

Por um conceito de Direito Urbanístico

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Mestre e Doutor em Direito Urbanístico pela PUC-SP. Professor do programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Professor dos cursos de pós-graduação da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Vice-Presidente do Conselho Deliberativo da FUNPRESP-JUD. Juiz de Direito (TJDFT).

Resumo: Este artigo analisa elementos indispensáveis para conceituação do Direito Urbanístico, partindo dos dois critérios distintos, o material e o substancial. Aquele assenta-se sobre o objeto regulado e, portanto, cuida do Direito Urbanístico objetivo; este visa estabelecer o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas, ou seja, estabelece o Direito Urbanístico como ciência. Procura-se, assim, subsídios para enquadrar o Direito Urbanístico como sub-ramo do Direito Público e, em seguida, estabelece como seu objeto a organização dos espaços habitáveis para, por fim, situar sua finalidade, qual seja, a busca da qualidade de vida da coletividade. Aborda-se, ainda, lições da doutrina estrangeira acerca do tema.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Conceito. Elementos indispensáveis. Doutrina Estrangeira. Urbanismo.

Sumário: 1 Introdução – 2 Conceito do Direito Urbanístico no Direito estrangeiro – 3 Conceito do Direito Urbanístico brasileiro: aspectos material e substancial – 4 O Direito Urbanístico como sub-ramo do Direito Público – 5 O Direito Urbanístico tendo por objeto a organização dos espaços habitáveis – 6 O Direito Urbanístico tem por finalidade a busca de qualidade de vida da coletividade – 7 Conclusão – Referências

1 Introdução

O Direito Urbanístico, uma disciplina jurídica relativamente nova, é fruto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos em decorrência do processo de forte crescimento urbano.

O termo “urbanístico” vem de urbanismo, palavra que vem do latim “urbs”, que, por sua vez, significa cidade. O conceito de urbanismo¹ é, portanto, estreitamente ligado à cidade e, mais do que isso, às necessidades do ser humano nas cidades.

¹ “O urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objeto é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano”. In: DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole, 2004, p. 07. A palavra *urbanismo* – que etimologicamente quer dizer ciência do planejamento das cidades – apareceu pela primeira vez em 1910 em um artigo de Paul Clerget no Boletim da Sociedade Geográfica de Neufchâtel. Aliás, neste ano ocorreu o Congresso de Higiene de Londres, onde se encontraram reunidos os grandes pioneiros do urbanismo: o berlinense J. Stübben (autor do primeiro tratado de planejamento das cidades), o escocês Patrick Geddes (biólogo e sociólogo), Louis Bonnier, Thomas Adam, Eugène Hénard (inventor da rotatória e das vias suspensas), Ebenezer Howard (autor da teoria *Garden-City*), Raymond Unwin, Daniel Burnham, dentre outros. In: BARDET, Gaston. Trad. Flávia Cristina S. Nascimento. *O urbanismo*. 2ª ed. Série Ofício de Arte e Forma. Campinas: Papirus, 2001, p. 23-24.

Após milhares de anos de desenvolvimento físico, o homem começou a inventar os meios de controlar a natureza e satisfazer seus desejos artísticos, materiais e espirituais.

O fenômeno urbano, entretanto, é recente, ainda mais se considerado que os seres humanos vivem no Planeta Terra há cerca de dois milhões de anos.

As perguntas fazem sentido, pois “a cidade é a projeção da sociedade sobre um local”, assenta Henri Lefebvre.² Deste modo, a cidade é mais do que uma aglomeração de pessoas (habitantes ou visitantes) e de objetos (edifícios, residências, ruas, praças etc.). Ela deve ser entendida em seu aspecto dinâmico. Nesse sentido, Hermes Ferraz pontifica que “a cidade é, assim, um organismo vivo em perene transformação, porque o homem, enquanto ser social, transforma-se constantemente”.³

Segundo as estimativas da ONU, em algum momento do ano de 2008, pela primeira vez na história o número de pessoas que vivem em áreas urbanas ultrapassou o de moradores do campo. O mesmo estudo aponta que todo o crescimento populacional do planeta ocorrerá praticamente nas cidades, nas quais viverão 7 em cada 10 pessoas em 2050. Aliás, neste referido ano, se as condições de habitação não mudarem, o número de favelados no mundo dobrará de 1 para 2 bilhões de pessoas. A atual migração para as cidades é de tal ordem que se pode dizer que o *Homo sapiens* cedeu lugar ao *Homo urbanus*, seu sucessor.⁴

Como disciplina relativamente recente, o Direito Urbanístico brasileiro ainda se ressentido de um conceito preciso, pois se trata de uma disciplina ainda pouco consolidada no País. Daí porque a análise da experiência estrangeira mostra-se fundamental para o aperfeiçoamento das instituições nacionais.

2 Conceito do Direito Urbanístico no Direito estrangeiro

No contexto internacional não é incomum designar-se o Direito Urbanístico de Direito Urbano, Direito do Urbanismo ou Direito do Ordenamento Territorial.

O italiano Federico Spantigati pontua: “na atualidade, urbanístico não significa ‘urbano’, mas ‘do solo’; em resumo, a disciplina urbanística coincide com a disciplina do território com solo”.

Para o autor, o conceito de Direito Urbanístico deve ser estudado utilizando-se dois critérios: um material, de acordo com o objeto regulado, e outro, substancial, obedecendo à unidade de princípios que constituem uma instituição. Esclarece, ainda, que a noção do Direito Urbanístico se limitou durante muito tempo ao aspecto material, ou seja, individualizava as normas que regulavam o desenvolvimento e a

² LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Documentos, 1969, p. 56.

³ FERRAZ, Hermes. *Filosofia urbana*. Tomo I. São Paulo: João Scortecci, 1997, p. 51.

