

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1976 — ANO XIII — NÚMERO 49

# A Polícia das Construções e os Direitos da Criança

JOÃO BAPTISTA HERKENHOFF

(Juiz de Direito no Estado do Espírito  
Santo e Professor da Universidade Fe-  
deral daquele Estado)

## ROTEIRO DO TRABALHO

1. Um caso de polícia de construções
2. A decisão judicial do caso
3. Apreciação da decisão judicial à luz da doutrina
  - 3.1 O poder de polícia
  - 3.2 A polícia das construções
  - 3.3 O drama da moradia
  - 3.4 Origens históricas das limitações ao direito de construir
  - 3.5 A regulamentação edilícia no Brasil
  - 3.6 Embargo de obras, consectário natural da polícia de construções
  - 3.7 Conclusão da análise da decisão judicial à luz da doutrina

4. Polícia das construções: como vem sendo exercida
5. A polícia das construções e os direitos da criança
  - 5.1 O alheamento da criança na regulamentação edilícia
  - 5.2 A missão humana na cidade
  - 5.3 A falência da cidade como instrumento do espírito gregário
  - 5.4 A necessidade humana de espaço
  - 5.5 A criança e o espaço
  - 5.6 A criança de apartamento, na cidade grande
  - 5.7 Uma idéia em favor da criança: imposição do **playground**, nos edifícios de apartamentos

## 1. UM CASO DE POLÍCIA DE CONSTRUÇÕES

Jamtob Azuly e sua mulher mandaram construir, em Curitiba, um edifício de sete pavimentos. O projeto foi aprovado e licenciado pela Prefeitura.

Com as obras bastante adiantadas — já concluídas as lojas do edifício —, a Prefeitura embargou, administrativamente, a construção. Fundamentou o embargo no fato de haverem os proprietários alterado o projeto primitivo, sem licença do Departamento competente, no que desrespeitaram as posturas municipais.

Inconformados, os donos da obra bateram às portas da Justiça com mandado de segurança.

Confessaram, no pedido, as modificações havidas no projeto, mas afirmaram que as mesmas foram de pequena monta, e não afetaram o conjunto da obra.

Insurgiram-se contra a circunstância de se operar a proibição por via administrativa, ou seja, através de simples expediente policial.

Alegaram que o verdadeiro motivo do embargo era a pretensão de dar novo alinhamento aos edifícios, no local, e o que queria a Prefeitura era fugir do dever de desapropriar mediante prévia indenização.

As posturas municipais dispõem:

“Qualquer obra de construção e edificação só poderá ser iniciada se o proprietário possuir o respectivo alvará de licença.”

“Sempre que houver alteração na planta aprovada ficam os proprietários obrigados a submeter à aprovação o projeto modificativo, para cuja execução será expedido novo alvará de licença.”

## 2. A DECISÃO JUDICIAL DO CASO

O caso foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso de Mandado de Segurança nº 1.687, julgado em 28 de julho de 1952.

Enfrentando apenas a matéria concreta dos autos, no que procedeu, corretamente, o STF não abordou o **poder de polícia** em todos os seus aspectos.

O Supremo declarou que a administração exerce poder de polícia legítimo, embargando obras que estão sendo executadas em desconformidade com plantas aprovadas.

Ficou expresso que a autoridade municipal é “responsável pela segurança dos edifícios, sua harmonia arquitetônica, alinhamento, ingressos, saídas, arejamento, enfim, acomodações às exigências que a vida humana, nas grandes cidades, vai tornando cada vez mais difícil”.

Achou o Supremo que, na espécie, legítimo era o exercício do poder de polícia face aos elementos fornecidos.

Após fixar que, no caso, não cabe mandado de segurança porque a administração não feriu direito líquido e certo dos impetrantes, sustenta o acórdão que, ocorrendo dano a direito líquido e certo do particular, seja ou não, por ato de **poder de polícia**, pode este recorrer ao mandado de segurança.

A tese esposada pela decisão recorrida, de que ao Judiciário cabe apreciar apenas a “legalidade” do ato administrativo (aspecto formal), não foi discutida no decisório do STF.

