

Entendo que a legislação municipal que dispuser sobre meio ambiente estará adstrita ao "interesse local" (vide art. 30, I e II, da Constituição Federal).

Parece-me, outrossim, que o licenciamento ambiental, de competência do Estado (vide art. 10, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, com a redação da Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989), não exclui eventual licenciamento municipal decorrente de plano diretor (previsto este no § 1.º, do art. 182, da Constituição Federal): são distintos e complementam-se. Onde, parece-me bastaria, e mesmo conviria assim fosse, que o Estado, ao conceder o licenciamento ambiental, deixasse expresso que este não permite prescindir de licenciamento municipal relativo ao atendimento às normas urbanísticas adotadas na legislação municipal, aí incluído o Plano Diretor.

Em 15 de agosto de 1991.

Paulo Silveira Martins Leão Junior  
Procurador-Chefe da  
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

#### VISTO

Concordo com o bem lançado parecer do Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO fls. 10 a 22, acrescido da manifestação da douta Chefia da PG-6.

Ao Excelentíssimo Senhor Chefe da Casa Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais.

Em 30 de agosto de 1991

Ricardo Aziz Cretton  
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º E-14/033.735/91

## PARECER N.º 14/90, DE MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO

*Projeto de Lei — Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional — Criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (CONDEUR) e do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (FUNDEUR).*

• *Política Urbana — Competência e limites da legislação estadual.*

Senhor Procurador-Geral

### I — INTRODUÇÃO

1. O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro encaminhou a esta Procuradoria Geral do Estado, para emitir parecer, projeto de lei minutado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro e a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (CONDEUR) e do Fundo de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro (FUNDEUR).

2. O trabalho apresentado esboça as conclusões do Comitê de Política Habitacional, criado pela Chefia do Executivo Estadual e integrado pelas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional, Trabalho e Ação Social e Assuntos Fundiários, pela Companhia Estadual de Habitação — CENAH, pelo Banco do Estado do Rio de Janeiro — BANERJ e pela Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro — FAMERJ, a qual teria reivindicado a formação do grupo.

3. Relata o Exmo. Sr. Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional que o projeto apresentado é fruto de sugestões e experiências colhidas em nove reuniões, onde se constatou que o problema da moradia não comporta solução isolada, devendo ser integrada com o saneamento básico, o transporte coletivo e a própria execução de uma política fundiária. Daí a elaboração de um sistema de desenvolvimento urbano e regional.

4. O projeto tem 37 artigos, divididos em sete capítulos, a saber:

I — Promoção do Desenvolvimento Urbano e Regional;

- II — Política de Desenvolvimento Urbano e Regional;
- III — Do Sistema de Desenvolvimento Urbano e Regional;
- IV — Do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Rio de Janeiro;
- V — Do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional — FUNDEUR;
- VI — Dos Sistemas Estaduais de Habitação, Saneamento Básico, Transportes e de Ordenação do Território;
- VII — Das Disposições Gerais.

5. Cabendo a esta Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 2º, XI, da Lei Complementar nº 15, de 15.11.80 o auxílio ao Exmo. Sr. Governador do Estado no processo legislativo passa-se a emitir o posicionamento solicitado.

## II — VISÃO GLOBAL DO TEMA

6. A instituição de uma política **estadual** de desenvolvimento **urbano** sempre constituiu uma questão polêmica, mormente agora, ante a tendência municipalista que norteou a elaboração da Constituição Federal de 1988, com o elevado objetivo de promover o fortalecimento das entidades locais, que são a base da sociedade. É que o art. 182 da novel Carta Magna tem a seguinte redação, **in verbis**:

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público **Municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (o grifo não é do original).

Em reforço ao que já constava da Carta de 1967, tem-se, ainda, o art. 30, V, assim redigido:

“Art. 30 — Compete aos **Municípios**:

...

V — Organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”

7. Pergunta-se: à vista desses dispositivos e princípios, pode o Estado-membro legislar sobre desenvolvimento urbano e instituir uma política e um sistema que envolvem, entre outros, um sistema estadual de transportes?

8. A resposta, embora simples, envolve aspectos complexos, que vão desde os direitos humanos, passando pelo crescimento industrial, até a limitação da autonomia municipal.

9. Com efeito. O art. 182 da Lei Maior insere-se no Título VII, que trata da “Ordem Econômica e Financeira”. Logo na enumeração dos objetivos da atividade econômica se estabelece o fim de “assegurar a todos uma existência digna”. Aliás, a dignidade da pessoa humana constitui preceito fundamental que norteia a criação e o funcionamento do Estado Brasileiro.