⁴ REVISTA VEJA. *O Planeta Urbano*. Ano 41, nº 15, Edição 2056, 16 de abril de 2008, p. 106-113.

sistematização da cidade. Mas, na atualidade, pelo contrário, a doutrina persegue uma unificação substancial das normas que regulam o urbanismo.⁵

Ainda na Itália, Aldo Fiale aponta que “o direito urbanístico, que é parte do direito administrativo, compreende um complexo de normas que regulam a planificação e a utilização do território”.⁶

Na Espanha, há uma forte tendência dos autores de considerar o Direito Urbanístico como ramo do Direito Administrativo.⁷ Assim, Ricardo Estévez Goytre, depois de esclarecer que é fundamental analisar a sentença do Tribunal Constitucional de 20 de março de 1997⁸ para se ter uma ideia clara do que se entende por Direito Urbanístico, conceitua-o como:

(...) aquela parte do Direito Administrativo que tem por objeto a regulação do regime jurídico aplicável aos distintos tipos do solo, tornando compatível o direito à edificação com o cumprimento de uma série de cargas estabelecidas em benefício da comunidade diretamente pela legislação urbanística aplicável, em sua virtude, pelo planejamento urbanístico.⁹

O consagrado jurista espanhol Antônio Carceller Fernández afirma que legislação urbanística é um conjunto de normas jurídicas que, por si mesmas ou pelo planejamento que regulam, estabelecem o regime urbanístico da propriedade do solo e da ordenação urbana e regulam a atividade administrativa direcionada ao uso do solo, à urbanização e à edificação.¹⁰

O professor catedrático da Universidade Complutense de Madri, Tomás-Ramón Fernández, entende que o direito urbanístico faz referência a um conjunto de normas jurídicas que regulam o planejamento físico do território, a ordenação e o uso do solo, a urbanização e a edificação, a disciplina urbanística e os mecanismos financeiros do urbanismo.¹¹

⁵ SPANTIGATI, Federico. *Manual de derecho urbanístico*. Trad. espanhola. Madrid: Montecorvo, 1973, p. 29. Tradução livre de: “En la actualidad, urbanístico no significa ‘urbano’, sino ‘del suelo’; en resumen, la disciplina urbanística coincide con la disciplina del territorio con suelo”.

⁶ FIALE, Aldo. *Compendio di Diritto Urbanistico*. 6ª ed. Napoli: Simone, 2008, p. 7. Tradução livre de: “il diritto urbanistico, che à parte del diritto amministrativo, comprende un complesso di norme che regolano la pianificazione e l'utilizzazione del territorio”.

⁷ Nesse sentido: Antonio Carceller Fernandez, autor de *Instituciones de Derecho Urbanistico* e Maria del Pilar Bensusan Martín, professora titular de Direito Administrativo na Universidade de Granada (*El Derecho urbanístico: el régimen jurídico de la propiedad del suelo*. In: GARCÍA, Estanislao Arana (coord.). Madrid: Tecnos, 2013, p. 17).

⁸ O autor explica que a referida sentença do Tribunal Constitucional (STC 61/1997) analisou a questão da competência exclusiva das Comunidades Autônomas da Espanha (como o País Basco, a Catalunha ou a Andaluzia) sobre a ordenação do território, o urbanismo e a habitação, conforme o artigo 148.1.3ª da Constituição espanhola.

⁹ GOYTRE, Ricardo Estévez. *Manual de derecho urbanístico*. 2ª ed. Granada: Comares, 2001, p. 13. Tradução livre de: “aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable a, en su virtud, por el planeamiento urbanístico”.

¹⁰ FERNÁNDEZ, Antônio Carceller. *Introducción al Derecho Urbanístico*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 1993, p. 17.

¹¹ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 19ª ed. Madri: El Consultor, 2006, p. 17-18.

A dificuldade de conceituação do Direito Urbanístico conduziu, no Direito português, a três correntes distintas, que variam de acordo com a menor ou maior incidência do objeto da disciplina. Diogo Freitas do Amaral, por exemplo, conceitua Direito Urbanístico com menor incidência: “o conjunto de normas direcionadas ao ordenamento racional da cidade, como no caso das que envolvem as regulamentações de segurança, localização, salubridade e estética das construções”.¹²

Luís Filipe Colaço Antunes apresenta um conceito intermediário: “o conjunto de normas e institutos jurídicos que, no quadro das directivas e orientações definidas pelo direito do ordenamento do território, surgem destinados a promover o desenvolvimento e a conservação cultural da urbe”.¹³

Por derradeiro, o professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Fernando Alves Correia apresenta um conceito amplo de Direito Urbanístico como sendo “o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilizações deste bem (para fins de urbanização e de construção, agrícolas e florestais, de valorização e proteção da natureza, de recuperação de centros históricos etc.)”.¹⁴

O professor emérito da Universidade de Orleans – França, Henri Jacquot, ensina que “o direito do urbanismo pode ser definido como o conjunto de regras e de instituições estabelecidas a fim de obter uma afetação do espaço conforme os objectivos de gestão das comunidades públicas”.¹⁵

A professora emérita da Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Jacqueline Morand-Deville, entende que “o direito do urbanismo pode definir-se como o conjunto de regras concernentes à afetação do espaço e ao seu ordenamento”.¹⁶

O Direito Urbanístico francês está pautado no Código de Urbanismo (*Code de l'urbanisme*, criado em 1954), que, em seu artigo L. 110, afirma que “o território francês é patrimônio comum da nação” (“le territoire français est le patrimoine commun de la nation”). No entanto, a doutrina identifica dois problemas nessa disposição: a incerteza nos conceitos de “patrimônio comum” e de “nação”.

Mesmo assim, o Direito Urbano francês evoluiu e passou por significativas reformas. A primeira foi a Lei nº 2002-1208, de 13 de dezembro de 2000, sobre

¹² AMARAL, Diogo Freitas do. Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: objeto, autonomia e distinções. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra: Almedina, n. 1, 1994, p. 11-22.

¹³ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico*. Um outro paradigma: a planificação modesto-situacional. Coimbra: Almedina, 2002, p. 68. No mesmo sentido, Antônio Menezes Cordeiro: “o Direito Urbanístico se ocupa das regras sobre edificação dos solos e sobre a sua infra-estruturação, condicionadas a montante, seguramente, por um variado e heterogêneo conjunto de regimes que devem obter uma expressão unitária, e operativa, no chamado direito do ordenamento do território”. In: CORDEIRO, Antônio Menezes. *A proteção de terceiro em face de decisões urbanísticas*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 22-23.

