

Eurico de Andrade Azevedo, Advogado em São Paulo, especialista em direito administrativo e direito urbanístico, ex-procurador da Justiça do Estado, consultor jurídico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU. Ex-secretário do planejamento do estado de São Paulo e presidente da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. — EEMPLASA.

# Direito urbanístico no Brasil

## Introdução

Escrever sobre o direito urbanístico brasileiro constitui sempre um desafio, tais e tantos os problemas que suscita. Sem um *Código de urbanismo*, como a França, ou uma lei geral de uso do solo, como a Espanha, a Bélgica, ou a Itália, torna-se difícil ao jurista sistematizar a matéria para uma apreciação objetiva e lógica. Daí porque, neste artigo, em vez de tratar de algumas questões teóricas — como a denominação: direito urbano ou direito urbanístico? Com a existência ou não de um ramo autônomo do direito etc. —, preferimos abordar alguns problemas cruciais do urbanismo brasileiro, nas suas inter-relações com o direito.

Em primeiro lugar, é preciso conceituar o que entendemos por 'urbanismo' e por 'direito urbanístico'. Entre nós quem melhor definiu urbanismo foi Hely Lopes Meirelles: "é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade".<sup>1</sup> Verifica-se, assim, que a atividade urbanística é uma atividade estatal, uma função pública. No exercício dessa atividade, o poder público utiliza-se das mais variadas técnicas e ciências, visando à melhor organização do espaço para a população: o maior bem para o maior número. Evidente que, assim agindo, o poder público há de constringer e limitar os interesses privados. Como só pode atuar dentro do direito — pois a legalidade é princípio básico da administração pública — segue-se que a atividade urbanística é uma atividade jurídica, regida por um conjunto de normas a que se denomina direito urbanístico. Direito urbanístico, pois, é o conjunto de princípios e normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de mo-

do a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.<sup>2</sup>

## A evolução da legislação urbana no Brasil

A princípio, como é evidente, não houve qualquer preocupação com os aspectos urbanísticos de nossas primeiras vilas e povoados. O importante era conquistar a terra e defendê-la contra os inimigos: do próprio continente — os indígenas; de fora — outros conquistadores. O sítio, portanto, era escolhido de acordo com esse objetivo principal: a posse da terra como direito de conquista.

Posteriormente, com a intensificação do movimento migratório originário da Europa, na segunda metade do século XVII, e a corrida do ouro a Minas Gerais, no princípio do século XVIII, começaram a ser tomadas as primeiras medidas relacionadas com a ordenação do meio urbano. Assim, por volta de 1712, a câmara municipal de Vila Rica (Ouro Preto) determinava "que se fizesse vistoria nas casas sediadas no bairro de Ouro Preto para que se arruassem de sorte que ficasse praça suficiente por ser de frente da igreja para ficar mais vistosa aquela rua".<sup>3</sup>

Com a proclamação da independência, a *Constituição do Império* instituiu câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes "e nas mais que para o futuro se criarem", com competência para o governo econômico e municipal das mesmas (art. 167) e cujas atribuições seriam decretadas por lei regularmente. Essa lei surgiu em 1 de outubro de 1828, especificando as providências a serem tomadas, principalmente de natureza sanitária e edilícia. Foram aparecendo, assim, os primeiros regulamen-

tos sanitários, estabelecendo a localização de certas atividades insalubres, como os matadouros e os curtimes etc.; o escoamento de águas pluviais; a construção de fossas; o depósito de lixo; a largura das ruas; a higiene das habitações etc. De igual forma, os primeiros regulamentos edilícios demonstravam preocupação com a segurança das edificações (a câmara de São Paulo, ainda no século XVI, proibia que se "armasse casa nem alicerçasse sem sua permissão"); com o arruamento e o alinhamento; com a reparação dos edifícios ruinosos; com a construção de calçadas, pontes, chafarizes, poços etc.

No âmbito municipal, com o crescimento das cidades, esses regulamentos foram tornando-se cada vez mais detalhados, transformando-se nos conhecidos *Código de obras*, ou *Código de edificações*, neles incluindo-se disposições de ordem sanitária e urbanística. No âmbito dos estados, com a Proclamação da República, alguns expediram também suas normas sanitárias, como o fez o estado de São Paulo, mediante o decreto 233, de 2 de março de 1894, que estabelecia certos requisitos para a localização de fábricas, que evoluíram para disposições tão minuciosas que chegam a invadir a esfera de competência municipal (v.g. o decreto-lei 211, de 30 de março de 1970, e o decreto 13.069, que chegam até a fixar área mínima e frente mínima dos lotes urbanos).