10. O que se vê, portanto, é que o ser humano tem direito a uma vida digna, na cidade ou no campo, onde possa dispor de segurança e saúde, ter uma moradia decente, um trabalho lícito, conforto, lazer, educação e cultura e um meio ambiente que respeite às condições do seu organismo. Isso implica dizer que o Município, ao organizar a cidade, deve levar em conta todos esses fatores, que, isoladamente e por força do próprio regime federativo que lhe atribui essa competência, não podem ser alcançados senão em cooperação com os demais Municípios, Estados-membros e a própria União.

10.1 Em outras palavras, o direito à vida digna antecede o direito à cidade. Esta há que ser, como o campo, uma opção para que o indivíduo e a família alcancem o bem-estar, que é o papel do Estado, como um todo, e não de parte dele.

10.2 É preciso que, em solução coordenada o campo não seja destruído através do fenômeno da urbanização e que as cidades, por sua vez, não sejam invadidas por populações à procura de oportunidades que, quer pela sua insuficiência, quer pela sua insubsistência, ou ainda pela sua imprudência, têm contribuído para péssimas condições de vida através da favelização, da poluição, da proliferação de doenças, da insegurança, enfim, a total negação do princípio fundamental do Estado que é assegurar a dignidade da pessoa humana.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em sua magnífica obra denominada **Direito Urbanístico Brasileiro** bem captou a complexidade do problema, **in verbis**:

“... Trata-se, pois, de urbanização prematura, que decorre de fatores nem sempre desenvolvimentistas como o êxodo rural, por causa da má condição de vida do campo, e da liberação de mão-de-obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação de plantações em campos de criação de gado.

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social com a carência de habitação, desemprego, problemas de higiene. Modifica a utilização do solo e transtorna a paisagem urbana.”

(Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981, p. 10).

10.3 Daí porque a política urbana não pode ser dissociada de uma política fundiária, de uma política de meio ambiente, de uma política de saúde pública, aspectos que extrapolam em muito o interesse estritamente local, base da autonomia do Município.

De há muito que não são apenas os aspectos arquitetônicos e de funcionamento interno das cidades que preocupam o urbanismo. TOSHIO MUKAI, expondo sobre “O urbanismo e seu direito no Brasil” bem denota essa evolução.

“Leopoldo Mazzaroli, na sua obra fundamental **I piani regolatori urbanistici**, definiu o urbanismo do ponto de vista técnico, como “a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada.”

Esta era uma concepção do urbanismo que se restringia aos limites da cidade.

A partir da obra de Ebenezer Howard (**Garden cities of tomorrow**, 1902), o urbanismo começa a desvencilhar-se da cidade, procurando abranger também o campo, e, além disso, preocupando-se não mais com os aspectos meramente físicos do território.

F.J. Osborne, segundo Manuel Veiga de Faria, escreveu, no prefácio à edição francesa da obra de Howard, que “a partir de Howard o urbanismo se tornou uma função governamental mais importante e a planificação estendeu-se às cidades, às regiões e ao país inteiro.”

(**Direito e Legislação Urbanística no Brasil**, SP, Ed. Saraiva, 1988).

11. Foi diante desse quadro que o legislador constituinte previu, no artigo 24, I, da Lei Maior a competência **concorrente** da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre **direito urbanístico** (Obs: o Município não tem tal competência). E mais, no artigo 23, VI, a competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal para proteger meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; no mesmo dispositivo, inciso II, “cuidar da saúde e assistência pública”, inciso VII, “preservar as

florestas, a fauna e a flora” e, especialmente, inciso IX “**promover programas de construção e a melhoria das condições habitacionais e saneamento básico**”.

12. É a visão global desses dispositivos que responde em parte à pergunta inicial, admitindo-se, pois, que o Estado tenha uma legislação sobre urbanismo.

13. Ultrapassada essa primeira etapa, cumpre agora verificar como vai se desenvolver a atuação do Estado-membro nesse campo. Obviamente que não se pode ignorar o já examinado art. 182 da Lei Maior, que compete ao Município a **execução** da política urbana, o que implica dizer que a este vai caber a atuação direta de ordenamento da cidade, o traçado urbano, a delimitação das formas de utilização do uso do solo e, ainda, um poder de polícia sobre as construções, onde se verificam seus aspectos de segurança, habitabilidade e funcionalidade.