¹⁴ CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. 1. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 54.

¹⁵ JACQUOT, Henri. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1987, p.10. Tradução livre de: “le droit de l'urbanisme peut être défini comme l'ensemble des règles et des institutions établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques”.

¹⁶ MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1998, p. 20.

“Solidariedade e Renovação Urbana” (Lei SRU – “Solidarité et au Renouvellement Urbain”), que não só estabeleceu novos objetivos em matéria de políticas urbanas, mas também reformou todos os documentos de urbanismo.

Esta lei foi seguida pela Lei nº 2003-590, de 02 de julho de 2003, denominada “Urbanisme et Habitat”, que veio completar determinados aspectos da Lei SRU, notadamente no sentido de simplificar e clarificar os documentos de urbanismo.

Acerca da evolução do Direito do Urbanismo francês, Pierre Soler-Couteaux e Elise Carpentier ensinam que:

No decorrer das grandes reformas que marcaram o direito urbanístico o legislador aperfeiçoou tanto os instrumentos de planejamento urbano quanto o regime de controle e de sanção de regras de urbanismo que ele havia estabelecido em seu estado embrionário e desde a constituição mesmo desta disciplina. O legislador investiu-na de uma outra dimensão, constituindo-na em direito de organização, quando enriqueceu-a de instrumentos, em um dado momento dessa evolução, permitindo à coletividade pública a possibilidade de intervir no processo de produção de áreas para fim de edificação, o que se pode denominar correntemente de urbanismo operacional, com o fim de distingui-lo de urbanismo regulamentar.¹⁷

A Bélgica é um Estado federal com três regiões específicas: a região flamenga, a região da Valônia e de Bruxelas-Capital. Por isso, o estudo do Direito Urbanístico belga equivale à análise de direito regional comparado.

O Código valão, por exemplo, afirma que o território da Região da Valônia é um patrimônio comum de seus habitantes e a política de planejamento deve ser concebida para satisfazer as necessidades sociais, econômicas e ambientais da coletividade (“Code Wallon de l’Aménagement du territoire, de l’Urbanisme et du Patrimoine” – CWATUP, de 1984, modificado pelo Decreto de 27 de novembro de 1997).

A política urbana da Região de Bruxelas-Capital é semelhante à da Região da Valônia, pois o desenvolvimento, inclusive territorial, deve atender os bens sociais, econômicos, patrimoniais e ambientais da comunidade (“Code Bruxellois de l’Aménagement du territoire et de l’urbanisme” – COBAT, de 1991).

O Direito do Urbanismo na Suíça – chamado também de direito de planejamento territorial – visa garantir o uso adequado da terra e uma ocupação racional do território

¹⁷ SOLER-COUTEAUX, Pierre; CARPENTIER, Elise. *Droit de l’urbanisme*. 5ª ed. Paris: Dalloz, 2013, p. 4. Tradução de Wendell Chaslay de: “Au fil des grandes réformes qui ont marqué l’évolution du droit de l’urbanisme, le législateur a perfectionné tant les instruments de la planification urbaine que le régime de contrôle et de sanction des règles d’urbanisme qu’il avait mis en place à l’état embryonnaire dès l’origine de la constitution de cette discipline. Il l’a investi d’une autre dimension en le constituant en droit de l’aménagement lorsqu’il l’a enrichi, à un stade de cette évolution, d’instruments permettant à la collectivité publique d’intervenir dans le processus de production de terrains à bâtir, ce que l’on appelle couramment l’urbanisme opérationnel pour le distinguer de l’urbanisme réglementaire”.

(artigo 72 da Constituição Federal de 1999). O plano de uso da terra e a coordenação das medidas com impacto sobre a organização do território são os dois objetos da gestão territorial.¹⁸

A Suíça é um Estado federal, que se caracteriza por uma estrutura de três níveis. Trata-se de um Estado federal (a Confederação), de Estados federados (os cantões), bem como um terceiro nível (as comunas – coletividades públicas inferiores). A divisão de poderes entre a Confederação e os cantões é dominada pelo princípio da subsidiariedade (art. 3º da Constituição).¹⁹

Interessante notar que o planejamento do território nasceu e se desenvolveu pela primeira vez em nível local: foram as comunas que, desde os anos 40 do século XX, implantaram uma legislação de gestão territorial e controle de construção, incluindo a legislação que introduziu o conceito de zoneamento.²⁰

Em matéria urbanística, convém destacar a disposição constitucional acerca do incentivo à construção de habitações e à aquisição de propriedade:

1 – A Confederação incentiva a construção de habitações, a aquisição da propriedade de apartamento ou casa destinado ao uso próprio de pessoas privadas, bem como as atividades de promotores-construtores e organizações de construção de habitações de interesse público.

2 – Incentiva particularmente a aquisição e a urbanização de solos para a habitação, a racionalização e o barateamento da construção de habitações, bem como o barateamento dos custos de habitação.

3 – Pode prescrever disposições sobre a urbanização de solos para a construção de habitações e a racionalização da construção civil.

¹⁸ Constituição Federal da Confederação Suíça, art. 75º – Planificação territorial: “1. A Confederação define os princípios para a planificação territorial. Ela é da competência dos cantões e serve à exploração apropriada e razoável da terra e à urbanização ordenada do país. 2. A Confederação promove e coordena os esforços dos cantões e coopera com os cantões. 3. No cumprimento de suas tarefas, a Confederação e os cantões levam em conta os imperativos da planificação territorial”.

¹⁹ Constituição Federal da Confederação Suíça, art. 3º – Cantões: “Os cantões são soberanos, desde que sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal; eles exercem todos os direitos não delegados à Confederação”.

