

## Aspectos Institucionais do Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro — PUB-RIO \*

José Eduardo Santos Neves  
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

### INTRODUÇÃO

O propósito destas notas despretensiosas é trazer aos Procuradores do Estado, a quem incumbe representar o Município do Rio de Janeiro em Juízo e exercer funções de sua consultoria jurídica, considerações sobre o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro — PUB-RIO, aprovado por Decreto Municipal e em fase de implantação.

Necessariamente, o Plano será aqui examinado sob uma perspectiva jurídica, abrangendo-se apenas aspectos que interessam, particularmente, ao âmbito institucional. E pretende-se que o tema seja suficientemente instigante, para que esta ilustre audiência sinta-se motivada, em sua criatividade, a meditar fundamentamente sobre o desenvolvimento de soluções e instrumentos legais, indispensáveis a qualquer plano de governo que se pretenda implantar.

\* Palestra proferida em 18 de abril de 1978 no X Simpósio Jurídico promovido pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Não nos deteremos, portanto, na análise da metodologia do Plano, nos modelos econômicos adotados, no funcionamento dinâmico da Cidade, ou na observação das inter-relações das diferentes funções e atividades dentro do espaço urbano; procuraremos excluir tudo o que exceda a uma abordagem puramente jurídica de certos aspectos do trabalho.

Embora esta ressalva, é impossível deixar de tecer rápidos comentários sobre o Plano, seus propósitos e objetivos, em apertada síntese.

O PUB-RIO surgiu como determinação legal, prevista sua elaboração no Decreto-Lei Estadual nº 168, de 7.7.1975, que criou o Sistema Municipal de Planejamento. Plano de nível municipal, encontra sua simetria perfeita no I PLAN-RIO (Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro), a nível estadual, e no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), a nível federal.

O objetivo geral do Plano é fortalecer a posição atual da Cidade, como pólo da Região Metropolitana, nas economias regional e nacional, através da organização conveniente da estrutura urbana, promovendo ambiente de maior produtividade e bem-estar social para seus habitantes. A partir deste objetivo geral, foram fixados objetivos intermediários permanentes, por sua vez desdobrados em diretrizes de desenvolvimento urbano, visando:

- aperfeiçoar o planejamento do desenvolvimento municipal;
- aumentar a eficiência das estruturas que abrigam as diferentes funções urbanas e atividades de produção;
- integrar as ações da administração municipal aos planos e ações dos demais níveis de governo.

No desenvolvimento do trabalho, a Parte I apresenta uma visão estática da Cidade, de forma abrangente e multidisciplinar. A Parte II analisa o funcionamento dinâmico da urbe. A Parte III trata das tendências, alternativas e hipóteses de desenvolvimento, com vistas a estabelecer uma estratégia de planejamento. E a Parte IV, a partir de diretrizes gerais, sugere um elenco de diretrizes setoriais definindo a estruturação global do território do Município, através de proposições a nível municipal e recomendações a outros níveis de Governo.

Neste ponto, convém alertar que o PUB-RIO não é um plano físico-territorial ou apenas um novo elenco de diretrizes econômico-sociais.

Pretende ser, e ambiciosamente, um processo contínuo de planejamento, a ser realimentado com informações periódicas, para sua permanente atualização e adequação às características do momento e às perspectivas futuras. Constitui um método de trabalho, uma regra básica do jogo, que permitirá, a cada Administração vindoura, selecionar suas prioridades e proceder à elaboração de planos setoriais detalhados, em consonância com a conjuntura, atendidas a conveniência e a oportunidade da intervenção.

## COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA A ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO

Iniciaremos a abordagem, sob o ângulo que a nós interessa, esquematizando a partilha de competência entre a União, o Estado e o Município, atuando no mesmo espaço urbano, matéria que exigiu séria meditação por parte da Comissão Deliberativa do PUB-RIO.

Como regra geral, no modelo brasileiro, quanto maior a disponibilidade de recursos dos Municípios, maior a amplitude de suas atribuições.