14. Caberá aos Estados-membros um papel mais genérico, na área do planejamento, com vistas a um desenvolvimento harmônico do seu território. Assim, mais uma vez, valemo-nos dos ensinamentos de JOSÉ AFONSO DA SILVA, que, com maestria, assim resume o assunto:

“A função do planejamento estadual do desenvolvimento urbano há de consistir na consecução de objetivos gerais ou microrregionais, conseqüentes a um conjunto de diretrizes e ações interurbanas, que conduzam a uma ordenação da rede urbana no território do Estado ou da microrregião que sirva de base à atividade planejadora” (ob. cit. p. 160).

15. Logo, não é apenas na preservação do meio ambiente, no combate à poluição, no funcionamento das regiões metropolitanas que vai se verificar a atuação urbanística do Estado. Deve ele se equipar para a prestação dos serviços públicos de sua competência, de modo a atender, uniformemente, a todas as populações. Englobem-se aí não só os serviços de esgotamento sanitário, mas os de transporte intermunicipal, distribuição de água e gás canalizado.

16. Mais importante que a prestação **atual** dos serviços públicos é a função preventiva do planejamento; isto é, não é necessário que já exista uma aglomeração envolvendo mais de um município, ou um rio intermunicipal para que se faça emergir a atuação do Estado. É através do planejamento que se vai evitar que uma série de problemas que podem inviabilizar não só a prestação desses e outros serviços como a própria finalidade do Estado que é proporcionar o bem-estar geral.

16.1 Leia-se o exemplo de EROS ROBERTO GRAU — **in Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico**, São Paulo, Ed. José Bushatsky, 1974, p. 28-30 — **in verbis**:

“Tomando como exemplo a Grande São Paulo, a região metropolitana brasileira por excelência, verificamos que ela é produto de verdadeira explosão sócio-econômica. A sua população em 1970, segundo dados do Censo Demográfico, era da ordem de 8.219.694, tendo crescido em 71,5% de 1960 até então, e em 79,9% de 1950 a 1960. O seu crescimento, todavia, não foi acompanhado de formulação de uma correspondente e eficiente política regional. O afluxo de pessoas à região é de tal ordem que, recentemente, o prefeito do seu município-pólo, algumas vezes, chegou a afirmar que São Paulo precisaria ‘parar de crescer’. Tal afluxo desencadeia extenso processo de marginalização social, donde a afirmação, em junho de 1971, da mesma autoridade, de que em São Paulo há “mais desabrigados do que no Nordeste e famílias inteiras estão na miséria.”

“O desenvolvimento urbano explosivo e parafernático da Grande São Paulo impossibilitou a criação de uma infra-estrutura de serviços públicos correspondente às necessidades essenciais de sua coletividade. Atualmente, por exemplo, a rede de esgotos serve apenas a trinta por cento da população da cidade de São Paulo, atendendo, o abastecimento de água potável, tão-somente a cinquenta por cento dela.”

16.2 O Estado do Rio de Janeiro está farto de situações como essas. A capital, por exemplo, tem favelas com populações maiores que grande parte dos municípios brasileiros onde, afora os problemas de criminalidade, as pessoas vivem em condições sub-humanas. O rio que abastece a cidade, o Guandu, percorre grandes trechos da baixada fluminense, onde se concentra uma forte zona comercial e industrial. Cabo Frio, Arraiá do Cabo e São Pedro d’Aldeia, quase totalmente unificados, têm seu potencial de salinas ameaçado pelo turismo. Nova Friburgo e Bom Jardim fatalmente se transformarão numa metrópole até o ano 2000 e, enquanto a primeira cresce industrialmente, a outra se dedica à agropecuária. O mesmo ocorre com Cordeiro e Cantagalo, onde fábricas de cimento limítrofes (cuja localização em um dos dois municípios é objeto de histórica demanda judicial) ameaçam as fazendas localizadas na região. Isso sem falar em situações que estão fora da esfera estadual, como a exploração do Petróleo em Cam-

pos, as Refinarias de Duque de Caxias e a Usina Nuclear de Angra dos Reis, onde as grandes concentrações populacionais estão ameaçadas por poluição e incêndio, além de sofrerem com uma singela infra-estrutura de serviços.

16.3 Favelas, cidades de lixo, lamaçais, flora e fauna devastados são problemas que devem ser enfrentados com o planejamento (e transcendem esfera municipal) sem que, com isso, se inviabilize o desenvolvimento, o turismo e o controle ambiental, que, entre si devem ser coordenados.