²⁰ DONZEL, Valérie; FLÜCKIGER, Alexandre. Le droit de l’urbanisme en Suisse. In: *Droit Comparé, Suisse*, s/ano, p. 2 e 5, tradução livre de: “Le droit de l’urbanisme en Suisse – appelé droit de l’aménagement du territoire (1) – a pour objectif d’assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 22quater al. 1er de la Constitution fédérale [Cst.]). Le régime d’affectation du sol et la coordination des mesures ayant des effets sur l’organisation du territoire constituent les deux objets de l’aménagement du territoire. (...) La Suisse est un État fédératif qui se caractérise par une structure à trois niveaux. Elle est constituée d’un État fédéral (la Confédération), d’États fédérés (les cantons), de même que d’un troisième niveau (les communes – collectivités publiques inférieures). La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est dominée par le principe de subsidiarité. (...) En Suisse, pays de structure fédéraliste, l’aménagement du territoire est né et s’est développé d’abord au niveau local. Ce sont en effet les communes qui, dès ce siècle, ont adopté les premiers plans de zones. Ce mouvement de planification communal s’est ensuite accéléré après la Seconde Guerre mondiale. Certains cantons (2), pour leur part, se sont dotés dès les années quarante d’une législation sur l’aménagement du territoire et les constructions, législation qui a notamment introduit la notion de zonage”.

4 – Para isto, considera, nomeadamente, os interesses das famílias, dos idosos, dos indigentes e dos deficientes. (Constituição Federal da Suíça, art. 108^º).

O Direito Urbanístico colombiano tem destaque na América do Sul por seu precoce desenvolvimento, servindo de modelo para os países vizinhos. Tem como fundamento a Constituição Política de 1991, a Lei 9^a de 1989, conhecida como Lei da Reforma Urbana, e a Lei 388 de 1997, denominada Lei de Ordenamento Territorial.

A Constituição Política colombiana de 1991 traz uma fórmula importantíssima, incorporada desde a Constituição de 1936, em matéria urbanística: “A propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal, é-lhe inerente uma função ecológica” (art. 58).²¹

Pedro Pablo Marcillo Dosman, doutor em Direito e Ciências Políticas na Universidade Nacional da Colômbia, aponta que, no sentido do direito positivo,

direito urbanístico é a ciência jurídica que estuda as normas que regulam as condutas humanas relacionadas com o uso e o gozo do solo urbano e rural e o ordenamento do território dos municípios, tanto nos aspectos substantivos como de procedimento e da administração da aplicação de ditas normas.²²

Eduardo Padilha Hernández, por sua vez, conceitua *urbanística* como “a ciência que se preocupa da sistematização e o desenvolvimento das cidades, tratando de determinar a disposição mais conveniente das vias, dos edifícios e dos estabelecimentos públicos e das habitações privadas”.²³

3 Conceito do Direito Urbanístico brasileiro: aspectos material e substancial

O Direito Urbanístico pode ser conceituado de acordo com dois critérios distintos: o material, que se assenta sobre o objeto regulado (direito urbanístico objetivo) e o critério substancial, que visa estabelecer o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas (direito urbanístico como ciência).

²¹ Constituição Política da Colômbia de 1991, art. 58: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

²² DOSMAN, Pedro Pablo Marcillo. *Derecho urbanístico colombiano: historia, derecho e gestión*. Bogotá: Temis, 2007, p. 137, tradução livre de: “derecho urbanístico es la ciencia jurídica que estudia las normas que regulan las conductas humanas relacionadas con el uso y goce del suelo urbano y rural y el ordenamiento del territorio de los municipios, tanto en los aspectos substantivos como de procedimiento y la administración de la aplicación de dichas normas”.

²³ HERNÁNDEZ, Eduardo Padilla. *Derecho Urbano*. 4^a ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2007, p. 476. Tradução livre de: “Urbanística: Es la ciencia que se preocupa de la sistematización y del desarrollo de las ciudades, tratando de determinar la disposición más conveniente de las vías, de los edificios y de los establecimientos públicos y de las viviendas privadas”.

Pelo primeiro critério, o *Direito Urbanístico objetivo* consiste no “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (José Afonso da Silva),²⁴ ou, ainda, o “conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionada aos espaços habitáveis” (Diogo de Figueiredo Moreira Neto).²⁵

Pelo segundo critério, o *Direito Urbanístico como ciência jurídica* é conceituado como “um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade” (Daniela Campos Libório Di Sarno),²⁶ ou “o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis” (José Afonso da Silva),²⁷ ou, ainda, como “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo” (Hely Lopes Meirelles).²⁸

Pode-se extrair da análise dos conceitos apresentados três elementos indispensáveis para conceituação do Direito Urbanístico, quais sejam: a) é um sub-ramo do Direito Público; b) tem por objeto a organização dos espaços habitáveis; c) tem por finalidade a busca de qualidade de vida da coletividade. Passa-se à análise de cada um dos elementos mencionados.

4 O Direito Urbanístico como sub-ramo do Direito Público

Cumpra, inicialmente, salientar que o Direito, “como um conjunto de normas de conduta humana, impostas coativamente pelo Estado, constitui uma unidade indivisível, maciça, monolítica”, conforme notadamente exposto por Diógenes Gasparini.²⁹ Por essa razão, a sua divisão, desde o Direito Romano, em dois ramos, o privado e o público, estabelecidos por motivos didáticos, tem levado a discussões nos meios jurídicos.

Ensina Carlos Ari Sundfeld que referida divisão constitui algo desconfortante ou perturbador:

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 49.

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico* (instrumentos jurídicos para um futuro melhor). 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 56. Aliás, essa foi a primeira obra geral sobre o tema, publicada no Brasil e cuja primeira edição data de 1975.

²⁶ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole, 2004, p. 32.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 50.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: RT, 1985, p. 381.

²⁹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1.