A indefinição constitucional das atribuições municipais, se por um lado é ainda um empecilho para que o Município fique perfeitamente caracterizado, por outro permite que se dê uma tal amplitude e simetria às funções municipais, que não lhe é vedada, praticamente, qualquer função de interesse da comunidade, salvo a administração da justiça e os serviços de segurança pública por meio de polícia armada.

A regra da competência municipal está no artigo nº 15, da Constituição Federal, que estabelece sua autonomia como decorrência da administração própria no que respeite a seu "peculiar interesse", especialmente quanto à instituição e arrecadação de tributos, aplicação de suas rendas e organização de serviços públicos locais.

O conceito fluido de "peculiar interesse", a nosso ver, admite que se tenha o preceito como de caráter residual capaz de justificar a intervenção supletiva ou complementar do Município, em matéria sujeita a outros graus da Federação, especialmente aplicação de suas rendas e organização de serviços públicos locais. Embora não haja dúvidas quanto à natureza estritamente local de certos serviços, como limpeza urbana, conservação de vias públicas, controle de trânsito e fiscalização de estabelecimentos comerciais, a incerteza quanto a outros serviços tem admitido a sua execução por mais de uma esfera de Governo.

O tema merece aprofundamento e especulação, face à criação das Regiões Metropolitanas. Parece-nos, fora de dúvida, que os poderes contidos na expressão "peculiar interesse" estariam, necessariamente, entre os poderes ditos "remanescentes" do Estado, não fosse a qualificação do predominante interesse da comunidade local.

A criação das Regiões Metropolitanas, que constitui área de competência estadual, vez que não se trata de grau da Federação, fez surgir o conceito de serviços de interesse metropolitano. Assim, a prestação de determinados serviços, dentro das Regiões Metropolitanas, deixa de ser, em princípio, de interesse predominantemente local, para se constituir em interesse regional e estadual.

Ocorre, porém, que alguns dos serviços definidos como de interesse metropolitano, na prática, prosseguem sendo exercidos pelos Municípios, pois nem todos os serviços tradicionalmente integrantes de uma determinada função são de igual complexidade e amplitude, ou recebem da mesma maneira o impacto da metropolização. Como entender, pois, o fenômeno da variação da atuação da Região Metropolitana, dentro de u'a mesma função ou ao sabor do desenvolvimento ou das peculiaridades dos Municípios integrantes da Região?

Não existiria o problema para aqueles que negam a existência de uma competência dita metropolitana (estadual) e somente admitem a intervenção da entidade por via consensual, através de convênio ou pelo exercício de meios financeiros de indução ou dissuasão.

Aceitando, para argumentar, o ponto de vista oposto, porém, ainda assim seria possível compreender esse exercício atípico de poderes, ad-

mitindo competência concorrente entre o Estado — via entidades metropolitanas — e o Município, com relação aos serviços qualificados como de interesse metropolitano. Vale dizer: a entidade de maior categoria sobrepuja a de menor categoria, desde que efetivamente sejam atuados os poderes iminentes. Contudo, se a entidade de grau superior deixa de regular a matéria, poderá a entidade de grau inferior regulá-la, segundo o seu interesse, instituindo os preceitos de ordem local, sem necessariamente aguardar sejam ditadas as normas de âmbito regional.

Seria o caso, inclusive, evitando-se as perplexidades inerentes à matéria, de estabelecer, através de convênios entre os Municípios e a Região Metropolitana, uma hierarquização de problemas dentro de uma mesma função, pois, é evidente que a execução de tarefas específicas, em alguns casos, pelas suas características, não chegou ainda, ou não chegará jamais, a se constituir em interesse metropolitano, ainda que abrangidas genericamente no elenco de serviços de interesse metropolitano, enumerados na Lei Complementar nº 14, de 8 de julho de 1973.

De forma clássica, pode-se estabelecer a correlação entre os Poderes Municipais, Estaduais e Federais, no seguinte quadro:

- Poderes Federais expressos e implícitos e Poderes Estaduais expressos excluem os Poderes Municipais implícitos;
- Poderes Municipais expressos e exclusivos excluem a competência Federal e Estadual;
- Poderes Municipais implícitos excluem a competência Estadual remanescente;
- Poderes Federais concorrentes prevalecem sobre Poderes Estaduais concorrentes, que prevalecem sobre Poderes Municipais concorrentes.