17. Para tanto, dispõem os Estados de um mecanismo de ordenamento desses agrupamentos, que vem tratado no art. 25, § 3º, CF, **in verbis**:

“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Assim, no abalizado ensinamento de JOSÉ AFONSO DA SILVA,

“Dentro do pouco que cabe aos Estados na matéria, vimos que certamente se há de reconhecer-lhes competência para administrar, sistematizar e ordenar seu território. Isso implica a possibilidade de expedição de lei que defina as diretrizes e os instrumentos de ordenação estadual, ordenação essa que consistirá na realização de uma política de desenvolvimento da rede urbana que terá por objetivos fundamentais promover aquelas funções urbanísticas lembradas no parágrafo anterior.”  
(**ob. cit.**, p. 161).

18. O que se vê é que, ordenado o território, haverá uma política que norteará o planejamento (estudo técnico-financeiro), o qual se materializa no mundo jurídico através dos planos — atos legislativos, conforme art. 48, IV, CF.

### III — ANÁLISE DO PROJETO

19. É justamente a elaboração dessa política, base do planejamento (que se transformará em lei, através do plano), que constitui o objeto do projeto de lei ordinária.

20. No regime presidencialista, a orientação dessa política — como, de resto, de qualquer política — cabe à Chefia do Executivo, o qual, mediante

os parâmetros traçados na Lei Maior, inicia o processo legislativo — CF, art. 61, § 1º, II, “c” e art. 165.

21. Em assim sendo, pode a lei — ato do Poder Legislativo — dispor sobre como vai ser formulada a política, retirando, dessa forma, a liberdade de atuação do Poder Executivo? A resposta deve ser negativa, já que compete **privativamente** à Chefia do Poder Executivo dar início ao processo legislativo nos casos previstos na Constituição — CF, art. 84, IV e CE, art. 142, III.

21.1 O Governador do Estado pode até se valer da cooperação de órgãos criados por lei na formulação de sua política, porém a lei jamais poderá impor os critérios pelos quais este deve se pautar em sua iniciativa.

21.2 A participação do Poder Legislativo já é assegurada na votação dos planos conseqüentes a essa política, bem como nas leis orçamentárias que os consagram (planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais).

21.3 Se, entretanto, o objetivo é estabelecer critérios para a destinação de recursos a essa política, ou dos organismos, a matéria deve ser tratada sob a forma de lei complementar, enquadrando-se ou no art. 165, § 9º, ou 43, § 1º ou, finalmente, no próprio 25, § 3º, todos da Constituição Federal.

21.4 Por esta razão, deve ser revisto o art. 9º e especialmente os incisos I e IV do projeto, que atribuem **por lei** a competência de formular a política de desenvolvimento urbano e regional ao CONDEUR. Melhor diriam os dispositivos mencionados se utilizassem o verbo “propor”, ou “sugerir” a Política e suas diretrizes (no mesmo sentido, artigos 25, II, 27, II e III, 31, II e III).

Deve conter, ainda, a sua natureza jurídica, que é a de órgão de assessoramento, subordinado diretamente ao Exmo. Sr. Governador do Estado.

21.5 O artigo 3º do projeto, embora trate de matéria que melhor caberia em lei complementar (conteúdo dos orçamentos anual e plurianual) não acarreta maiores problemas na sua manutenção.

22. Iguamente inadequado (embora a manutenção do texto não traga qualquer prejuízo à autonomia municipal) é estabelecer-se que

“As políticas municipais de desenvolvimento urbano estarão substanciadas, entre outros instrumentos, nos planos diretores e nas leis gerais de ocupação do território.”

Melhor seria a supressão do artigo 6º, para evitar que seja argüida a sua inconstitucionalidade, já que aí está se tratando diretamente da exe-

cução da política municipal de desenvolvimento urbano (CF, art. 30, I e VIII), que cabe, pois, ao Município, observado o planejamento geral.

23. Louvável é a criação de um “sistema” com a finalidade de compatibilizar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções ligadas ao objetivo da política. Este, ao contrário da “política”, constitui matéria de lei, e de iniciativa da Chefia do Executivo, por dizer respeito ao fundamento dos órgãos da Administração Pública — CF, art. 61, § 1º, II “e”.

23.1 Os objetivos do art. 1º, parágrafo único, estão rigorosamente de acordo com a expressão de origem grega (*systema*) que dá uma noção de conjunto de elementos interrelacionados.

23.2 Todavia, não tem sentido, por violar a autonomia municipal, impor que os órgãos locais a que se referem os incisos II e III do art. 8º também componham sistemas de habitação, saneamento e transportes. Se isso é conveniente para o funcionamento da política estadual, deve ser ajustado mediante convênio, razão pela qual deve ser suprimida a expressão “locais” do art. 8º, § 1º.