Dividir o direito em normas de ‘direito público’ e de ‘direito privado’ é semelhante a classificar as cadeiras de uma sala em dois conjuntos, o das altas e o das baixas. Do mesmo modo que nada impede dividir as mesmas cadeiras através de outra classificação (cadeiras marrons, cadeiras pretas e cadeiras azuis, por exemplo), nada obsta a que se divida o direito de modo diverso daquele que conhecemos. Tudo depende do *critério* adotado (no caso das cadeiras, o critério do tamanho ou o da cor).³⁰

Assim, a doutrina aponta diversos critérios, dentre os quais se destacam três: o do sujeito, o do interesse e o da coercibilidade das normas.

O primeiro critério, também conhecido como critério da soberania ou dominação, estabelece que o Direito Público seria aquele que tem por sujeito o Estado, ao mesmo tempo que o privado é o que regeria a vida dos particulares.

Por sua vez, pelo critério do interesse as normas que cuidassem de interesses públicos seriam públicas, enquanto as que regessem interesses privados seriam privadas.³¹

O terceiro critério, o da coercibilidade das normas, propõe que no Direito Público as normas seriam, predominantemente, de ordem cogente ou impositivas (de aplicação obrigatória, indisponíveis), enquanto no Direito Privado prevaleceriam normas supletivas ou dispositivas (de aplicação facultativa, na ausência de disposição entre as partes).

Ocorre, porém, que quase a totalidade dos juristas modernos entendem que a classificação Direito Público X Direito Privado apresenta uma série de problemas. Por exemplo, pode-se citar que Hans Kelsen, Gustav Radbruch, Alf Ross, Miguel Reale e Tércio Sampaio Ferraz Jr. se mostram descontentes quanto à aludida classificação.

Com efeito, o critério do sujeito peca na medida em que o Estado também regula e interfere no Direito Privado. Já o critério do interesse encerra uma grande dificuldade em descobrir quais seriam os critérios diferenciadores entre interesse público e privado, principalmente com o fenômeno atual da interpenetração entre os dois ramos: a privatização do Direito Público e a publicização do Direito Privado. Tal questão também coloca em cheque o critério da coercibilidade das normas. Nesse sentir, Radbruch ensina que cada vez mais o direito se torna uma combinação de normas públicas e privadas:

³⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 137.

³¹ A teoria do interesse tem como um de seus fundadores Jhering e a escola da jurisprudência dos interesses: “Os direitos privados e os direitos públicos não se distinguem entre si pela diversidade de seus sujeitos; o sujeito para os dois é a pessoa natural, não havendo entre eles mais que uma só distinção, a de que os direitos privados se relacionam exclusivamente com o particular, enquanto que todo mundo participa dos direitos públicos. A expressão que serve para designar essa relação exclusiva, é *proprium (pro privo)*; a que indica os interesses comuns do povo, é *populicum, publicum, popularis*”. In: JHERING, Rudolf von. *O espírito do Direito Romano*. Vol. I. (trad. Rafael Benaion). Rio de Janeiro: Alba, 1943, p. 156.

Dentro de uma ordem jurídica de caráter social o direito público e o privado não se acham, portanto, ao lado um do outro, separados por uma fronteira rigorosa. Pelo contrário, tendem a confundir-se e a invadir-se reciprocamente. É, sobretudo, nos novos domínios do direito do trabalho e do direito econômico que esta confusão e recíproca invasão melhor se deixam notar.³²

Desse modo, corroboramos o entendimento de José Afonso da Silva ao afirmar que o Direito Urbanístico consiste em uma *disciplina de síntese* ou *ramo multidisciplinar* do Direito, que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições.³³ Da mesma forma, Toshio Mukai salienta que “o sentido social do urbanismo moderno coloca-o como disciplina interdisciplinar”.³⁴

5 O Direito Urbanístico tendo por objeto a organização dos espaços habitáveis

O Direito Urbanístico constitui a disciplina jurídica do urbanismo e, por isso possui objeto amplo. Abrange normas jurídicas que regulam a atividade urbanística (planejamento urbano, uso e ocupação do solo urbano) e a ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas), a ordenação das cidades, embora também incida nas áreas rurais com relação às condições da vida humana, em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo.

Dessa forma, há que se superar, como objeto do Direito Urbanístico, as dicotomias “urbano X rural” e “cidade X campo”.

Com efeito, tudo que é relativo à fixação do homem em espaços habitáveis e que está ligado à geografia, à planificação e à construção nas cidades deve ser estudado pelo Direito Urbanístico. Esta visão integrada da cidade é acolhida pelo Estatuto da Cidade, que determina que o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo (art. 40, §2º), tendo em vista a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais (art. 2º, VII).³⁵

Isso significa que o Direito Urbanístico não é alheio ao meio rural:

(...) pois cabe a ele a disciplina (a) da passagem de uma área da *zona rural* para a *zona urbana* (segundo o art. 182, §1º, da CF, cabe ao plano diretor municipal fixar a ‘política de expansão urbana), (b) da proteção

³² RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Trad. Wenceslao Roces. 5ª ed. Buenos Aires/México: Fondo de Cultura Económica, 1995, Cap. VI-22, p. 93.

³³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 44.

³⁴ MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil* (História-Teoria-Prática). São Paulo: Saraiva, 1988, p. 5.

³⁵ A visão expressa por Le Corbusier destaca a dissociação impossível urbanismo e natureza: “Os materiais do urbanismo são o sol, as árvores, o céu, o aço, o cimento, por esta ordem e nesta hierarquia”. *In*: LE CORBUSIER. *Destin de Paris*. Paris: Fernand Sorlot, 1941, p. 14-15.

dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento da cidade como um todo (como as águas e o ar), independentemente da zona em que situados, (c) das relações em geral entre o meio rural e o meio urbano e (d) das questões espaciais do meio rural, naquilo que não esteja diretamente vinculado à política agrária.³⁶

Há que se acrescentar ainda que até mesmo os espaços não habitáveis podem ser objeto de disciplina urbanística, como as áreas de preservação permanente, parques ecológicos, reservas ambientais etc., “pois é necessário definir como o homem deve se portar sobre elas, ordenando e limitando as formas de ocupação e intervenção humana em todos os espaços do planeta”.³⁷

6 O Direito Urbanístico tem por finalidade a busca de qualidade de vida da coletividade

Note-se que, de acordo com a CF/88, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o *bem-estar* de seus habitantes (art. 182, *caput*). De forma semelhante, a Carta Magna também garante que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia *qualidade de vida* (art. 225, *caput*). O Estatuto da Cidade também se refere à garantia de bem-estar dos cidadãos (artigos 1º, parágrafo único, 2º, X e 3º, II) e de qualidade de vida da população (artigos 37 e 39).