A ementa do aresto foi assim redigida:

“Poder de polícia: exerce-o legitimamente a autoridade exigindo rigoroso cumprimento das posturas municipais e fiel observância das plantas aprovadas para construções, impedindo alterações não autorizadas.” (1)

## 3. APRECIÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL A LUZ DA DOCTRINA

### 3.1 O poder de polícia

O Poder de Polícia, como define Fernando Henrique Mendes de Almeida, é o “conjunto de limitações impostas pela Administração Pública à atividade dos indivíduos, em benefício do bem comum e da subsistência do Estado.” (2)

(1) Ver Revista de Direito da Procuradoria-Geral, n.º 6, 1957, págs. 330 a 335.

(2) Fernando Henrique Mendes de Almeida, “Noções de Direito”, págs. 215 e 216, apud Daltro de Abreu Dallari, “As leis municipais e o direito de construir”, in Revista da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, LXV, 1970, págs. 105 e segs.

Hely Lopes Meirelles observa que:

“a extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo a polícia judiciária, encarregada da repressão das infrações penais, e a polícia administrativa, nas suas múltiplas e variadas modalidades que abarcam desde a segurança dos indivíduos em sociedade, até a defesa da estética da cidade, passando por uma gama infundável de proteção de bens, tais como a saúde, a higiene, a tranquilidade pública e outros mais.” (3)

O mesmo autor alinha, como principais áreas da polícia administrativa, a de costumes, a dos logradouros e veículos públicos, a sanitária, a da atmosfera, a das plantas e animais nocivos, a das construções, a funerária, a de pesos e medidas, a de trânsito e tráfego. (4)

### 3.2 A polícia das construções

“A polícia das construções se expressa pelo controle técnico-funcional da edificação individual e pelo ordenamento urbanístico da cidade.” (5)

“Em nome do bem comum é lícito ao Poder Público opor justas limitações ao direito de construir, desde que requeridas pelos superiores interesses da comunidade. Tais interesses são múltiplos e variados, dada a diversidade de bens públicos a proteger, os quais vão desde os que asseguram a satisfação de necessidades físicas, até os que proporcionam conforto espiritual ou sensações estéticas à coletividade, ou sejam indispensáveis aos serviços públicos e à segurança da nação.” (6)

“As limitações urbanísticas podem e devem abranger todas as atividades e setores que afetem o bem-estar social, na cidade e no campo, nas realizações materiais e na vida comunitária. Para isto o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário, e controlando as construções que vão compor o agregado humano — a urbs. Essas limitações incidem precipuamente, sobre a habitação, e é natural que isto ocorra porque a casa é, e será sempre, o elemento primordial da povoação e a base do conforto individual.” (7)

(3) Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1966, 2.ª ed., pág. 96.

(4) Id., ib., pág. 106.

(5) Id., ib., pág. 127.

(6) Id., “Direito de construir”, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1965, 2.ª ed., pág. 24.

(7) Id., ib., pág. 101.

### 3.3. O drama da moradia

A simples polícia das construções não esgota, nem resolve, por si, o drama da moradia. Este reflete um dos aspectos da problemática social, cuja solução demanda reformas estruturais, a nível mundial e a nível nacional.

Mesmo em matéria tão específica como a de que trata esta monografia, não é possível isolar o tema de um contexto maior de idéias.

É que se trata de polícia de construções, habitação, e como advertiu Louis Virth, "uma civilização pode ser julgada pelas condições mínimas de moradia que tolera". (8)

### 3.4. Origens históricas das limitações ao direito de construir

As primeiras limitações ao direito de construir tiveram motivação religiosa. "Os Deuses Lares deveriam ficar em absoluto isolamento, sendo interdita ao estranho até mesmo a simples visão do Lar no momento da realização do culto." (9)

Informa Fustel de Coulanges:

"Reportemo-nos à idade primitiva da raça ariana... A população chegou à Grécia e à Itália e construiu cidades. As moradias aproximaram-se, mas, no entanto, não estão contíguas. A vedação sagrada existe ainda, mas em menores proporções; muitas vezes, reduzida a um pequeno muro, a um fosso, a um sulco, ou a simples faixa de terra de alguns pés de largura. Em qualquer caso, duas casas não devem tocar-se; a contigüidade ainda é coisa considerada impossível. A mesma parede não pode ficar comum a duas casas porque então o recinto sagrado dos deuses domésticos desapareceria. Em Roma, a lei fixa em dois pés e meio a largura do espaço livre que sempre deve separar duas casas, e este espaço está consagrado ao "deus da cerca". (10)