José Afonso da Silva adverte, contudo, que foram através das leis de desapropriação que se delimitaram as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como, aliás, aconteceu na generalidade dos países. E aponto com destaque a lei 816, de 10 de julho de 1855, destinada a regular a desapropriação para construção de estrada de ferro, porque subordinava a desapropriação ao 'plano de obras, que era vinculativo', no sentido de que pela simples aprovação das plantas da estrada, por decreto, se entendiam desapropriados todos os prédios e terrenos compreendidos nos planos e plantas. As normas dessa lei foram paulatinamente estendidas a desapropriações para outros fins, até que se consolidaram pelo decreto 4.956, de 9 de setembro de 1903, e se estenderam às obras dos estados e municípios pelo decreto-lei 496, de 14 de junho de 1938. Essas normas, porém, lamentavelmente não foram reproduzidas no decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941, que regula até hoje a desapropriação por utilidade pública.<sup>4</sup>

Nas últimas décadas, o esforço de planificação das atividades estatais refletiu-se em alguns estados e municípios, especialmente em São Paulo. A estada do padre Luís J. Lebrecht, com sua equipe Economia e Humanismo, possibilitou a elaboração dos primeiros planos urbanísticos municipais, já estimulados pelos trabalhos do professor Luiz de

Anhaia Mello, que chegou a fundar um Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.<sup>5</sup> O aprimoramento da elaboração dos planos urbanísticos e o início da sua implantação pelos municípios brasileiros deram ensejo ao aparecimento de alguns graves conflitos ligados ao direito urbanístico. Isto porque as normas urbanísticas impostas pelo plano — normas de loteamento, de zoneamento, de controle de densidade, de recuos e gabaritos etc. — necessariamente importavam em restrições ao direito de propriedade, restrições estas consideradas inadmissíveis, não só em face da garantia constitucional ao direito de propriedade, como também em razão da incompetência do município para impô-las. São esses conflitos que passamos a examinar.

## *Os grandes conflitos ligados ao direito urbanístico*

*Urbanismo e direito de propriedade* — Na organização dos espaços habitáveis, tendo em vista propiciar ao homem melhores condições de vida na comunidade, o poder público fará imposições que muitas vezes vão entrar em choque com os interesses e direitos individuais, especialmente o direito de propriedade, já que aquelas imposições, incidindo sobre o meio físico, acarretarão restrições ao uso e ao gozo da propriedade imobiliária urbana. Surge assim o primeiro conflito entre urbanismo e direito de propriedade. Choque aparente, porque cabe ao direito harmonizar os interesses individuais e coletivos, dentro dos princípios básicos da *Constituição*. No estágio atual, entretanto, várias dificuldades persistem.

As limitações urbanísticas mais comumente utilizadas pelos nossos municípios são aquelas relativas ao 'traçado urbano': arruamento, alinhamento, nivelamento etc.; e aquelas referentes ao 'uso e ocupação do solo' — zoneamento e loteamento — nas quais se incluem as densidades de ocupação e as exigências de equipamentos. As primeiras não oferecem maiores dificuldades; mas as últimas já têm provocado algumas perplexidades. O 'zoneamento', por exemplo, tem suscitado controvérsias jurídicas no tocante à pré-ocupação do bairro, ao uso desconforme, ao índice mínimo de aproveitamento do lote, aos limites de zonas diferentes etc. Com relação ao 'loteamento', as dúvidas dizem respeito à própria autorização para lotear, à exigência de lote mínimo, aos chamados 'loteamentos fechados' etc.

O fundamento das limitações urbanísticas, espécie do gênero limitações administrativas, 'é o poder de polícia', que "é a faculdade discricionária que se reconhece à administração pública, de restringir e condicionar o uso e o gozo dos bens e direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral" — na precisa definição

de Hely Lopes Meirelles.<sup>6</sup> Essa faculdade, no que concerne à política das construções, se baseia no art. 572 do *Código civil*, que dispõe: "O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos". Assim, pode-se dizer que o nosso direito urbanístico se origina de uma exceção: o proprietário pode fazer em seu terreno o que bem lhe aprouver, 'salvo' os regulamentos administrativos, isto é, salvo "as disposições de polícia administrativa e municipal que entendem: a) com o alinhamento, modo de construção e condições de solidez das casas nas cidades, vilas e povoados; b) com a demolição e reparo das que ameaçam ruir; c) com o estabelecimento de máquinas, oficinas e fábricas que podem prejudicar a saúde pública", como observara argutamente, no direito anterior, Lafayette Rodrigues Pereira.<sup>7</sup>