Por sua vez, a expressão “qualidade de vida” é relativamente recente. Surgiu, historicamente, nos anos 60, em que prevalecia corrente economicista, pois analisava apenas o crescimento pela evolução do PIB – Produto Interno Bruto.

Assim, havia desconsideração de diversos aspectos fundamentais que, hoje, estão abarcados pela noção de qualidade de vida, que foi se tornando, cada vez mais, um conceito abrangente, com análise multidisciplinar. Por exemplo, não basta um indicador da riqueza produzida por determinado país (como o citado PIB), mas principalmente como essa riqueza está sendo distribuída (tal como Coeficiente de GINI)³⁸

³⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 50.

³⁷ Conforme RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010, p. 38.

³⁸ O Coeficiente ou Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini em 1912, é uma medida de desigualdade. Embora possa ser utilizada para calcular qualquer distribuição, é comumente usada para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. O Brasil ocupa a 180ª posição, dentre 187 países analisados em 2011. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Consulta em: 10 maio 2014.

e o grau de satisfação das necessidades básicas do cidadão (medido principalmente pelo IDH).³⁹

Portanto, quando se trata de qualidade de vida corre-se o risco de se falar de uma categoria difusa, ampla e subjetiva: busca-se qualidade de vida em tudo, até mesmo como jargão em propagandas na mídia. Nesse sentido, Marco Antônio Bettine de Almeida *et al.* ensinam que:

Os conceitos e concepções referentes à qualidade de vida são bastante diversos. Por exemplo, no Dicionário Oxford de Filosofia (Rio de Janeiro: Zahar, 1997) a consulta ao vocábulo remete diretamente a outro vocábulo, felicidade. É uma visão bastante específica do tema, apesar de fugir dos aspectos mais práticos do problema. Por outro lado, na década de 1990, o filósofo alemão Hans-Magnus Enzensberger, considerava que o luxo do futuro, um dos patamares mais elevados da qualidade de vida do ponto de vista do consumo capitalista, será menos supérfluo do que estritamente necessário. Os novos luxos, segundo ele, seriam: tempo, atenção, espaço, sossego, meio ambiente e segurança. Pode ser um paradoxo, mas em um mundo fragmentado e contraditório, envolvido em crises econômicas, políticas e sociais cíclicas, os paradoxos são comuns.⁴⁰

A qualidade de vida pode ser medida por indicadores de natureza quantitativa. Está-se, assim, diante do aspecto objeto. Ela pode apresentar, de outra parte, um aspecto subjetivo, ou seja, a percepção que varia de pessoa para pessoa.

Embora seja um termo apropriado pelo senso comum, a expressão “qualidade de vida” certamente encerra uma questão central em todas as análises e políticas de planejamento e gestão das cidades. Nesse ponto, o sociólogo Marcelo José Lopes Souza⁴¹ apresenta a seguinte tabela que relaciona as necessidades humanas, os aspectos particulares e as possíveis consequências pelo desatendimento das referidas necessidades:

³⁹ O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano da ONU analisa elementos diversos como riqueza, alfabetização, educação, esperança medida de vida, natalidade etc. O Brasil ocupou, em 2011, a 84ª posição no IDH.

⁴⁰ ALMEIDA, Marco Antônio Bettine de; GUTIERREZ, Gustavo Luis; MARQUES, Renato. *Qualidade de vida: definição, conceitos e interfaces com outras áreas de pesquisa*. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP, 2012, p. 6.

⁴¹ SOUZA, Marcelo José Lopes. *Mudar a Cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002, p. 78.

Necessidades	Aspectos particulares	Possíveis consequências
1 – Regeneração	Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaços para atividades corporais, locais para prática de esportes.	Esgotamento físico e psicoquímico, vulnerabilidade face às doenças, insônia, estresse, depressão.
2 – Privacidade e segurança	Proteção da esfera privada, proteção contra crimes.	Raiva, medo, estresse, agressão, isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia. ⁴²
3 – Funcionalidade e ordem	Necessidade de espaço, conforto, senso de orientação.	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia.
4 – Comunicação, apropriação e participação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento.	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com moradia, vandalismo, segregação.
5 – Estética e criatividade	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques.	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo.

TABELA – *Necessidades humanas e possíveis consequências.*⁴²

De acordo com a doutrina, a expressão “qualidade de vida” encerra duas questões fundamentais: a) as necessidades dos indivíduos estão intimamente relacionadas ao contexto social, político e cultural em que vivem; b) a qualidade de vida não é medida apenas em função da existência dos bens e serviços existentes, mas também de sua acessibilidade e facilidade de utilização.⁴³

Pode-se, assim, apontar como conceito de qualidade de vida “a percepção do indivíduo de sua inserção na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações”, de acordo com OMS (1995). Integra, assim, fatores objetivos, tais como alimentação, moradia, acesso à saúde, emprego, saneamento básico, educação, transporte, lazer, segurança pública etc. De outro lado, também abarca fatores subjetivos: expectativas e possibilidades dos indivíduos, percepção que cada um tem de sua vida, prazer, felicidade, angústia e tristeza.

Ítalo Calvino, acuradamente, pontifica que “as cidades, como sonhos, são constituídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto,

⁴² Topofilia (de *topo* + *filia*) traduz a ideia do lugar onde você se sente extremamente confortável; predileção por certos lugares. In: Infopédia. Porto: Porto Editora, 2003-2014. Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/topofilia>>. Ao contrário, topofobia (de *topo* + *fobia*), em que não existe elo afetivo entre a pessoa e o lugar, significa “medo mórbido de determinados lugares”. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 5ª ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 2056.