A. E. Giffard diz que o direito de propriedade nunca foi absoluto, vez que sofria limitações impostas pela lei da cidade, ou pela organização familiar e gentilícia. Afirma:

"Ainsi, le propriétaire d'un terrain bâti, il doit anciennement laisser tout autor de la maison un "ambitus" de deux pieds pour circuler; si c'est un champ, il doit laisser un "confinium" de cinq pieds pour la circulation des équipages. L'ambitus disparut de bonne heure et sûrement à la suite de l'incendie de Rome par les Gaulois." (11)

(8) Apud Carlos A.A. Maffel e Caio Fábio A. da Motta, "Habitação e Sociologia", in Revista de Cultura Vozes, n.º 3, 1973, 67, pág. 21.

(9) Dalmo de Abreu Dallari, "As leis municipais e o direito de construir", *ib.*, pág. 107.

(10) Fustel de Coulanges, "A Cidade Antiga", vol. I, págs. 86 e 87; apud Dalmo de Abreu Dallari, *ib.*, pág. 108.

(11) A. E. Giffard, "Précis de Droit Romain", vol. I, pág. 334, apud Dalmo de Abreu Dallari, *ib.*, pág. 108.

### 3.5. A regulamentação edilícia no Brasil

No Brasil, entende-se, de longa data, como sendo da competência do Município a regulamentação edilícia, ou seja, a expedição de normas de polícia das construções e de ordenamento urbanístico da cidade.

A regulamentação edilícia decorre de um dos atributos da autonomia municipal, qual seja a administração própria, no que concerne a assuntos de seu peculiar interesse.

Já a Constituição de 25 de março de 1824 (Constituição Imperial) estatua:

**"Art. 167 —** Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas."

A Constituição republicana estabeleceu:

"Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse" (art. 68).

O princípio foi agasalhado pela Constituição de 1934 (art. 7º, inciso I, letra d), pela de 1937 (art. 26, não obstante o esvaziamento do princípio por força do Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939), pela de 1946 (art. 28, inciso II), pela de 1967 (art. 16, inciso II) e pela Emenda de 1969 (art. 15, inciso II).

A primeira lei de organização municipal, em nosso País, é datada de 1º de outubro de 1928. Fixando a competência dos vereadores, esse diploma incumbiu-os de legislar sobre todos os aspectos relativos às edificações e suas decorrências para as cidades. (12)

Determinou o art. 66:

"Proverão (os vereadores) em posturas sobre os objetos seguintes:

§ 1º — alinhamento, limpeza, iluminação, despachamento de ruas, cais e praças, conservação e reparo de muros; calçadas, pontes, fontes, para decoração e benefício comum."

E o art. 71 complementou:

"Vejam meios de manter a tranqüilidade, segurança, saúde e comodidade pública, asseio, segurança, elegância dos edifícios e ruas."

O Código Civil determina no seu art. 572:

"O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos."

(12) Cf. Dalmo de Abreu Dallari, *ib.*, pág. 112.

Doutrina e jurisprudência têm retirado deste artigo a força de legitimação às limitações impostas pelas Municipalidades ao direito de construir. Trata-se, assim, de uma **norma em branco**.

Segundo Meucci, citado por Dalmo de Abreu Dallari:

“Se uma norma local de polícia administrativa prescrevesse afastamento entre os edifícios ou área mínima para se poder edificar, tal norma não seria obrigatória se o Código Civil não houvesse ressalvado a competência dos estatutos locais”. (13)

### 3.6. Embargos de obras, consecrário natural da polícia de construções

A exigência de aprovação de plantas, as vistorias, os embargos, as demolições, os alvarás de “habite-se” são conseqüências necessárias do poder municipal de policiar as construções.

Neste sentido, o ensinamento autorizadíssimo de Hely Lopes Meirelles:

“Para bem policiar as edificações as municipalidades devem subordinar as construções e reformas à prévia aprovação do projeto pela seção competente da Prefeitura, e exigir que tais projetos sejam elaborados e subscritos por profissional legalmente habilitado, na forma da legislação federal pertinente. Pelo mesmo motivo, a ocupação dos edifícios deve ser precedida de vistoria e expedição de alvará de utilização, conhecido por “habite-se”. O poder de polícia municipal, em matéria de construções, é amplo, possibilitando o acompanhamento da execução da obra, e vistorias posteriores à sua conclusão, desde que o Poder Público suspeite de insegurança ou alterações das condições de higiene e salubridade, sempre exigíveis. Encontrando-se em desconformidade com as exigências legais e regulamentares, pode promover a sua interdição e demolição, ou permitir a adaptação às condições oficiais.” (14)

Não é outro o pensamento de Angelito A. Aiquei:

“As multas, os embargos, a demolição constituem algumas das medidas de que se vale o poder público a bem da observância de suas determinações.” (15)

### 3.7. Conclusão da análise da decisão judicial à luz da doutrina

A decisão do mais alto colégio judiciário do País harmoniza-se, perfeitamente, com a doutrina dominante e com a lei, conforme se viu.