Ora, o urbanismo moderno não tem mais condições de conformar-se nos estreitos limites de uma exceção a uma regra de direito civil em matéria de construção. Quando o *Código civil* entrou em vigor, em 1917, o Brasil tinha uma população urbana estimada em 4 milhões de pessoas; hoje possui 80 milhões de habitantes nas áreas urbanas, cerca da metade (35 milhões) somente nas nove regiões metropolitanas do país.<sup>8</sup> Os problemas urbanos cresceram na mesma proporção geométrica do crescimento da população. Lembremos apenas alguns desses problemas.

O problema dos vazios urbanos: terrenos dotados de equipamentos públicos e que permanecem desocupados, à espera de valorização. Em 1975, 45% da área urbana de São Paulo era constituída por lotes vagos. Na mesma época, no Grande Rio, havia mais de 900 mil lotes sem utilização. Em Ribeirão Preto, em 1977, havia mais lotes vazios (60 mil) que ocupados (50 mil).<sup>9</sup> Pois bem, em face do estágio atual do nosso direito urbanístico e do conceito tradicional do direito de propriedade, não há como forçar o proprietário a colocar esses terrenos no mercado. A limitação urbanística incide sobre o uso do imóvel, mas não consegue impedir o 'não-uso'.

Paralelamente, na outra ponta do problema, há uma carência enorme de terrenos urbanos destinados a resolver o problema da 'moradia' da população de baixa renda. A grande dificuldade com que se defrontam os órgãos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) é a obtenção de áreas a baixo custo, para a construção de habitações de interesse social. Excluída a desapropriação — extremamente onerosa aos cofres públicos — não há instrumentos jurídicos capazes de facilitar a aquisição dessas áreas antes de sua valorização.

Outro problema de nossas cidades é a ausên-

cia de 'áreas verdes'. Não há como preservá-las sem o pesado ônus da desapropriação. Da mesma forma, não há possibilidade de impedir a transformação da área rural em área urbana, que garanta o 'cinturão verde' como o cultivo de produtos hortifrutigranjeiros, tão necessários ao consumo da população citadina. Não há como impor inedificabilidade de terrenos urbanos. Entende-se que o direito de construir é decorrência do direito de propriedade e, portanto, ainda que as diretrizes urbanísticas recomendem a não-edificação, o nosso direito não possui instrumentos que assegurem aquele objetivo, salvo, como já dissemos, a desapropriação, que, em face da carência de recursos, não tem aplicabilidade.

A construção em áreas onde ainda não existem os equipamentos públicos necessários constitui outro problema sério. Em consequência do princípio de que o direito de construir é uma faculdade do direito de propriedade, conclui-se que a licença para construção é ato vinculado que o município não pode negar, desde que o proprietário tenha obedecido a todas as exigências legais, ainda que a construção seja incompatível ou inadequada aos equipamentos existentes.

## Direito de propriedade e município

Vimos que a maior parte dos problemas urbanos vinculam-se ao direito de propriedade. Como, regra geral, os problemas urbanos devem ser solucionados pelo município, surge aqui o segundo grande conflito do direito urbanístico brasileiro. De acordo com a *Constituição federal*, ao município compete todos os assuntos de seu 'peculiar interesse' (art. 15, II), dentre os quais se inclui o urbanismo, nos seus aspectos caracteristicamente intra-urbanos. A Lei Orgânica do estado de São Paulo é expressa ao detalhar a competência do município para "elaborar o seu plano diretor de desenvolvimento integrado" e para "estabelecer normas de edifício, normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes de seu território" (art. 3º, VIII e IX). Por outro lado, compete à União legislar sobre direito civil (art. 8º, XVII, letra b), no qual se inclui, tradicionalmente, o direito de propriedade.