⁴³ Conforme: SANTOS, Luís Delfim; MARTINS, Isabel. *A qualidade de vida urbana*. O caso da cidade do Porto. Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Economia, maio/2002, p. 5-6.

que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa”.⁴⁴

A Constituição Federal prescreve em relação às cidades um determinado “sonho” que, ao contrário, não é nada absurdo e não tem nada de secreto: a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*).

Assim, o Direito Urbanístico, com nítido caráter publicístico, está identificado com uma função pública denominada *urbanismo*, bem como tem por objetivo promover o controle do desenvolvimento urbano, a gestão da cidade de modo sustentável.

Nesse sentido, Ricardo Lira afirma: “a localização de uma cidade, sua extensão, sua configuração, sua magnitude, não são, nem podem ser, realizações privadas; são realizações coletivas, talvez o fato coletivo por excelência das sociedades humanas”.⁴⁵

Por isso mesmo, em uma cidade em que as condições para a habitação, o trabalho, o lazer e, até mesmo, a circulação dependem da disponibilidade de área urbana, não é possível que terrenos, casas, prédios ou espaços públicos de uso comum do povo permaneçam deteriorados, não sejam utilizados e deixem de colaborar com o bem-estar de todos os cidadãos. O uso da propriedade urbana deve-se dar em prol do coletivo, da segurança, do equilíbrio ambiental e do bem-estar dos cidadãos (art. 1º, parágrafo único, Estatuto da Cidade). Em vista disso, as normas urbanísticas, “na essência são sempre voltadas para o bem-estar da coletividade e o interesse público”.⁴⁶

A desordem urbana surge, então, como agressão às funções urbanísticas garantidoras de qualidade de vida na cidade.

Uma cidade deveria ser lembrada por sua cultura, sua arquitetura ou sua história, e não por sua violência. Todavia, “a urbanização é o mercado espetacular da violência”, afirma Yves Pedrazzini, pesquisador do Laboratório de Sociologia Urbana da Escola Politécnica Federal de Lausanne, na Suíça. Explica o autor que segregação, divisão, fragmentação e *des-civilização* da grande cidade do Terceiro Mundo, com a ausência do poder público e a falta de planejamento, levaram ao caos urbano, à violência e ao urbanismo do oprimido, fenômeno que ele denomina de *destruturação urbana*.⁴⁷

Acerca da ordem nas cidades, Le Corbusier ensina:

⁴⁴ CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. Trad. de Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, p. 44. Nessa obra, Calvino põe em cena o veneziano Marco Polo (1254-1324) descrevendo para o grande Kublai Khan (neto de Gengis Khan e quinto grande Khan de 1264 a 1294), as inumeráveis cidades que visitou em suas missões diplomáticas pelo império mongol.

⁴⁵ LIRA, Ricardo Pereira. O uso social da terra urbana. Sugestões à constituinte. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 38, 1986, p. 07.

⁴⁶ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole, 2004, p. 8.

⁴⁷ PEDRAZZINI, Yves. *A Violência das Cidades*. Petrópolis: Vozes, 2006, p. 50-51 e 63.

A casa, a rua, a cidade são pontos de aplicação do trabalho humano; devem estar em ordem, senão contrariam os princípios fundamentais pelos quais nos norteamos; em desordem, elas se opõem a nós, nos entravam, como nos entravava a natureza ambiente que combatíamos, que combatemos todos os dias.

(...)

Na natureza caótica, o homem, para sua segurança, cria para si uma ambiência, uma zona de proteção que esteja de acordo com o que ele é e com o que pensa; ele precisa de pontos de referência, de praças fortificadas em cujo interior ele se sinta em segurança; precisa de coisas de seu determinismo. O que ele faz é uma criação e esta contrasta ainda mais com o meio natural porque seu objetivo está mais perto do pensamento e mais afastado, mais separado do corpo. Pode-se dizer que quanto mais as obras humanas se afastam da apreensão direta, mais tendem à pura geometria: um violino, uma cadeira que tocam nosso corpo tem uma geometria diminuída, mas a cidade é pura geometria. Livre, o homem tende a pura geometria. *Faz então o que chamamos de ordem.*

A ordem é-lhe indispensável, senão seus atos não teriam coesão, nem sequencia possível. Ela lhe acrescenta, lhe traz a ideia de excelência. *Quanto mais perfeita é a ordem, mais ele fica à vontade, em segurança.*⁴⁸

Com efeito, as cidades brasileiras, em geral, não cumprem sua função social. Entre o luxo e o lixo, entre a cidade formal e a informal, elas encerram condições precárias de habitação, riscos de desabamentos em áreas inadequadas para moradias saudáveis, insuficiência da rede de esgotos e do sistema de águas pluviais, enchentes nos pontos críticos, poluição do ar e dos cursos d'água, degradação do meio ambiente artificial, redução de áreas verdes, deficiência nos serviços públicos de coleta de lixo e de transporte público, dentre outras.

Toda essa infundável lista de desordem urbana agride as funções urbanísticas da cidade, que são garantias de qualidade de vida dos habitantes da urbe, verdadeiro aval do *direito à cidade*.⁴⁹

7 Conclusão

Como disciplina relativamente recente, o Direito Urbanístico brasileiro ainda se ressentido de um conceito preciso, pois se trata de uma disciplina ainda pouco consolidada no País.

⁴⁸ LE CORBUSIER. *Urbanismo*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 15 e 21-23 – destaque nosso.

⁴⁹ Na visão do urbanista Cândido Malta Campos Filho, "direitos humanos e urbanismo se entrelaçam fortemente no Brasil, com muito maior importância que nos países desenvolvidos. Nossa imensa dívida social, pelo fato de a grande maioria dos brasileiros pobres morar nas cidades, é uma dívida fundamentalmente urbana". Cf. CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Direitos Humanos e Urbanismo*. In: FESTER, Antônio Carlos Ribeiro (org.). *Direitos Humanos e...* São Paulo: Brasiliense, 1992. v. 2, 1992, p. 106.