Legítima é a regulamentação edilícia. Legítimas as limitações ao direito de construir visando ao bem-estar da população, à segurança das edifica-

(13) Meucci, “Instituzioni di Diritto Amministrativo”, pág. 52, apud Dalmo de Abreu Dallari, *ib.*, pág. 119.

(14) Hely Lopes Meirelles, “Direito Municipal Brasileiro”, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1964, 2.ª ed. vol. I, pág. 292.

(15) Angelito A. Aiquei, “Problemas Jurídicos dos Municípios”, Porto Alegre, Ed. Sullna, 1959, vol. I, pág. 108.

ções, à preservação da saúde, à estética da cidade e a outros objetivos cuja execução está confiada ao poder discricionário que é balizado pelas exigências do bem comum. Legítimos os meios diretos de ação do poder público municipal para impor, através da prevenção ou da repressão, o respeito dos particulares às normas editadas.

Ao Judiciário cabe, **a posteriori**, defender o particular de atos que configurem **abuso de poder** ou **desvio de poder**, sem peias no seu julgamento. Por excessos que pratiquem, podem os administradores, conforme as hipóteses, responder até a processo criminal, como nos casos de prevaricação ou violência arbitrária, pesando sobre eles também a responsabilidade civil. Este último aspecto não foi objeto de exame no julgamento mas é aqui referido porque coroa o sistema de equilíbrio entre os instrumentos de ação do poder e de garantia dos direitos individuais.

#### 4. POLÍCIA DAS CONSTRUÇÕES: COMO VEM SENDO EXERCITADA

Na cidade de São Paulo, a Lei nº 4.615, de 13 de janeiro de 1955, que atualizou o antigo "Código de Obras", estabelece o seguinte feixe de restrições ao direito de construir:

- a) normas relativas à insolação, iluminação e ventilação, visando a proteger a saúde dos habitantes, além de fixar condições mínimas de conforto;
- b) dimensões mínimas dos compartimentos e condições a serem observadas em cada dependência da habitação;
- c) liberdade na composição de fachadas, exceto nos locais em que se determinar soluções de conjunto.

É também comum, em São Paulo, a exigência de condições específicas para construções em determinados bairros (bairros destinados a famílias de maiores posses).

Hely Lopes Meirelles abre caminhos ao legislador, demonstrando a amplitude que pode alcançar a regulamentação edilícia:

"Na regulamentação municipal deverão ser impostas minuciosamente as condições em que o proprietário pode construir, visando à segurança, à higiene e à estética das edificações e da cidade em geral. Dentre as exigências, são perfeitamente cabíveis as que se relacionem com a solidez da construção, com a aeração, insolação, cubagem, altura máxima e mínima, recuos e requisitos de estética, que não contrariem as disposições da lei civil." (16)

"Não escapa do poder de polícia das construções a estética dos edifícios particulares, a exigência de recuo, a só admissão de determinadas fachadas, e a imposição de outros detalhes externos que objetivem o desenvolvimento harmônico e funcional da cidade.

(16) Hely Lopes Meirelles, *ob. cit.* sob o n.º 13, vol. I, pág. 292.

O urbanismo, como arte da organização do espaço habitável, e especialmente do espaço das cidades, enuncia regras tão úteis e necessárias quanto as de higiene e de segurança públicas.” (17)

As limitações impostas pelas Municipalidades ao direito de construir são classificadas por Alcides Greca em três grupos:

- “a) as que implicam em obrigação de **fazer**;
- b) as que contêm uma obrigação de **não fazer**;
- c) as que impõem uma obrigação de **deixar fazer**.” (18)

Explicitando e subscrevendo o pensamento daquele autor, escreve Dalmo de Abreu Dallari:

“No primeiro grupo estariam as imposições relativas à impermeabilização de paredes e pisos, à abertura de janelas para insolação, iluminação e ventilação, à adoção de normas técnicas relacionadas com a segurança das edificações, bem como todas as demais disposições legais que obrigam o proprietário a dotar sua edificação de certas características.”