É uma das alternativas, em síntese, admitida a competência formal do planejamento metropolitano, é entender-se que, entre estes Poderes Estaduais concorrentes estão abrangidos aqueles relacionados com os serviços de interesse comum, regulando-se, definitivamente, através de

convênios com os Municípios, a executoriedade das normas metropolitanas.

Assinale-se, neste passo, que a enumeração de competências na Lei Complementar nº 3, de 22 de setembro de 1976, é meramente enunciativa e comporta desenvolvimento na medida da interpretação do conceito de "peculiar interesse local", inserido na Constituição Federal e que, em tese, não pode ser limitado, ressalvados os temperamentos do interesse metropolitano. A enumeração afasta dúvidas e incertezas quanto aos Poderes Municipais expressos e exclusivos que relaciona; a recíproca, entretanto, não é verdadeira.

O Município, pois, como sistema, dispõe de autonomia suficiente à implantação das proposições do Plano Urbanístico Básico. Esta autonomia assume aspecto relativo, numa visão dinâmica em que o Município seja efetivamente chamado a participar, como subsistema, do esforço global de desenvolvimento delineado no II PND e no I PLAN-RIO.

No Federalismo Cooperativo para o qual caminhou o País, porém, o que importa não é tanto a autonomia, decorrência de competência privativa, mas a desconcentração a ser alcançada por funções delegadas que, muitas vezes, descentralizam mais do que o esquema autônomo clássico, destituído de conteúdo, se desacompanhado de recursos financeiros.

## ATUAÇÃO ATRAVÉS DE INSTRUMENTOS LEGAIS

O ordenamento da propriedade privada é instrumento legal utilizado pelo Estado a níveis Federal, Estadual e Municipal. Não havendo reserva constitucional em favor da União ou do Estado, pode ser exercido pelo Município como indutor de urbanização dentro das idéias previamente estabelecidas pelo planejamento.

A relação seguinte, não exaustiva, classifica as intervenções do Poder Estatal, numa gradação de onerosidade, segundo a intensidade, permanência e qualidade da restrição sofrida pelo particular:

### Intervenção Ordenatória:

- . ocupação temporária
- . requisição
- . limitação administrativa
- . servidão administrativa
- . tombamento
- . desapropriação

### Intervenção Sancionatória:

- . multa
- . interdição
- . destruição de bens

Podem ser tidas como intervenção imprópria indutora ou de fomento público:

- . isenções tributárias
- . créditos e financiamentos
- . impostos progressivos
- . alternativas de uso do solo, condicionadas a soluções urbanísticas específicas.

Embora direta ou indiretamente esteja vinculado aos instrumentos relacionados, o poder de polícia merece tratamento e ênfase à parte, por se constituir em faculdade discricionária da Administração Pública de condicionar e restringir o uso dos bens e direitos individuais, especialmente a propriedade, em benefício do bem-estar geral. A matéria se distribui da seguinte forma, a nível Município, sem prejuízo da incidência de competências concorrentes:

- . edificações
- . costumes
- . logradouros públicos
- . trânsito
- . saúde

- . ecologia
- . normas funerárias
- . construções

Lembraríamos ainda o concurso voluntário — **offre de concours** — cuja existência em nosso Direito, ainda que contestada por alguns ilustres Autores, tem sido proclamada na doutrina e na jurisprudência, muitas vezes como o único meio capaz de justificar a transformação de áreas particulares em áreas públicas de uso comum, independente de qualquer providência específica de ordem formal.

Entre os novos instrumentos de urbanização, vale a referência ao **solo criado**, idéia que tem implicações econômico-jurídico-institucionais, ainda não de todo resolvidas. Consiste, basicamente, na dissociação entre a propriedade imóvel e o direito de construir inerente ao domínio, tornando possível a circulação autônoma dessa faculdade, capaz, assim, de ser deslocada de um para outro imóvel. Por sua natureza, o solo criado dependerá de uma política nacional e, ao que consta, é uma das medidas que deverão ser instituídas pela Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, em Anteprojeto preparado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU.

