

O MUNICÍPIO E SEUS PROBLEMAS URBANÍSTICOS

PANORAMA DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO
Catedrático da Universidade Federal do Paraná

É preciso conhecer um pouco do mundo para se falar de urbanismo ou Direito Urbanístico. Porque não há, por assim dizer, realidades iguais, fatores coincidentes, identidades fisionômicas ou elementos causais comparáveis.

Em nosso país, por sua formação continental, em face de estruturas geo-políticas ou geo-econômicas, as condições de análise ficam demasiadamente complexas. Não existem padrões capazes de assegurar exatas colocações doutrinárias.

Se Paris não se concebe igual a Nova Iorque, Bogotá igual a Quebec, Rio de Janeiro igual a Pequim, Madri igual a Caracas, Havana igual a Hanói, Jerusalém igual a Dublin, Buenos Aires igual a Montreal, as regras necessitam de mobilidade conceitual.

Por isso, no Brasil, o sentido de urbanismo assume diversificações, considerando ao norte, centro e sul, núcleos como Belém ou Recife, Salvador ou Belo Horizonte, São Paulo ou Curitiba, Cuiabá ou Porto Alegre, Guarapuava ou Londrina, Cascavel ou Paranaguá, Lapa ou Maringá, Ponta Grossa ou Guaratuba.

Mesmo em nosso país, as denominadas *regiões metropolitanas*, instituídas na Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, nem jurídica e nem sociologicamente foram coordenadas nos aspectos integrativos e quanto a planos racionais executórios.

As cidades, neste fim de século, transformadas em distintos universos vitais, buscam sistemas de ordenação, normas gerais e singulares envolvendo na constância do interesse público regimes que não esquecem pressupostos materializados pela tradição.

Algumas valiosas indagações se fazem rigorosamente compulsórias, ao se tentar esclarecer:

- como estabelecer princípios informadores de urbanismo ou de Direito Urbanístico?
- como firmar conceitos genéricos que resultem em normas jurídicas substanciais?
- como destacar, visando à unidade, qual o processo de criação de regras gerais e comuns?

As questões, a serem equacionadas com objetividade, requerem do observador de realidades premissas também objetivas quer quanto a serviços estéticos, viários, zonais, cêntricos ou desconcêntricos, possibilitando ponderada atuação urbanística.

O *meio ambiente* dos núcleos urbanos autonomizados é outra face do problema jurídico urbano, exigindo ou impondo soluções adequadas a uma colocação legal capaz de resguardar direitos tradicionais ou tutelar situações carentes de proteção.

Resta, *ab initio*, a nós outros responsáveis, portanto, conseguir na prática determinar:

- o conceito de Direito Urbanístico nas relações entre Administração e administrados;
- o regime jurídico possível no sentido da condensação de normas gerais aplicáveis;
- a proposta de planejamento conforme a natureza dos problemas detectados.

Já que o planejamento urbanístico não pode violentar a propriedade urbana, o solo urbano, o direito de reformar ou construir infringindo o conteúdo de normas constitucionais, a competência municipal fica a depender da disciplinação dos problemas locais.

Este trabalho-conferência, como indicação, foi apresentado no III Congresso Estadual dos Municípios, em novembro de 1984, realizado em Londrina, no Paraná.

Nas legislações pertinentes nacionais, sempre que legitimamente votadas, se impõe clarificar:

- a natureza do direito de propriedade urbana por razão da específica finalidade;
- a função social da propriedade urbana por razões de interesse público;
- o regime jurídico adotado ou adotável de planejamento administrativo.

Não podendo uma cidade-município ficar limitada aos próprios limites geo-sociais, os objetivos planejados não independem de valores externos, isto é, de componentes extra-territoriais urbanos na projeção sobre áreas vizinhas e integradas.

A problemática, atingida nos fundamentos e na extensão, não se consoma nos aspectos visuais, na regulação da paisagem urbana, em avenidas, ruas, *boulevards* ou edificações, porque reflete compromissos virtuais com os direitos humanos e sociais.

Além disso, não se podendo remover o passado construído, não se pode planificar senão sobre bases tradicionais, daí resultando a importância não somente dos traçados urbanos, mas do que já existe e do que se pretende renovar ou continuar.

Naturalmente que, renovar ou continuar, constitui também um problema político. Inseto em soluções que, atendendo ao interesse público, não afrontem direitos individualizados. Inclui-se em leis que, fundadas em outras leis, harmonizem situações opostas.

Sem embargo, não nos parece que, diante da antecedência de leis, qualquer tipo de planejamento urbano possa ser levado a efeito, deixando de avaliar os vários elementos condicionantes dos direitos eventualmente em conflito diante do interesse público.

Na peleia entre o instinto tradicional conservador e as mudanças consideradas inevitáveis, quando consolidado nos seus conceitos, o nascente Direito Urbanístico urge atender:

- realidades concretas existentes;
- planos previamente aprovados;
- prerrogativas legais públicas.