“Entre as limitações da segunda classe estariam a proibição de aberturas, sem observância de certo afastamento da área vizinha, a obrigação de recuo do alinhamento do passeio público, a proibição de porões habitáveis, como é o caso da cidade de São Paulo, a limitação da altura dos edifícios, assim como todas as normas que impõem a abstenção de determinadas práticas.”

“As limitações da terceira classe não dizem respeito, precisamente, a características que deva ter a edificação. Na realidade, são limitações ao uso do edifício, mas que pressupõem já a existência da edificação. Tais restrições seriam, principalmente, a obrigação de permitir a colocação de presilhas ou suportes para colocação de cabos de energia elétrica ou telefone, a colocação de caixas de correspondência, a ocupação do subsolo para passagem de cabos e encanamentos, a ocupação do espaço aéreo para a passagem de cabos, e outras circunstâncias eventuais em que uma edificação deva servir de ponto de apoio para a consecução de um serviço público.” (19)

## 5. A POLÍCIA DAS CONSTRUÇÕES E OS DIREITOS DA CRIANÇA

### 5.1. O alheamento da criança na regulamentação edilícia

As restrições ao direito de construir vêm assumindo formas altamente sofisticadas e economicamente bastante onerosas, como, por exemplo, na exigência de recuos de edifícios e na fixação de gabaritos. Desconheço, porém, qualquer texto legal que imponha restrições ao direito de construir

(17) Id., *ib.*, pág. 293.

(18) Alcides Greca, “Regimen Legal de la Construcción”, pág. 35, *apud* Dalmo de Abreu Dallari, artigo citado sob o n.º 1, pág. 120.

(19) Dalmo de Abreu Dallari, *ib.*, págs. 120 e 121.

visando, especificamente, aos interesses da criança, exceto decreto de 20 de abril, de 1970, do Estado da Guanabara, que não me parece, porém, atender, pela timidez de suas exigências, os objetivos aqui visados, sendo, contudo, iniciativa pioneira que demonstra sensibilidade para o problema e deve servir de inspiração ao legislador municipal brasileiro para que, com arrojo maior, discipline a matéria. (20)

## 5.2. A missão humana da cidade

“Uma cidade deve ser construída de forma que dê a seus habitantes a segurança e a felicidade. Para se cumprir este propósito não é suficiente o conhecimento científico do técnico — é também necessário o talento do artista. Só em nosso século matemático a construção e expansão de cidades são questões puramente tecnológicas.”

Esta advertência foi feita por Camilo Sitte, em 7 de maio, de 1889. (21)

Júlio Artigas e Rita Vaz sublinham que a cidade é “um conjunto de relações entre consciências.” (22)

Anhaia Mello defende, no urbanismo,

“a precedência de valores humanos e espirituais em face dos mecânicos e imobiliários”. (23)

A missão humana da cidade é a do encontro, da cooperação, da fraternidade.

A cidade do interior — onde as pessoas se identificam e se cumprimentam, onde o homem não é o anônimo da angústia de Kafka —, ainda cumpre essa função humanista e integradora.

Mas a cidade grande vem se afastando desse desiderato.

(20) O Decreto “E” — n.º 3.800, de 20 de abril de 1970, que aprova os regulamentos complementares à Lei de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, e dá outras providências, dispõe no art. 10, do Cap. III, da Seção 3:

“Uma ou mais edificações residenciais multifamiliares possuirão sempre:

f) área de recreação proporcional ao número de compartimentos habitáveis, de acordo com o abaixo previsto:

I — proporção mínima de 1,00 m<sup>2</sup> (um metro quadrado) por compartimento habitável, não podendo, no entanto, ser inferior a 40,00 m<sup>2</sup> (quarenta metros quadrados);

II — indispensável continuidade, não podendo, pois, o seu dimensionamento ser feito por adição de áreas parciais isoladas;

III — forma tal que permita, em qualquer ponto, inscrição de circunferência com raio mínimo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros);

IV — acesso através de partes comuns, afastado dos depósitos coletores de lixo e isolado das passagens de veículos, por mureta com altura mínima de 0,70 (setenta centímetros);

V — não será localizada na cobertura das edificações.”