Não há dúvida de que o município pode impor as limitações urbanísticas convenientes ao seu planejamento territorial, mas fica condicionado aos estreitos limites dos 'regulamentos administrativos', previstos nos art. 572 do *Código civil*. Toda vez que pretenda impor norma que eventualmente extravase do seu poder de política, os proprietários arguem a sua inconstitucionalidade por ofensa ao direito de propriedade, abstratamente garantido na *Constituição* (art. 153, § 22). Assim, em boa parte de sua atuação no campo urbanístico, o município fica pre-

so por essa contradição: tem competência para regular um assunto que interfere diretamente com matéria cuja legislação é privativa da União.

## *União e urbanismo*

Por outro lado, tendo competência expressa para legislar sobre direito de propriedade, a União não a possui para legislar sobre urbanismo, ou sobre direito urbanístico. E chegamos ao terceiro grande conflito do direito urbanístico brasileiro. É claro que o conceito de urbanismo não se limita à cidade ou ao território do município. Os problemas intra-urbanos estão intimamente relacionados com o desenvolvimento econômico do país. Por isso que se fala numa política nacional de desenvolvimento urbano, consubstanciada, pela primeira vez, em capítulo específico do II Plano Nacional de Desenvolvimento, relativo ao período 1975/1979. Na verdade, segundo observa Garcia de Enterría, "frente ao micro-urbanismo tradicional, assistimos hoje ao desenvolvimento de um verdadeiro macro-urbanismo, em escala regional, nacional e ainda, visivelmente já, internacional".<sup>10</sup>

Não obstante, toda vez que a União procura legislar sobre desenvolvimento urbano, alega-se a sua inconstitucionalidade, porque inexistindo competência expressa, prover sobre urbanismo seria atribuição do município, por tratar-se de assunto de interesse local. É certo que respeitados juristas defendem a competência implícita da União para legislar sobre desenvolvimento urbano<sup>11</sup>, mas a dificuldade em delimitar as atribuições da União, dos estados-membros e dos municípios tem paralisado a atuação legislativa nesse campo.<sup>12</sup>

## *A posição do Estado e as regiões metropolitanas*

Muito embora a atuação do Estado em matéria urbanística seja bastante limitada, a *Lei complementar 14*, de 8 de junho de 1973, que criou as primeiras oito regiões metropolitanas do país, outorgou-lhe a tarefa de administrar essas regiões, criando dois conselhos (Consultivo e Deliberativo) e atribuindo-lhes o encargo do planejamento integrado da região e do uso do solo metropolitano, entre outros serviços de interesse comum dos municípios da área.

Ora, o plano metropolitano de desenvolvimento, incidindo sobre uma região conturbada, não pode deixar de ter natureza urbanística, objetivando inclusive a regulamentação do uso e ocupação do solo, naqueles aspectos de interesse comum da região. Como os planos urbanísticos devem ser aprovados por lei e como a região metropolitana não tem capacidade normativa autônoma — a entidade metro-

politana não constitui uma entidade político-administrativa —, segue-se que o plano e todas as medidas urbanísticas restritivas de direitos devem ser impostos por lei estadual. Esse entendimento não é pacífico<sup>13</sup>, levando muitas regiões a fazer aprovar o seu plano, ou a sua lei de uso do solo, por todas as câmaras dos respectivos municípios.

Essa situação — de indefinição da natureza jurídica da região metropolitana — provoca aguda insatisfação das autoridades municipais envolvidas e enfraquece sobremaneira as normas e medidas estatais de atuação urbanística metropolitana.

## *A política urbana e a administração do urbanismo*

Desde o II Plano Nacional de Desenvolvimento que o Brasil possui uma política urbana definida a nível federal. Esta política, entretanto, choca-se com uma política urbana 'de fato', decorrente das ações setoriais, que já se encontravam operando e que possuem influência decisiva no desenvolvimento urbano. Haja vista para a política habitacional e de saneamento básico, orientadas pelo Banco Nacional da Habitação e vinculadas aos mesmos órgãos setoriais do estado e do município. De igual modo, a política de transporte, de comunicações, de energia etc.

É importante assinalar também a dissociação existente entre a política agrária e a urbana. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável pela aplicação do Estatuto da Terra entre nós, cumprindo-lhe, assim, aprovar a transformação de área rural em urbana. Essa aprovação, contudo, condiciona-se apenas à comprovação de que a área tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento (Instrução 17-b do INCRA, de 22 de dezembro de 1980), sem qualquer consideração sobre as repercussões urbanísticas dessa transformação. É verdade que ao município cabe também a aprovação do parcelamento que vier a ser feito, mas, depois da liberação da área pelo INCRA, torna-se muito difícil ao município recusar a autorização, pois entende-se que, desprovido de condições de exploração agrícola, o proprietário tem direito subjetivo de parcelar a sua terra para fins urbanos.