23.3 Estabelecido o sistema, seus objetivos e composição, deveria se tratar, ao menos em linhas gerais, como se dará a articulação entre os órgãos e a utilização coordenada dos recursos, eis que, influenciando nas suas atribuições, também constitui matéria legal.

24. Delicada é a questão do FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL — FUNDEUR.

24.1 A Constituição Federal, art. 167, IX, veda a sua instituição sem prévia autorização legislativa. Todavia, devem ser observadas as condições estabelecidas em lei complementar — CF, art. 165, § 4º, II.

24.2 Não obstante essas dificuldades, há, ainda, dois fundos, o da CE, art. 223 e o da recente Lei Complementar nº 64, de 21.09.90, art. 10, que tratam, respectivamente, do desenvolvimento econômico do Estado e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cuja articulação para os objetivos ora traçados, é fundamental (do contrário haverá “descoordenação” de fundos, verbas, órgãos, ações, etc...).

24.3 Ao que parece, a criação de novo fundo deveria observar, também, a forma de lei complementar, norteando a destinação de verbas orçamentárias e os respectivos programas de ação, ou então, deve se optar pela criação de uma unidade orçamentária, que também pode se prestar aos mesmos fins.

25. O inciso I do art. 17, que vincula parcela da arrecadação do ICMS ao fundo, deve ser suprimido, por violar o disposto no art. 167, IV, CF.

26. Igualmente descabe dispor que bem oriundo de desapropriação municipal ou de dação em pagamento, que, obviamente, pertencem ao Município, seja integrante do fundo, já que não pode o Estado gerir bens alheios. Seria uma estranha forma de desapropriação, razão pela qual a expressão "municípios" deve ser suprimida nos incisos III e VI do art. 17.

27. Também a expressão terras públicas **subutilizadas** deveria vir acompanhada de elementos que possibilitassem a sua distinção para efeitos de integrá-las ao fundo.

28. Quanto à movimentação do fundo e seus agentes promotores, além de não ter sido nomeada a autoridade responsável, deve se observar o disposto no item 24.3 supra — arts. 18, 19. Note-se que a utilização de recursos deve ter previsão no orçamento plurianual — CF, art. 167, § 1º — o que reforça a necessidade de lei complementar e a sua característica de lei orçamentária (sendo, dessa forma, desaconselhável uma descentralização excessiva — ex. art. 23).

29. Ao dispor sobre o "Sistema Estadual de Saneamento Básico", o projeto deixou de nomear, no art. 27, os órgãos integrantes, fazendo-o genericamente, o que dificulta a implementação do dispositivo. Quais seriam, por exemplo, os representantes da comunidade e da sociedade civil em atuação nas áreas de saneamento. O art. 30, X, padece do mesmo vício e deveria ser suprimido, pois, a não enumeração das pessoas com direito a voto pode resultar em insegurança nas deliberações (o mesmo se diga dos arts. 25, VI; 32, IV; 34, IX).

30. Com relação à atuação do "Sistema Estadual de Transportes" deve o mesmo abster-se de dispor sobre o transporte urbano (art. 31 e seus incisos) cuja competência é municipal — CF, art. 30, V e CE, art. 240. A Constituição Estadual só atribui competência ao Estado para legislar sobre os serviços de transporte intermunicipal — CF, art. 239.

#### IV — CONCLUSÃO

No mais, não há o que reparar no projeto. A idéia de sistematização da atuação dos órgãos públicos e da iniciativa privada é bastante salutar e merece ser levada adiante.

O projeto poderia ousar um pouco mais, ditando diretrizes para uma privatização dos serviços públicos, para uma política tarifária mais realista

e para a adoção de um programa de incentivos fiscais para as empresas que se dedicarem à pesquisa e a programas de construção de casas populares, de controle de poluição nas suas diversas formas, etc.

ISTO POSTO, opino no sentido da devolução dos autos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional para que promova reunião do Comitê com vistas à revisão do projeto de acordo com as observações feitas, e, uma vez concluída a revisão e ouvido o órgão jurídico setorial, seja novamente chamada esta Procuradoria Geral.

É o parecer, s.m.j.

Atenciosamente

Marcos Juruena Villela Souto  
Procurador do Estado

VISTO

D. 1990.

Ao Gabinete Civil.

Em 11 de outubro de 1990.

José Eduardo Santos Neves  
Procurador-Geral do Estado

Proc. nº E-19/001.690/90-6