(21) Apud Júlio Artigas e Rita Vaz. “Planejamento Urbano: o caso brasileiro”, Revista de Cultura Vozes, n.º 3, 1973, ano 67, pág. 12.

(22) Júlio Artigas e Rita Vaz, *ib.*, pág. 13.

(23) Luís Anhaia Mello, “Engenharia e Urbanismo”, 1954, pág. 7, apud Hely Lopes Meirelles, *ob. cit.* sob o n.º 13, vol. I, pág. 307.

### 5.3. A falência da cidade como instrumento do espírito gregário

A grande cidade vem aniquilando o valor do homem como pessoa, como individualidade. As relações interpessoais procedem-se de forma mecânica. O anonimato, com a sua força de anulação, não encontra o fator que poderia reequilibrar o relacionamento humano: a valorização do homem, como *ser*, independentemente de sua identidade.

Observa Carvalho Pinto:

“Nascidas sob a inspiração de abrigo, proteção e amparo a superiores necessidades espirituais e materiais do homem, o crescimento desordenado das cidades, fora de qualquer planejamento global, as converte em perigosos agentes de desumanização das criaturas, de rebaixamento de suas condições de vida, de desagregação social, enfim, de paradoxal inversão das condições que as legitimam.” (24)

Contudente é a denúncia de Paulo VI:

“Em lugar de favorecer o encontro fraterno e entreaduda, a cidade, pelo contrário, desenvolve as discriminações e também as indiferenças. Ela se presta para novas formas de exploração e do domínio, em que uns especulam as necessidades dos outros, disso auferindo lucros inadmissíveis.” (25)

Alípio Pires Castello Branco também assinala “as carências de significado humano que as nossas cidades apresentam”. (26)

A conclusão de Erich Fromm, de que as relações entre os indivíduos perderam o caráter direto e humano, para adquirir um espírito de manipulação e instrumentalidade, (27) ajusta-se, sem dúvida, com muito maior precisão, à realidade das grandes concentrações urbanas.

De tudo resulta a solidão, registrada nos versos de Carlos Drummond de Andrade:

“Nesta cidade do Rio  
de dois milhões de habitantes  
estou sozinho no quarto  
estou sozinho na América.” (28)

(24) Carvalho Pinto, “Política do Desenvolvimento Urbano”, in *Revista de Informação Legislativa, Senado Federal*, n.º 32, outubro a dezembro de 1971, ano VIII, pág. 3.

(25) Paulo VI, “Octogesima Adveniens”, apud Carvalho Pinto, *ib.*, pág. 5.

(26) Alípio Pires Castello Branco, “Educação, lazer e vida urbana”, in *Revista de Cultura Vozes*, n.º 3, 1973, ano 76, pág. 50.

(27) Erich Fromm, “Medo à Liberdade”, apud Ethel Bauzer Medeiros. “O lazer no planejamento urbano”, Rio, FGV, 1971, pág. 96.

(28) Carlos Drummond de Andrade, “A Bruxa, Obras completas”, Rio, Aguilar, 1964, pág. 12, apud Ethel Bauzer Medeiros, *ib.*, pág. 95.

#### 5.4. A necessidade humana de espaço

Grande parte da tragédia da cidade resulta da carência de espaço. No escritório, na fábrica, no ônibus, no elevador, no apartamento, o homem vive confinado. O confinamento assume caráter mais esmagador na casa que, por força da trepidação nervosa da vida moderna, precisaria de libertar o homem das pressões que o atormentam. Mas, a casa da maioria é o apartamento de dimensões precárias, o "apertamento".

#### 5.5. A criança e o espaço

O espaço é indispensável ao desenvolvimento biológico e psicológico da criança. A criança precisa de espaço em casa e de espaço na escola. Área livre, terra, espaço onde possa correr e brincar, desenvolver suas potencialidades, libertar sua criatividade.

