

# NATUREZA JURÍDICA DO ZONEAMENTO; EFEITOS

---

## THE LEGAL NATURE OF ZONING ORDINANCES – EFFECTS

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional; Ambiental

SUMÁRIO: I – Introdução. II – Conceito de Zoneamento. III – Natureza jurídica das normas de zoneamento. IV – Zoneamento e direito de propriedade. V – Instrumentos das normas de zoneamento. VI – Problemas jurídicos propostos pelo zoneamento.

## I – INTRODUÇÃO

1. O<sup>1</sup> adensamento dos núcleos populacionais e a complexidade da vida urbana decorrente do progresso tecnológico, propuseram, de forma inadiável, o problema de organizar racionalmente o uso do espaço onde se assentam as cidades.

Deixando de lado as possibilidades de utilizar intensamente esta organização do espaço como fator global de progresso, o certo é que, na atualidade, ela é indispensável para ensejar condições de vida pelo menos razoáveis nos centros urbanos e para impedir a deterioração das qualidades ambientais ainda presentes.

Daí a necessidade de repartir a área urbana (e as previstas como urbanizáveis) em zonas delimitadas e categorizadas em vista de suas utilizações, obstando dessarte usos incompatíveis com as destinações reconhecidas para cada qual. Esta imposição da realidade ecoou no Direito, mediante o instituto jurídico do zoneamento.

---

1. Artigo originariamente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XV, n. 61, p. 34-47, jan.-mar. 1982.

## II – CONCEITO DE ZONEAMENTO

2. Denomina-se zoneamento à disciplina condicionadora do uso da propriedade imobiliária mediante delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nelas admitidas.

De conseguinte, por tal meio, mapeado o espaço municipal, fixam-se as destinações de uso possíveis nas várias zonas em que se reparte a urbe e sua esfera de expansão, com o fito de assegurar condições e qualidade ambientais de vida satisfatórias.

3. Contudo, a simples divisão do espaço e correlata ubicação das tipologias de uso, para cumprir as finalidades que as determinam, exigem precisões maiores. Realmente, a própria variedade de usos concebíveis (residencial, comercial, institucional, industrial e misto) só ganha configuração funcional, perante os objetivos do zoneamento, em vista de outros fatores que servem para precisar-lhes especificadamente a fisionomia. Assim, por exemplo, a taxa de ocupação do lote, a relação entre a área do terreno e área suscetível de ser nela construída, irão normalmente influir sobre a índole do uso residencial ou da específica destinação comercial que poderá ter.

Em suma: a mera *natureza do uso admitido* é um dado ainda insuficiente para a definição exata das funções cabíveis em cada zona ao lume da própria razão de ser do zoneamento.

4. Por tudo isto, no zoneamento são contemplados entrelaçadamente as naturezas de uso, os coeficientes de edificação, as taxas de ocupação, os recuos exigidos das construções, sejam fronteiros, laterais ou de fundos, as dimensões de lote, o alinhamento, vale dizer: o afastamento da edificação em relação à via pública e outros fatores que concorrem para dar completa e real identidade ou sentido da cidade em zonas.

## III – NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS DE ZONEAMENTO

5. O plexo de normas concernentes a estas várias questões, ou seja, o conjunto de preceitos que as regula, suscita uma série de problemas jurídicos. A solução deles há de ser dada, como é natural, frente aos distintos direitos positivos, mas entronca-se em uma questão básica, qual seja: a natureza das restrições assim estabelecidas e sua compatibilização com o direito de propriedade.

Deveras, e por todos os títulos evidente que a disciplina em causa implica forte condicionamento ao uso da propriedade. Demais disso, cumpre ressaltar que se se é óbvia sua interferência com a propriedade, não menos certo é, que, por