo mister se socorrer do trabalho intitulado “Terminologias Rodoviárias Usualmente Utilizadas” constantes do sítio do DNIT²⁷:

27 <<http://www.dnit.gov.br/rodovias/rodovias-federais/terminologias-rodoviaras>>.

3.1 - RODOVIA EM ÁREA URBANA

São os trechos de rodovias localizados dentro do perímetro urbano das cidades ou municípios.

3.2 - RODOVIA RURAL

São os trechos de rodovias que conectam áreas urbana e industrial, pontos de geração e atração de tráfego e pontos significativos dos segmentos modais, atravessando área rural.

3.3 - RODOVIA VICINAL

Estrada local, destinada principalmente a dar acesso a propriedades lindeiras ou caminho que liga povoações relativamente pequenas e próximas.

Para o DNIT, embora a lei preveja que uma rodovia é uma via situada em área rural, ela pode estar localizada em área urbana ou rural, a depender se localizada dentro do perímetro urbano ou se, mesmo atravessando áreas rurais, conectam áreas urbanas e industriais, pontos de geração e atração de tráfego e pontos significativos dos segmentos modais. E, a rodovia vicinal, na mesma definição, tem uma função de dar acesso a propriedades vizinhas ou caminho a povoados pequenos e próximos.

Portanto, o critério da localização da estrada e da rodovia como vias rurais tem por fim apenas diferenciá-las das vias urbanas, ou seja, aquelas exclusivas de áreas urbanas consolidadas. Tendo em vista essa função específica, o critério de localização não pode servir de substrato para balizar a doação aos municípios prevista na Lei nº 11.952, de 2009.

O terceiro e último critério primordial para a compreensão do tema é o da *destinação*. Com efeito, nada obstante as conceituações supra, de acordo com o § 1º do art. 2º do Decreto nº 7.341, de 2010, as vias *lato sensu* somente integram o conceito de equipamentos públicos urbanos para fim de doação ao município, se utilizadas para a *prestação de serviço de transporte público*. Essa ideia repudia a interpretação *a contrario sensu*, ou seja, não permite a doação aos municípios de estradas e rodovias utilizadas exclusivamente para *transporte particular*. Logo, para a doação ao município como área urbana, o poder público local deve demonstrar a existência de transporte público regular que utilize a via, seja ela rural ou urbana.

Assim, os critérios da jurisdição e da destinação são determinantes para a verificação da possibilidade da doação ao município, sendo despicando o da localização. Resta saber se os critérios determinantes são cumulativos ou alternativos. Entendo, s.m.j., que devem ser alternativos, uma vez que, tratando-se de municípios situados na Amazônia Legal, é de se supor notórias carências de infraestrutura de transportes e deficiências na assimetria de informações entre os poderes públicos da necessidade de planos municipais e estaduais de viação. Ademais, na análise sistemática aqui empreendida, observa-se que não há liames entre os dois critérios, de modo que os dois devem ser considerados individualmente.

Logo, de todo o exposto, extrai-se que *as rodovias e estradas vicinais, municipais e estaduais, somente podem ser doadas aos respectivos municípios se constantes nos respectivos planos rodoviários municipais (ou estadual), ou se utilizada como itinerário de transporte público*, pouco importando, para os objetivos da Lei nº 11.952, de 2009, se localizada em área rural ou urbana. Todavia, *se a rodovia ou estrada é apenas planejada (aquela que ainda será construída)*, não se caracterizam como área urbana consolidada, mas sim urbanizável, *devendo ser previstas no plano diretor ou na lei específica de ordenamento territorial*.

7 CONSTRUÇÃO DE AEROPORTO

Nos termos do art. 21, inciso XII, alínea 'c', da Constituição, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a *infraestrutura aeroportuária*.

A Lei nº 5.862, de 12 de setembro de 1972, autorizou o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, que tem "por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República" (art. 2º).

Por seu turno, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa, com prazo de duração indeterminado. Dentre as suas competências, cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência,

legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe, ainda, *conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária*, no todo ou em parte (art. 8º, XXIV).

Ainda, é de se mencionar a Lei nº 5.917, de 1973, que dispõe em seu art. 6º que “[a]s vias de transporte, portos e aeródromos constantes do Plano Nacional de Viação ficam, sejam quais forem os regimes de concessão e de propriedade a que pertençam, subordinadas às especificações e normas técnicas aprovadas pelo Governo Federal”. O Sistema Aeroviário Nacional está previsto no anexo da referida Lei (item 6), relacionando os aeródromos constantes no Plano Nacional de Viação.

Com efeito, o art. 26 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA - Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) estabelece que o “sistema aeroportuário é constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades.” Por seu turno, a mesma lei, no seu art. 27, define aeródromo como “toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves”. Já aeroportos são “os aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (art. 31, I).

De acordo com o art. 36 da mesma lei, os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

- I - diretamente, pela União;
- II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;
- III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;
- IV - por concessão ou autorização.

Especificamente com relação ao patrimônio aeroportuário, estabelece o art. 38 do CBA:

Art. 38. Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam.

1º Os Estados, Municípios, entidades da Administração Indireta ou particulares poderão contribuir com imóveis ou bens para a

construção de aeroportos, mediante a constituição de patrimônio autônomo que será considerado como universalidade. (grifo proposital).