O espaço ideal é aquele proporcionado pelo quintal:

"Um dos lugares mais adequados à recreação é o quintal de casa, convenientemente equipado. Ele destina-se, principalmente, à recreação da criança pequena, que ainda não vai à escola, mas se beneficiam dele crianças até 10 anos ou mais. O pré-escolar é o que mais tem a ganhar com esta solução, verdadeiramente feliz, para as suas horas de ar livre e de brinquedo. Autores existem, mesmo, que contra-indicam a ida de crianças de baixa idade aos parques infantis públicos, indicando o quintal da casa como lugar apropriado ao brinquedo dos meninos e meninas desse tipo." (29)

Também Ethel Bauzer Medeiros, no livro "O lazer no planejamento urbano", (30) e Ruth Gouvêa, na obra "Recreação", destacam a importância do espaço para o desenvolvimento normal da criança. (31)

Ethel Bauzer Medeiros afirma que "com o crescimento das cidades, o problema da carência de espaço para morar (e até viver) aguçou a delinquência juvenil"... (32)

Ainda Ethel Bauzer Medeiros refere-se à pesquisa do professor Tsung-Yi-Lin, da Universidade Nacional de Formosa, que concluiu pela existência de relação entre urbanização e aumento de suicídios, destacando entre os fatores negativos da urbanização o espaço limitado para a recreação. (33)

Num exame específico da situação brasileira, Paulo Sérgio Markun denuncia "a irracionalidade das edificações residenciais de nível médio". (34)

(29) Dante Costa, "A infância e a recreação", Rio, Departamento Nacional da Criança, 1953, pág. 24.

(30) Ethel Bauzer Medeiros, *ib.*, pág. 133.

(31) Ruth Gouvêa, "Recreação", Rio, Agir, 1963, pág. 33.

(32) Ethel Bauzer Medeiros, *ib.*, pág. 91.

(33) *Id.*, *ib.*, pág. 104.

(34) Paulo Sérgio Markun, "Por que falar das cidades?" -- in Revista de Cultura Vozes, n.º 3, 1973, ano 67, pag. 47.

### 5.6. A criança de apartamento, na cidade grande

Grande parte das famílias, numa cidade grande, vive em apartamentos. Acrescendo a essa circunstância, o perigo das ruas (acidentes de trânsito, criminalidade), o resultado é que a criança da cidade grande vive aprisionada. A escola maternal, o jardim-de-infância podem proporcionar à criança espaço e sociabilidade. O espaço das escolas nem sempre é satisfatório. A rede de escolas maternais e jardins-de-infância é constituída, em grande parte, de estabelecimentos particulares, pagos. Resulta que o benefício passa a ser privilégio de uma parcela das famílias. Parques infantis, **play-grounds** distribuem-se por muitos bairros da cidade. O acesso aos mesmos é, porém, marcado pelos perigos assinalados (trânsito, criminalidade). Outrossim, a criança precisa de ser conduzida a esses locais, com acompanhante: se for a mãe, é necessário que não trabalhe para poder levar todos os dias os filhos pequenos aos parques infantis; se a mãe não puder acompanhar os filhos, é preciso que a família conte com alguém para esse encargo, circunstância que envolve variados problemas. Em dias de chuva ou em dias em que a criança não estiver bem de saúde, é inconveniente a ida a parques públicos ou até mesmo à escola. Para a criança, a permanência contínua, dia inteiro, no apartamento, contraria a natureza e é neurotizante. Na impossibilidade de poderem as crianças desfrutar do quintal, o **play-ground**, no andar térreo dos edifícios de apartamento, é o melhor substitutivo.

Verifiquei 25 ofertas de apartamentos, para venda, na edição do dia 26 de maio de 1974, do "Jornal do Brasil". Dos 25 edifícios, apenas 9 contavam com **play-grounds**. Os preços de apartamento nesses edifícios, eram bem mais elevados do que a média, destinando-se a classes de elevado poder aquisitivo. Nos restantes 16 edifícios, não estava prevista a existência de áreas para crianças, embora todos contassem com garagem.

### 5.7. Uma idéia em favor da criança: imposição do "play-ground" nos edifícios de apartamentos

Creio que uma nova **limitação ao direito de construir** devia ser imposta pelas Municipalidades, em toda cidade que tenha mais de 200 mil habitantes: a obrigatoriedade de **área para criança**, nos edifícios de apartamentos, nos quais venham a residir mais de 6 (seis) famílias. Essa área teria sua dimensão proporcional à área total residencial do edifício. Tal limitação situar-se-ia entre as **obrigações de fazer**, da classificação de Alcides Greca. O beneficiário da norma é a criança, que poderá ter um desenvolvimento melhor, facilitando-se, outrossim, a vida das famílias.