Outro ponto a destacar é a contradição existente entre uma situação econômica inflacionária — como a que atravessamos — que leva o investidor a adquirir imóveis urbanos, especialmente terrenos, com o objetivo exclusivo de evitar a descapitalização de seu patrimônio, e uma política urbana voltada para o aproveitamento dos lotes vazios. As eventuais medidas urbanísticas que poderiam ser tomadas perdem-se contra essa realidade econômica mais forte.

A administração do urbanismo sempre foi confiada aos municípios, sem qualquer assistência por parte dos órgãos estaduais e federais. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), entidade privada com sede no Rio de Janeiro, procurou estimular a organização municipal voltada para o planejamento, mas foi somente a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), como órgão paralelo ao Banco Nacional da Habitação (lei 4.380, de 21 de agosto de 1964), que possibilitou a difusão do planejamento local como instrumento indispensável à ordenação urbana. O SERFHAU foi extinto em 1974, com suas funções atribuídas à Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), substituída, em 1979, pelo atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), vinculado ao Ministério do Interior e com maior representatividade. Em 1976, já fora criada a Empresa Brasileira de Transporte Urbanos (EBTU), vinculada ao Ministério dos Transportes e responsável pela política nacional relativa ao setor.

A nível dos estados, aqueles que contêm regiões metropolitanas — São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Paraná e Pará — procuram adaptar suas administrações às necessidades do planejamento metropolitano, criando uma autarquia, uma fundação ou uma empresa, para a realização dos planos e projetos dos serviços comuns dos municípios da região.

A nível local, somente os grandes municípios possuem órgãos com atribuições urbanísticas. A grande maioria dos municípios brasileiros ainda encontra-se em estágio pré-urbanístico.

Essas considerações vêm a propósito porque o direito urbanístico, regulando as atividades estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, depende, para sua eficácia, da existência de uma política urbana bem definida e de uma administração eficiente que possa pô-la em prática, em todos os níveis de governo. Daí a necessidade de um sistema nacional que envolva todos os órgãos e entidades relacionados com o desenvolvimento urbano, cuja característica seja o trabalho articulado e harmonioso de todos eles, de modo a alcançar melhores condições de vida à comunidade no espaço por ela habitado. Não se trata de sujeitar os órgãos estaduais e municipais às repartições administrativas federais — o que seria uma violação da autonomia do estado e do município — mas sim de compatibilizar as respectivas ações, evitando a dispersão de recursos e maximizando os resultados.

## *Lei nacional de desenvolvimento urbano*

Em face das considerações expendidas, é in-

dispensável e urgente a aprovação de uma lei nacional de urbanismo, ou lei nacional de desenvolvimento urbano, como tem sido denominada nos estudos efetuados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Como não há competência expressa da União para legislar sobre urbanismo, seria utilizada a sua competência implícita, decorrente de vários dispositivos constitucionais, dentre os quais cumpre destacar: planejar e promover o desenvolvimento nacional (art. 8º, V); estabelecer o plano nacional da viação (art. 8º, XI); estabelecer e executar planos nacionais de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (art. 8º, XIV); legislar sobre direito civil e, por conseguinte, sobre direito de propriedade (art. 8º, XVII, b); legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 8º, XVII, c); dispor sobre a proteção ao patrimônio histórico, artístico e paisagístico nacional (art. 180); e, finalmente, regulamentar a função social da propriedade, como princípio básico da ordem econômica e social (art. 160, III).

O exercício da atividade urbanística interfere amplamente com a propriedade privada urbana. Daí a existência de alguns graves conflitos a que já nos referimos anteriormente. Cabe à União, portanto, como a entidade competente para legislar sobre direito de propriedade, fazê-lo de forma a conciliar o princípio da função social da propriedade e a garantia desse direito, assegurada pelo art. 153, § 22, da *Constituição federal*. No direito agrário, essa conciliação está sendo tentada pelo Estatuto da Terra e normas complementares, inclusive por uma legislação bem mais agressiva no campo da desapropriação (decreto-lei 554, de 25 de abril de 1969) e no campo da tributação (lei 6.746, de 10 de dezembro de 1969). No que diz respeito ao meio urbano, contudo, onde as tensões têm-se agravado constantemente, nada tem sido feito; a nossa legislação é a mesma de 65 anos atrás, quando o Brasil possuía uma população urbana somente de 4 milhões de habitantes, que é menos da metade da população atual do Grande Rio (9.018.637) e menos de um terço da população da Grande São Paulo (12.588.439 — dados do censo de 1980). Urge, por conseguinte, que a União estabeleça normas gerais regulamentadoras da função social da propriedade imobiliária urbana, normas essas que pudessem demarcar a atuação dos estados e principalmente dos municípios, no exercício de sua atividade urbanística.