De todo o arcabouço normativo narrado acima, se extrai que o serviço de exploração de infraestrutura aeroportuária é de titularidade exclusiva da União, embora possa ser a execução da atividade delegada a Estados, Municípios e mesmo a particulares, mediante concessão ou autorização. E, mesmo ocorrendo a exploração indireta do serviço, os bens imóveis que compõem o patrimônio do aeródromo se constituem um bem público federal, de modo que não se recomenda a doação a um município de um bem que, em última análise, reverterá ao patrimônio público federal.

Portanto, em que pese a preocupação da necessidade de dotar os municípios dos investimentos essenciais para dispor de área da infraestrutura de apoio aeroportuário apta a propiciar o desenvolvimento sustentável do município, *a competência para gerir a infraestrutura aeroportuária é federal*, ficando vedada a doação de tais áreas à municipalidade, mesmo em se tratando de projeto em construção, na forma do art. 4º, inciso I, da Lei nº 11.952, de 2009.

8 CONCLUSÕES

Pelo exposto, superada a dicotomia entre os critérios da destinação ou da localização, é de se concluir que toda acessão, construção ou benfeitoria destinada à prestação de serviços públicos à população é considerada como parte da área urbana, pouco importando a sua localização, ou seja, se efetivamente na área urbana ou rural. Isto porque há uma integração entre as áreas rurais e urbanas, de modo que os direitos sociais garantidos aos moradores de áreas urbanas devem ser proporcionados aos habitantes das zonas rurais. E a rede de infraestrutura necessária à prestação dos serviços públicos destinados à efetivação desses direitos é caracterizada, para esse fim, como área urbana, mesmo que espacialmente situada no campo.

Na atual moldura constitucional e legal, o município tem plena autonomia para delimitar sua zona urbana, como poder potestativo de executar o planejamento urbanístico previsto em seu plano diretor ou lei de ordenamento territorial. Sendo irrestrita a liberdade do município de declarar a extensão de sua zona urbana, qualquer lei federal ou estadual que disponha de forma diversa é inaplicável, tornando insubsistente o critério da destinação, ao menos para fins urbanísticos.

Para fim de regularização fundiária na Amazônia Legal, a Lei nº 11.952, de 2009, e o seu respectivo decreto de regência, para áreas urbanas não consolidadas, estabeleceram como critério o da *localização*, assim definido pelo Município no seu plano de ordenamento territorial. No entanto, esse critério é mitigado com a aplicação do critério da *destinação* para os equipamentos urbanos públicos e comunitários, que integram o conceito de área urbana consolidada, mesmo que inseridos em área rural ou urbanizável.

Assim, se o equipamento urbano ou comunitário destinado à prestação de serviços públicos estiver inserido na área com ocupações para fins urbanos já consolidada, ele será doado ao município dentro do perímetro respectivo. Se houver previsão e a necessidade de construí-los dentro desse perímetro de área urbana consolidada, deverá a municipalidade ou o órgão ou entidade responsável pela construção pleitear a autorização da construção, na forma do decreto que regulamenta a matéria.

Nessa esteira interpretativa, se um equipamento urbano ou comunitário já instalado estiver localizado em área rural, nada impede que a doação seja efetivada ao município, pois ele é considerado, sob esse viés, como área urbana já consolidada. Por outro lado, não se situando a área na qual a municipalidade pretende construir a respectiva obra em área urbana consolidada, deverá constar do plano diretor ou de lei municipal específica abrangendo essa área, para que seja incluída na doação pelo MDA ao respectivo município. Esse entendimento pode ser adotado, exemplificadamente, para escolas rurais, para postos de saúde em área rural e para microssistemas de água para abastecimento do município.

Assim, se tais infraestruturas (i) já foram construídas, independentemente da localização, ou (ii) não construídas, mas situadas em área urbana consolidada, podem ser doadas sem quaisquer ressalvas à municipalidade, devendo, na última hipótese, para o início da construção, ser atendidos os requisitos dos arts. 11 a 13 do Decreto nº 7.341, de 2010. De outra banda se se pretende construir em área rural (fora da área urbana consolidada), é necessário que a área onde serão construídas conste de lei municipal específica ou plano diretor como área de expansão urbana, para que possa ser autorizada a doação ao município pelo MDA.

Outras obras de infraestrutura apresentam peculiaridades próprias. No que tange às vias de circulação, se for rodovia federal, designada pelo símbolo 'BR', não poderá ser doada ao município, mesmo se situada em área urbana, devendo a área respectiva ser destacada da doação, tendo em vista que já afetada a uma outra finalidade pública

de competência federal. As rodovias e estradas vicinais já construídas, municipais e estaduais, somente podem ser doadas aos respectivos municípios se constantes nos respectivos planos rodoviários municipais (ou estadual), *ou* se utilizadas como itinerário de transporte público. Por outro lado, se a rodovia ou estrada é apenas planejada (aquela que ainda será construída), é necessário que constem de lei municipal específica ou plano diretor como área de expansão urbana, para que possa ser autorizada a doação ao município por este Ministério. Por derradeiro, é vedada a doação de aeroportos ao município, mesmo se situados em área urbana ou em se tratando de projetos de construção.

REFERÊNCIAS

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

HOUAISS, Antonio (Ed.) *Dicionário eletrônico Houaiss*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos, Domínio urbano, infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

_____. *Direito de construir. Pressuposto urbanístico estético*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MUKAI, Toshio. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RIBEIRO, Jorge Miranda. *A controvérsia entre imóvel rural e imóvel urbano (à luz dos critérios da localização e de destinação)*. Visconde do Rio Branco: Gráfica Rejane, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000.