Na vida grupal, a nível de criança, talvez o habitante da cidade grande retome o humanismo perdido. Vizinhos que não se conhecem talvez se encontrem através da amizade dos filhos.

Talvez, quem sabe, nesse amanhã, se possa ir ao apartamento de luzes acesas, partilhar da alegria do irmão-vizinho que festeja, como na crônica do velho Braga, Rubem, meu conterrâneo.

E, então, já não será como hoje em que:

“no cimento, nem traço da pena dos homens. As famílias se fecham em cédulas estanques. . . Entretanto, há muito se acabaram os homens. Ficaram apenas tristes moradores. . .” (35)

“Compete ao profissional do Direito, ao homem que por formação está capacitado a identificar valores e garanti-los sob normas jurídicas, a responsabilidade de revestir do grau de cogência necessário os novos valores que vêm sendo introduzidos pelo Urbanismo, ao mesmo tempo que a compatibilizá-los com os valores tradicionais. Cabe-lhe, enfim, conciliar os valores da técnica com os valores do homem.” (36)

Dentro desse espírito, tentei dar uma contribuição.

Não sei se os interesses da indústria de construção civil aplaudem essa sugestão. É que a cidade vem sendo planejada “mais do ponto de vista da logística, considerando-se o território urbano como um instrumento a serviço dos interesses da economia e da administração”. (37)

E o que se pretende aqui é alguma coisa oposta: colocar o poder do Estado, o poder de polícia administrativa, a polícia das construções, a serviço de uma cidade mais humana, na afirmação peremptória do absoluto primado do **social** sobre o **econômico**, do **ser** sobre o **ter**, da **cidade do homem** sobre a **cidade dos bens**.

(35) Carlos Drummond de Andrade, “Edifício Esplendor, Obras Completas”, Rio, Aguillar, 1964, pág. 124, apud Ethel Bauzer Medeiros, *ib.*, pág. 33.

(36) Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Notas sobre o I Seminário de Direito Urbanístico do Instituto dos Advogados”, in *Jurídica*, Instituto do Açúcar e do Alcool, n.º 122, junho-setembro 1973, ano XVIII, pág. 324.

(37) Alípio Pires Castello Branco, *ib.*, pág. 50.

#### BIBLIOGRAFIA

- 1) AIQUEL, Angelito A. *Problemas Jurídicos dos Municípios*. Porto Alegre. Editora Sulina, 1959, vol. I.
- 2) ARTIGAS, Júlio, e VAZ Rita. “Planejamento urbano: o caso brasileiro”. In *Revista de Cultura Vozes*. Petrópolis, n.º 3, 1973, ano 67, págs. 12 e segs.
- 3) BRANCO, Alípio Pires Castello. “Educação, lazer e vida urbana”. In *Revista de Cultura Vozes*. Petrópolis, n.º 3, 1973, ano 67, págs. 50 e segs.
- 4) COSTA, Dante. *A infância e a recreação*. Rio. Departamento Nacional da Criança, 1953.
- 5) DALLARI, Dalmo de Abreu. “As leis municipais e o direito de construir”. In *Revista da Faculdade de Direito*. São Paulo — Universidade de São Paulo, vol. LXV, 1970, págs. 105 e segs.
- 6) GOUVEA, Ruth. *Recreação*. Rio, Agir, 1963.
- 7) MAFFEI, Carlos A.A., e MOTTA, Caio Fábio A. da. “Habitação e Sociologia”. In *Revista de Cultura Vozes*. Petrópolis, n.º 3, 1973, ano 67, págs. 21 e segs.
- 8) MARKUN, Paulo Sérgio. “Por que falar das cidades?” In *Revista de Cultura Vozes*. Petrópolis, n.º 3, 1973, ano 67, págs. 47 e segs.
- 9) MEDEIROS, Ethel Bauzer. *O lazer no planejamento urbano*. Rio. Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- 10) MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1966.
- 11) ———. *Direito de construir*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1965.
- 12) ———. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1964, 2 vols.
- 13) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Notas sobre o I Seminário de Direito Urbanístico do Instituto dos Advogados Brasileiros”. In *Jurídica*. Rio. Instituto do Açúcar e do Alcool, n.º 122, junho-setembro de 1973, ano XVIII, pág. 324.
- 14) PINTO, Carvalho. “Política do Desenvolvimento Urbano”. In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal n.º 32, outubro a dezembro de 1971, ano VII, págs. 3 e segs.