A lei nacional de desenvolvimento urbano deveria, a nosso ver, fixar as diretrizes básicas da respectiva política; explicitar as atribuições das três entidades estatais no campo do urbanismo e, na medida do possível, prevenir os eventuais conflitos entre elas; estabelecer novos instrumentos jurídicos capazes de encaminhar solução aos graves problemas urbanos hoje existentes; porpor a criação de um sis-

tema nacional de desenvolvimento urbano; assentar as bases do planejamento como instituição jurídica, determinando a natureza jurídica dos planos urbanísticos; e finalmente propiciar maior participação da comunidade na solução dos problemas urbanos, assegurando-se às associações comunitárias e ao cidadão comum os meios processuais adequados para defender a sua cidade. Uma observação paralela é indispensável, porém: a lei nacional não deve impor uma 'camisa-de-força' aos estados e municípios, ferindo-lhes a autonomia, mas sim propiciar-lhes novos instrumentos de atuação, capazes de ampliar a sua capacidade de ação urbanística.

## Conclusões

O direito urbanístico carece, ainda, no Brasil de sistematização e, por conseguinte, de estudos mais aprofundados. A edição de uma lei nacional de desenvolvimento urbano viria, em grande parte, suprir essa lacuna.

Os grandes conflitos existentes entre urbanismo e direito ainda não foram solucionados, sobretudo porque, a despeito de figurar em nossa *Constituição* desde 1967, o princípio da função social da propriedade até agora não foi regulamentado, no que diz respeito à propriedade imobiliária urbana, dificultando sobremaneira a atuação do município.

É indispensável, também, a definição de uma política urbana suficientemente forte, capaz de ombrear com a política econômica, de modo a assegurar, ambas, o desenvolvimento nacional, com a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Os instrumentos jurídico-urbanísticos serão consequência dessa política.

Impõe-se, também, a organização da administração para o urbanismo, de modo a garantir a eficiência da aplicação das medidas urbanísticas.

Finalmente, a aprovação de uma lei nacional de desenvolvimento urbano, com as características aqui apontadas, representará, por certo, uma gran-

de evolução no encaminhamento das soluções dos nossos principais problemas urbanos.

## Notas

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4.ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p.426.
2. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1981. p.34.
3. REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil*, São Paulo, Livraria Pioneira e Ed. da Universidade de São Paulo, 1968. p.121.
4. SILVA, José Afonso da. Obra citada, p.60-61.
5. MELLO, Lini de Anhaia. *Problemas de urbanismo*. São Paulo, s.ed. 1929.  
\_\_\_\_\_. *O que é um plano diretor*. São Paulo, s.ed., 1956.  
\_\_\_\_\_. *Elementos para o planejamento territorial dos municípios*. São Paulo, s.ed., 1957.  
\_\_\_\_\_. *O urbanismo... esse desconhecido*. São Paulo, s.ed., 1956.
- BALTAR, Antônio Bezerra. *Planejamento urbano*. Recife, s.ed., 1947.
6. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 3.ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p.85.
7. PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das cousas*, 2.ed. Rio de Janeiro, 1898. p.73.
8. *Sumário de dados da Grande São Paulo*. São Paulo, EMPLASA, 1982. p.60.
9. SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO, 1, Brasília, 14-16 de set. 1981. *Anais...* Brasília, Jornal do Brasil, 1981. p.90.
10. ENTERRIA, Eduardo García de. *Apuntes de derecho urbanístico*, Madrid, 1968, p.321.
11. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, cit., p. 435 e segs.; SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 76 e segs.
12. Desde 1975 que se acha em estudo na antiga Comissão Nacional de Política Urbana — CNPU — e atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — CNDU — anteprojeto de lei nacional de desenvolvimento urbano, que, até agora, não saiu da esfera do Poder Executivo. De seu lado, ao que sabemos, o Legislativo não tomou qualquer iniciativa para dar ao país uma lei geral de uso do solo.
13. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.199.