Daí porque a análise da experiência estrangeira mostra-se fundamental para o aperfeiçoamento das instituições nacionais. Na Europa, por exemplo, muitos dos doutrinadores consagrados ainda entendem que o Direito Urbanístico é um sub-ramo do Direito Administrativo.

Na América Latina, o Direito Urbanístico colombiano tem destaque por seu precoce desenvolvimento, servindo de modelo para os países vizinhos, com destaque para a Constituição Política colombiana de 1991, que traz uma fórmula importantíssima, incorporada desde a Constituição de 1936, em matéria urbanística: “A propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal, é-lhe inerente uma função ecológica” (art. 58).

Por sua vez, no Brasil, o Direito Urbanístico pode ser conceituado de acordo com dois critérios distintos: o material, que se assenta sobre o objeto regulado (direito urbanístico objetivo) e o critério substancial, que visa estabelecer o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas (direito urbanístico como ciência).

Pelo primeiro critério, o *Direito Urbanístico objetivo* consiste no “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (José Afonso da Silva). Pelo segundo critério, o *Direito Urbanístico como ciência jurídica* é conceituado como “um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade” (Daniela Campos Libório Di Sarno).

Pode-se extrair da análise dos conceitos apresentados três elementos indispensáveis para conceituação do Direito Urbanístico, quais sejam: a) é um sub-ramo do Direito Público; b) tem por objeto a organização dos espaços habitáveis; c) tem por finalidade a busca de qualidade de vida da coletividade.

Por un concepto de Derecho Urbano

Resumen: En este artículo se analiza elementos indispensables para la conceptualización del derecho urbanístico, a partir de dos criterios distintos, el material y sustancial. Ese descansa sobre el objeto regulado y por lo tanto se ocupa del objetivo Derecho Urbanístico; este es establecer un conocimiento sistemático de la legislación urbanística, a saber, la Ley establece como ciencia. Se busca de este modo subsídicos para enmarcar el derecho urbanístico como subrama del derecho publico y luego establece como objeto la organización de los espacios habitables para finalmente localizar su objetivo, a saber, la búsqueda de la calidad la vida colectiva. Las direcciones es también la doctrina extranjera de las lecciones sobre el tema.

Palabras clave: Derecho Urbano. Concepto. Elementos indispensables. Doctrina Extranjera. Urbanismo.

Referências

- ALMEIDA, Marco Antônio Bettine de; GUTIERREZ, Gustavo Luis; MARQUES, Renato. *Qualidade de vida: definição, conceitos e interfaces com outras áreas de pesquisa*. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP, 2012.
- AMARAL, Diogo Freitas do. Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: objeto, autonomia e distinções. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra: Almedina, n. 1, 1994, p. 11-22.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico*. Um outro paradigma: a planificação modesto-situacional. Coimbra: Almedina, 2002.
- BARDET, Gaston. *O urbanismo*. Trad. Flávia Cristina S. Nascimento. 2ª ed. Série Ofício de Arte e Forma. Campinas: Papirus, 2001.
- CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. Trad. de Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Direitos Humanos e Urbanismo. In: FESTER, Antônio Carlos Ribeiro (org.). *Direitos Humanos e...* São Paulo: Brasiliense, 1992. v. 2, 1992.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: Juspodivm, 2015.
- CORDEIRO, Antônio Menezes. *A proteção de terceiro em face de decisões urbanísticas*. Coimbra: Almedina, 1995.
- CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. 1. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2008.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.
- DONZEL, Valérie; FLÜCKIGER, Alexandre. Le droit de l'urbanisme en Suisse. In: *Droit Comparé, Suisse*, s/ano.
- DOSMAN, Pedro Pablo Marcillo. *Derecho urbanístico colombiano: historia, derecho e gestión*. Bogotá: Temis, 2007.
- FERNÁNDEZ, Antônio Carceller. *Introducción al Derecho Urbanístico*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 1993.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 19ª ed. Madri: El Consultor, 2006.
- FERRAZ, Hermes. *Filosofia urbana*. Tomo I. São Paulo: João Scortecci, 1997.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 5ª ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- FIALE, Aldo. *Compendio di Diritto Urbanistico*. 6ª ed. Napoli: Simone, 2008.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOYTRE, Ricardo Estévez. *Manual de derecho urbanístico*. 2ª ed. Granada: Comares, 2001.
- HERNÁNDEZ, Eduardo Padilla. *Derecho Urbano*. 4ª ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2007.
- JACQUOT, Henri. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1987.
- JHERING, Rudolf von. *O espírito do Direito Romano*. Vol. I. (trad. Rafael Benaion). Rio de Janeiro: Alba, 1943, p. 156.
- LE CORBUSIER. *Urbanismo*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LE CORBUSIER. *Destin de Paris*. Paris: Fernand Sorlot, 1941.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

- LIRA, Ricardo Pereira. O uso social da terra urbana. Sugestões à constituinte. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 38, 1986.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: RT, 1985.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz, 1998.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico* (instrumentos jurídicos para um futuro melhor). 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil* (História-Teoria-Prática). São Paulo: Saraiva, 1988.
- PEDRAZZINI, Yves. *A Violência das Cidades*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. Trad. Wenceslao Roces. 5ª ed. Buenos Aires/México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.
- REVISTA VEJA. *O Planeta Urbano*. Ano 41, nº 15, Edição 2056, 16 de abril de 2008, p. 106-113.
- SANTOS, Luís Delfim; MARTINS, Isabel. *A qualidade de vida urbana*. O caso da cidade do Porto. Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Economia, maio/2002.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SOLER-COUTEAUX, Pierre; CARPENTIER, Elise. *Droit de l'urbanisme*. 5ª ed. Paris: Dalloz, 2013.
- SOUZA, Marcelo José Lopes. *Mudar a Cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. RJ: Bertrand, 2002.
- SPANTIGATI, Federico. *Manual de derecho urbanístico*. Trad. espanhola. Madrid: Montecorvo, 1973.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Por um conceito de Direito Urbanístico. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 15-32, jul./dez. 2015.