O detalhamento de uma política de ordenamento da propriedade privada deverá acompanhar o desenvolvimento específico das proposições do PUB-RIO, através de programas e projetos em estudos, que, provavelmente, aguardarão a vigência da Lei Federal em apreço para definição de sua orientação final.

A legislação urbanística será, paulatinamente, modificada e refundida, de forma a ajustá-la aos critérios do Plano, levando em conta padrões de densidade demográfica e intensidade do uso do solo.

Recorde-se que, anteriormente a 1925, praticamente não existia para o espaço urbano da Cidade, então Distrito Federal, legislação abordando o uso e a ocupação do solo de maneira geral e sistemática. As leis limitavam-se apenas a posturas municipais, não existindo regras específicas de natureza urbanística. A Lei nº 894, de 22 de agosto de 1957, foi a primeira tentativa do controle da densidade da população por meio indireto, relacionando o número de unidades de cada prédio com o nú-

mero de vagas para veículos, exigido em relação ao tipo de uso da edificação. O Decreto nº 991, de 27 de abril de 1962, procurou implantar o controle da densidade da população, através do relacionamento do número de unidades residenciais com a área do lote, prevendo a liberação do gabarito condicionado ao atendimento do afastamento frontal e das divisas, em função da altura pretendida.

A Lei nº 1.574, de 11 de dezembro de 1967, do extinto Estado da Guanabara, vigente para o Município do Rio de Janeiro por força do artigo 2º, inciso III, do Decreto-Lei nº 2, de 15 de março de 1975, e do artigo 101 da Lei Complementar nº 3, de 22 de setembro de 1976, representou uma grande evolução na regulamentação urbanística, abrangendo normas genéricas de licenciamento, execução e fiscalização de obras, zoneamento e parcelamento da terra. O seu artigo 35 prevê que o dimensionamento das construções é função das condições peculiares às zonas, bem como dos índices de densidade e de aproveitamento, obedecendo às condições de segurança, higiene e estética, atendendo às necessidades de trânsito, transporte, estacionamento e outros serviços públicos. Alterando, na essência, a filosofia da legislação anterior, criou os conceitos de uso adequado, uso inadequado e uso tolerado, peculiares e referidos às zonas da Cidade. Foi criada a figura de Centro de Bairro (CB), onde se concentram, com maior intensidade, as atividades econômicas.

A regulamentação dessa Lei foi aprovada pelo Decreto "E" nº 3.800, de 20 de abril de 1970, procedendo-se, desde então, às suas modificações através de decretos.

Sob o influxo dos estudos do PUB-RIO, pretende-se rever e desenvolver esses regulamentos aproveitando-se o arcabouço dessa legislação, basicamente adequada, e que contém todos os princípios que permitirão sete tipos de ações ou de intervenções, resultantes do planejamento proposto:

- . preservação ambiental
- . preservação paisagística
- . remanejamento
- . reestruturação urbana
- . adensamento puntiforme

- . ocupação imediata
- . ocupação progressiva

Após a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o Governador do novo Estado, com fundamento no artigo 6º, do Decreto-Lei nº 2, de 15 de março de 1975, no exercício de funções legislativas municipais, baixou o Decreto-Lei nº 77, de 29 de abril de 1975, autorizando em seu artigo 8º o Poder Executivo Municipal a rever, quando necessário, por Decreto, os regulamentos e atos normativos complementares à Lei nº 1.574, de 11 de dezembro de 1967.

Assim, em princípio, todas as proposições do Plano Urbanístico Básico que impliquem na modificação ou revisão desses regulamentos, desde que compatíveis com a Lei nº 1.574/67, poderão ser implantadas através de Decretos do Poder Executivo. Somente as proposições, que exijam a alteração ou inovação da legislação urbanística vigente, deverão ser objeto de Projeto de Lei, a ser submetido à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, na forma da Lei Complementar nº 3/76.