Em cada plano, ou planejamento, ditado por lei especial, as normas gestoras da atividade urbanística, constituindo *regime jurídico complexo*, possuirão eficácia do momento em que prevenirem recursos financeiros finalísticos qualificados.

Do contrário, como as realidades concretas existentes estão locadas, os planos previamente aprovados se nutrem de prerrogativas públicas, sumariando problemas conforme exigências determinando competência para toda e qualquer realização urbanística.

O atualmente chamado *Direito Urbanístico Comparado* justifica plenamente o afirmado. Na legislação urbanística de vários países, encontramos leis e normas nas quais os textos indicam coincidências, idênticas causas de figurado interesse público.

No Brasil, a legislação histórica conhecida, tanto como a atual, é sobretudo dispersa, forçando o hermeneuta ao esforço de interpretações que desaguam nas comunas demograficamente densas ou em textos legislados de restrito âmbito programático.

No que tange à Constituição e às leis fundamentais, diretrizes surpreendem limitadas a planos nacionais, sem embargo da doutrina estender objetivos às esferas federadas e municipais conforme competência declarada ou residual.

Atendendo à larga finalidade urbanística, às relações jurídicas que estabelece, temos no Direito Urbanístico um tipo de universalidade distribuída por variadas motivações, cabendo aos especialistas classificá-las conforme legítima atividade administrativa.

Leis nacionais específicas dão a conhecer que a motivação no Direito Urbanístico domina a relação jurídica, especificando a natureza do objeto e até onde pode chegar a Administração para efetivar propósitos públicos urbanos.

É o que se passa no Brasil e igualmente, na legislação de outras nações. Em parte fundamentadas na Itália, de 17 de agosto de 1942, e inovações posteriores, regulando em termos genéricos o urbanismo (art. 117), de acordo com a Constituição.

As legislações de França e Espanha também se fizeram fontes inspiradoras (Lei de 12 de maio de 1956 e Lei n.º 67-1253, de 30 de dezembro de 1971), em matéria de planejamento, de regime e de execução. Ressalvada a competência das regiões autônomas.

Cumpra aqui, para esclarecer, que o Direito Urbanístico, no Brasil, desenvolve-se com muita timidez. Da época colonial, até hoje, não assumiu relevo merecido. Grande parte de normas inscrevem-se no poder de expropriar, *in casu* na natureza de funções.

Impossível, numa simples explanação como esta de posturas doutrinárias, apontar *objetos* na devida qualificação quanto à finalidade. Só na década de 60 intencionou-se promover planejamento integrado visando a obras e serviços de infra-estrutura urbana.

Variados programas de desenvolvimento foram sancionados, a fim de estimular a defesa da saúde, da segurança e do bem-estar, além de possibilitar o estudo da racionalização do crescimento de áreas e do meio ambiente, sob controle administrativo.

O Estado *federal*, na sua competência orgânica, ao dar vigência ao II Plano Nacional de Desenvolvimento, fixou diretrizes originárias para objetivos especiais ou setoriais, dando margem ao levantamento de planos na esfera federada estadual.

A eficácia das medidas federais aconselhadas, num país de regime político federativo, não poderia deixar de sensibilizar as demais unidades políticas inferiores, tornando-as livres para programar providências a nível de poderes constitucionais.

Dando continuidade à vontade constituinte, na letra e no espírito das Constituições, nas leis expropriatórias vamos encontrar normas implícitas que autorizam a desapropriação por utilidade pública para execução de planos de urbanização.

Basicamente, sob tutela e orientação governamental, a política administrativa urbana no Brasil somente possui único respaldo legal: do art. 5º, letra "i", do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e da Lei nº 6.602, de 7 de dezembro de 1978.

E muito pouco, ou porque não dá vida a um Direito Urbanístico, ou porque, dando nascimento, apenas disciplina atividades expropriatórias. Há carência de normas capazes pelas características de fazer valer específicas relações e obrigações jurídicas.

No direito legislado, quatro perguntas têm validade de conhecimento jurídico:

- existe realmente um Direito Urbanístico?
- quais as normas que o fundamentam?
- qual o processo que o regula?
- como se dimensiona nas relações jurídicas?

Ao que parece, as quatro indagações, ficam essenciais para o entendimento doutrinário. Não havendo respostas, somente resta saber que pelo menos no Brasil, tal a inconsistência dos princípios, até o momento não existe um Direito Urbanístico.

O simples planejamento administrativo, interno procedimental, sujeito a condições legais de bases fáticas, não se exterioriza sem que haja leis específicas, inclusive as desapropriatórias autorizando a intervenção na propriedade privada.

Se o interesse é público, as normas urbanísticas se fazem compulsórias, pela finalidade objetivada. Última *ratio* são normas singulares, antes abstratas para depois se fazerem concretas, a fim de que passem a possuir perfil próprio para a doutrina.