Contudo, após a Portaria nº 46, de 27 de dezembro de 1977, do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tendo em vista a preservação do interesse metropolitano, todas as proposições que envolvam a alteração de normas estaduais ou municipais, referentes a uso e ocupação do solo, deverão ser apreciadas por aquele Conselho. Parece-nos que a falta de um critério prévio de hierarquização de problemas, dentro dos serviços considerados funções metropolitanas, a que atrás nos referimos, o Conselho Deliberativo aparentemente pretendeu cortar o nó górdio, fazendo passar sob o seu exame todas as normas dessa natureza. A medida, sem dúvida, é temporária e será revista tão logo definidos e explicitados os critérios de aferição do interesse metropolitano.

Acrescente-se, a propósito, que o procedimento instituído não veio a oferecer maiores dificuldades para o Plano Urbanístico de que tratamos, pois sua elaboração foi acompanhada de forma próxima pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU, e pela FUNDREM, através de convênio de intercâmbio de informações previamente firmado com a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

Deve ser assinalado que a legislação urbanística, até então, e quase sempre, tem-se constituído em urbanismo derogatório ou repressivo. É importante, a par dessas disposições, sejam instituídas regras de estímulo à iniciativa privada de interesse público, nas quais a Administração não imponha apenas a participação do administrado, mas com ele se relacione através de regras não compulsórias. O particular, assim, deve ser induzido a se relacionar com a Administração em iniciativas privadas que tenham um sentido coletivista, através de vantagens adequadas a serem compensadas por um benefício à coletividade a curto, médio ou longo prazo. Ainda, sob este aspecto, sugere-se uma gradual redefinição do conceito de urbanização particular, cuja aproximação ao conceito de serviço público é desejável, e já é adotada nos Estados Unidos e em alguns países da Europa Ocidental.

Algumas das proposições do PUB-RIO deverão ser formalizadas com o apoio de legislação tributária integrada à política de desenvolvimento urbano, através da instituição de alíquotas progressivas do Imposto Territorial Urbano, isoladamente ou em conjunto com outros instrumentos, como a taxação diferenciada e as isenções fiscais. Com isto, poder-se-á acelerar o processo de ocupação do solo, promover o adensamento de uma determinada área, corrigir distorções existentes quanto a equipamentos sub-utilizados ou, ainda, estimular, restringir ou reorientar processos espontâneos de renovação urbana.

A faculdade de dispor sobre o tecido urbano — o zoneamento, a limpeza urbana, o trânsito, v.g. — é tradicionalmente competência da autoridade municipal. A qualidade de grande metrópole, entretanto, já não admite soluções isoladas, pois os problemas não se circunscrevem aos limites do Município, muitas vezes tendo origem fora de seu território. Por outro lado, o planejamento presentemente se faz em âmbito nacional, regional e local, distribuído por diferentes esferas de Governo.

No regime constitucional brasileiro, onde os três graus do federalismo gozam de autonomia e são dotados de Poder Executivo e Legislativo, independentes e harmônicos entre si, a solução disponível é o acordo multilateral, entre a União, o Estado — inclusive Região Metropolitana — e os Municípios circunscritos na mesma comunidade sócio-econômica, para a unificação das várias vontades, com o fim de obter a satisfação de interesses comuns.

O Federalismo Orgânico vigente se caracteriza por normas de cooperação das três ordens governamentais e pela sua integração dinâmica na execução dos planos de desenvolvimento. Os assuntos urbanísticos, em muitos casos, como referimos, são de competência concorrente e/ou privativa federal, estadual, metropolitana e municipal.

A articulação e a coordenação dessa esferas de competência deverá ocorrer através de instrumentos legais próprios, mediante grupos de trabalho, protocolos de intenções, contratos e convênios a serem instituídos pelas diversas entidades envolvidas (Constituição Federal: artigo 13, § 3º, Constituição Estadual: artigo 162, § 2º, Lei Complementar nº 3, de 22 de setembro de 1976, artigo 26, inciso V, artigo 62, inciso XV, artigos 85 e 95, parágrafo único).