Isso importa, neste preciso instante, em declarar bem alto a importância deste Encontro aqui em Londrina, considerando a urgência da doutrina tentar *agrupar* em normas a natureza das operações urbanísticas e a natureza dos procedimentos urbanísticos.

Algumas das possíveis normas, agora cogentes e talvez depois imperativas, estão a exigir pronta definição jurídica:

- as de *procedimento* administrativo;
- as de *controle* administrativo;
- as de *intervenção* administrativa.

As primeiras, motivando e ordenando o controle *in casu* dos correntes problemas urbanos. As segundas, possibilitando, via de regra geral, a instrumentalização de atos. As terceiras, autorizando o exercício de atos categorizados, para dar final executoriedade.

Na realidade, em se tratando de relações e obrigações administrativas, sabemos que nada temos de sistematizado. Vigem princípios programáticos originários, mas estamos distantes da normatividade nos aspectos jurídicos de aplicabilidade formal.

É responsabilidade desta geração de municipalistas estabelecer princípios pelo menos *gerais* de Direito Urbanístico equidistantes da atividade expropriatória. No Direito Público, se possível, exatamente figurados conforme objeto jurídico determinante.

Princípios que falem de habitação, de ambiente, de recreação, de circulação, de transportes e de renovação urbana. *Verbi gratia*, de tipos de normas disciplinando ou acautelando o crescimento das *urbes*, gerando obras e serviços através de sistema positivo.

É de ver que, nas cidades modernas, a infra-estrutura, o controle da poluição, a preservação dos recursos naturais, o transporte, o uso do solo, a habitação e o saneamento são alguns problemas buscando *formas* por força de *normas* operantes ordenadas.

Em linhas genéricas, do Brasil *municipal* ao Brasil *federal*, não lembrando milhares de posturas dispondo sobre assuntos locais, o Direito Urbanístico está em formação, porque não devemos confundir a natureza da atividade administrativa urbanística com princípios básicos estáveis regulando atos e fatos jurídicos.

A bem verificar, não somente no Brasil, porém também na maioria das nações, não existe urna ordenação positiva sistematizada capaz de qualificar conceitos ou determinar objetos específicos, mecanismos pelos quais o interesse público possa prevalecer em regime que não necessite dos instrumentos jurídicos tradicionais.

Tanto a tutela jurídica do meio ambiente *natural* como a tutela jurídica do meio ambiente *cultural*, se conseguem indicar programas e planos urbanísticos, não possuem, para impor o interesse público figurado, instrumentos pertinentes de atuação, senão aqueles que dizem com limitações ao direito de propriedade.

Na literatura nossa do Brasil, inclusive dadas situações geo-políticas especialíssimas, a problemática não tem se tornado equacionável diante dos princípios gerais do direito. Basta lembrar: Luis Anhaia Mello, Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Ferraz Nogueira, Eros Roberto Grau e Adilson Abreu Dallari.

No III Congresso Latinoamericano y del Caribe sobre Contaminación del Medio Ambiente, realizado em setembro de 1983 na capital argentina e do qual participei, as tónicas na esfera da atividade urbanística, quando conhecidas, apenas contribuíram para afirmar a inexistência de princípios e normas de aplicabilidade positiva.

Na Europa, para aonde convergem as preocupações da pesquisa científica, as colocações jurídicas não apresentam avanços sistemáticos fundamentais. Os estudos de Claude Blumann ou Guido d'Angelo, Louis Jacquignon ou Italo di Lorerizo constituem tentativas racionais de no futuro dar vida própria ao Direito Urbanístico.

Portanto, em nosso país, justifica-se estarmos num período assistemático, numa fase mais ligada a posições doutrinárias que à estruturação de um sistema a nível de positividade. É possível acreditar, após este Encontro de Londrina, podermos oferecer algo em favor de regras comuns dando começo de vida ao Direito Urbanístico.

Ao receber convite para realizar esta modesta palestra, aceitei por se tratar do III Congresso Estadual de Municípios, patrocinado pela Associação dos Municípios do Paraná, e, porque não afirmar, para louvar a atuação do ilustre Prefeito Nivaldo Passos Kruger, sempre na defesa de soluções lógicas para os problemas municipais.

Fiz este pensado trabalho, acabado de ouvir pacientemente, como também o fiz noutras oportunidades, com o desejado propósito de comentar as complexas situações encontradas nos Municípios e com a esperança que daqui partam lineamentos básicos normatizando a existência de um futuro Direito Urbanístico.

Portanto, é o meu pensamento, diante da realidade jurídica, que deixo registrado. Não podemos mais, como estamos, continuar a debater abstrações, tendo como único instrumento a lei expropriatória. Tudo se vincula, não só a planos, mas ao sistema jurídico nacional, a normas que, na aplicabilidade, promovam obrigações.

Deste encontro congressual, estou certo, sairemos com alguns resultados práticos, com soluções que, entregues aos legisladores, depois de estudadas possam transformar-se em normas positivas a favor dos Municípios ou das cidades-Municípios. A espera pode demorar, porém virá. Por enquanto, nada mais.