No que se refere à Região Metropolitana, prevalece o princípio da autonomia municipal, em coexistência com as atribuições da entidade metropolitana, face aos serviços qualificados como de interesse comum a nível regional. A ação coordenada das instituições diretamente interessadas apoia-se, em tese, num modelo consensual, dispondo a entidade metropolitana de instrumentos de indução de natureza econômico-financeira (Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, artigo 6º, parágrafo único; Decreto-Lei nº 13, de 15 de março de 1975, artigo 4º, § 2º; Decreto nº 15, de 15 de março de 1975, artigo 3º, § 2º, artigo 4º, inciso IX, artigos 8º e 9º).

No momento, aguarda-se, com fundada expectativa, o Projeto da Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, que contém preceitos que exigiriam a prévia emenda da Constituição Federal; alguns deles, como o impunham as circunstâncias, apenas levemente afluídos ou indicados no Plano Urbanístico Básico. A emenda constitucional, apresentada pelo Deputado Nelson Marchesan, deverá fornecer o respaldo que se supõe necessário à iniciativa da União Federal de legislar sobre urbanismo, providência há muito exigida pelos especialistas de todas as tendências.

Certamente, a existência do Plano Urbanístico Básico virá facilitar a implantação da nova Lei, na medida em que se tem o levantamento geral da Cidade do Rio de Janeiro e a definição das proposições básicas que deverão presidir o seu desenvolvimento urbano.

## NORMAS PRELIMINARES DE IMPLANTAÇÃO

A elaboração de planos é atividade materialmente administrativa e, como tal, da competência estrita do Poder Executivo, salvo disposições que lhe confirmam a solenidade da forma legislativa, como é o caso do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Os planos urbanísticos, entretanto, como concluiu o I Seminário de Direito Urbanístico do Instituto dos Advogados Brasileiros, não foram objeto de reservas legislativas, remanescendo sua aprovação da competência do Poder Executivo, através de decretos, salvo legislação local em contrário. Inclusive, é o que decorre da interpretação sistemática da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, artigos 27 e 62, inciso VIII, artigo 70 e da Lei Orgânica dos Municípios, artigo 59, inciso IV.

Sob esse aspecto, saliente-se, entretanto, que o desenvolvimento do Plano não dispensará, como é evidente, a participação do Poder Legislativo Municipal, em matéria de sua competência; e, em atenção a essa circunstância, o PUB-RIO, antes de aprovado pelo Poder Executivo, foi objeto de longa exposição na Câmara Municipal de Vereadores, na Sessão Extraordinária de 15 de agosto de 1977.

Em 27 de outubro de 1977, o Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro foi formalmente aprovado pelo Decreto Municipal nº 1.269 que, para efeito de sua implantação, criou seis áreas de planejamento e instituiu o Projeto de Estruturação Urbana (PEU), como instrumento de definição de traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa.

Em seqüência e visando ainda a implantação do PUB-RIO, através do Decreto nº 1.270, de 27 de outubro de 1977, foi criada a Comissão do Plano da Cidade — COPLAN, visando:

- coordenar as ações de desenvolvimento urbano do Município;
- examinar as proposições de alteração dos regulamentos vigentes;
- firmar critérios para a aplicação da legislação urbanística e
- adequar as diretrizes de planejamento do desenvolvimento urbano às diretrizes aprovadas pela Região Metropolitana.

De especial relevância é a Subcomissão de Legislação Urbanística, que integra aquela Comissão e a quem compete promover, de forma permanente, a revisão e a consolidação da legislação de desenvolvimento urbano do Município do Rio de Janeiro, interpretando os textos legais e dirimido dúvidas sobre a matéria.

Igualmente, o Decreto nº 1.321, de 25 de novembro de 1977, inspirou-se nos estudos do PUB-RIO, ao estabelecer normas relativas a edificações, agrupamentos de edificações e urbanização, aplicáveis a empreendimentos de interesse social em áreas de planejamento restritas e previamente definidas.

E, recentemente, o Decreto nº 1.446, de 2 de março de 1978, que aprovou o primeiro Projeto de Estruturação Urbana (PEU), visando a proteção ambiental e preservação paisagística de parte da Área de Planejamento 2 (AP-2), correspondente ao bairro da Urca, fez prevalecer os critérios estabelecidos pelo PUB-RIO. Esse primeiro PEU foi apreciado e louvado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana que, inclusive, sugeriu fossem elaborados estudos da mesma natureza para outras áreas da Cidade, merecedoras de igual tratamento.

Ainda em função do PUB-RIO, está sendo ampliado e dinamizado o convênio entre a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral e a FUNDREM, procurando-se solucionar, objetivamente, as inter-relações de competências entre o Município do Rio de Janeiro e a Região Metropolitana.

## CONCLUSÃO

É, pois, como início de um processo, que se deve encarar este primeiro passo representado pelo PUB-RIO. A sua adoção — independente do julgamento de suas qualidades — como instrumento da ação do Poder Público no sentido de melhor organizar a Metrópole para os dias futuros, significará uma tomada de posição, uma colocação técnico-administrativa no tempo, consubstanciada na análise dos problemas encontrados e nas indicações básicas propostas.

O reconhecimento de que as regiões densamente urbanizadas da Cidade do Rio de Janeiro apresentam carências específicas e problemas de manutenção que pouco têm em comum com um município típico, decorre da própria análise da legislação sobre Regiões Metropolitanas. A Cidade pólo, núcleo da comunidade sócio-econômico que se formou em sua periferia, continua, entretanto, vinculada ao modelo institucional de Município, o que sugere a revisão inovadora desses conceitos no nível institucional próprio.

A análise dos problemas da Cidade, a conjuntura das ações em curso e o desempenho da estrutura urbana existente demonstram a diversidade de tratamento que as comunidades identificadas reclamam. A constatação de que diferentes "cidades" compõem a urbe torna necessária uma instrumentação adequada no campo institucional, que permita à Administração agir diferenciadamente. O conceito amplo da legislação do uso do solo para todo o território, por exemplo, deverá ser revisto, para adequar as ações de desenvolvimento urbano aos interesses comuns e às carências reais identificadas em cada núcleo.

A presença de soluções institucionais de perspectiva elevada, que não percam de vista os resultados dos estudos apresentados nessa primeira fase, é essencial para que não se frustrem as oportunidades abertas pela elaboração do Plano Urbanístico Básico.

É, para esta tarefa criativa e ingente, que não se deve deter nos limites das atribuições municipais e estaduais, que se espera — através desta sucinta notícia — tenha sido estimulado o interesse desta ilustre audiência e, em especial, de meus colegas Procuradores do Estado, cuja colaboração judiciosa é qualificada por sua experiência e reconhecida sabedoria jurídica.

## O Artigo 106 da Constituição Federal e sua Regulamentação \*

PAULO EMÍLIO RIBEIRO DE VILHENA

Juiz aposentado do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região — Prof. da UFMG e da Universidade Católica de M. Gerais — Advogado em Belo Horizonte

O problema da competência legislativa para a regulamentação da matéria enunciada no artigo 106 da Constituição Federal, em vigor, assim como o conteúdo que se deverá ter em vista nessa regulamentação fazemo-los precedidos de um equacionamento prévio, em colocações por nós expostas e que aqui ganham oportunidade.

2. A Constituição Federal do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967 e em vigor a partir de 15 de março daquele ano (art. 189), consagrou, pelo seu art. 104, o compromisso assumido pelo País, no que diz respeito à relação de emprego dos trabalhadores estatais, ao participar, como signatário, da Convenção nº 94, da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Governo Brasileiro, sendo Presidente da República o Marechal Castelo Branco (Decreto do Presidente da República nº 58.818, de 14.07.1966 e Decreto Legislativo nº 20, de 19.07.1966, in D. O. de 19.07.1966, págs. 7.999-8.002). Revogadas

\* Conferência proferida na Sessão de 10.10.78 do 1º Seminário de Direito Municipal promovido pelo IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal.