O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo¹

Cláudio Vianna de Lima

Professor Titular da Faculdade de Direito Cândido Mendes e das Faculdades Integradas Bennett. Juiz do Tribunal de Alçada do Estado da Guanabara.

Sumário: **1** Direito urbano: decomposição dos seus termos – **2** Urbano e habitacional – **3** Limitações ao exercício do direito de propriedade – **4** Tentativa de definição do direito urbano – **5** Conclusão

1 Direito urbano: decomposição dos seus termos

Convencione-se o papel de “agente provocador” que se outorga ao se intentar este ensaio, buscando a discussão e o debate em torno da definição do Direito Urbano. É que se acredita ainda cedo para conceituar o Direito de que se trata.

Há, inegavelmente, duas fortes tendências no particular: uma, de acentuada ampliação do âmbito da disciplina; a outra, oposta, de evidente minimização do seu conteúdo.

O presente trabalho, insista-se, é uma tentativa de definição do Direito Urbano. Como ponto de partida se toma a expressão – Direito Urbano – em cada um dos seus elementos componentes, decompondo-se os seus termos: “Direito” e “Urbano”.

a) Caráter sancionatório do Direito, como disciplina necessária à convivência social

A propósito da sujeição do fenômeno urbano ao Direito, há a introdução, famosa, de Virgílio Testa à sua consagrada obra *Disciplina Urbanística* (Giufrê, Milano, 1961), quando observa, na crescente complexidade das relações humanas, “que acompanha o progresso da sociedade moderna, o aparecimento da realidade,

¹ Texto de autoria de Cláudio Vianna de Lima, originalmente publicado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam, em 1974, no livro *O município e o direito urbano*, que reuniu uma coletânea de textos sobre direito urbano, fruto do Seminário sobre o tema realizado na sede do Ibam em 1973. Este capítulo foi publicado há cinco décadas e seu conteúdo se mantém relevante e atual para a disciplina do direito urbanístico. A republicação do texto em formato *on-line* tem um duplo sentido: 1) apoiar e democratizar a circulação de textos cuja publicação foi feita em formato físico e 2) alcançar um público ainda maior no âmbito do direito urbanístico que tenha interesse na qualificação do debate sobre o assunto.

cada vez mais clara, de que tanto se podem melhorar as condições de existência dos indivíduos, quanto se faça atuar e consolidar diretivas racionais na organização, do ambiente natural em que existem, e onde desenvolvem as suas atividades os diversos núcleos populacionais.

É pura ilusão, acentua Testa, esperar que o indivíduo, se modificando na defesa dos seus interesses, seja induzido, na utilização dos próprios bens, à solução mais conveniente sob o ponto de vista coletivo ou social. Seria demasiado esperar que certos benefícios para a coletividade possam ser assegurados unicamente com o sacrifício das pessoas beneficiadas. Ainda mesmo quando desnecessário o sacrifício, faz-se indispensável uma direção segura para que os esforços se dirijam à solução hábil para alcançar o escopo previsto, O Estado e a autoridade local, prossegue o mesmo autor, devem garantir tal segura direção.

O instrumento de que se valem o poder público e mesmo o particular interessado, para a efetiva atuação das diretivas mencionadas, é, precisamente, o Direito – conjunto de normas de conduta, ou impostas, como o mínimo necessário ao pacífico desenvolvimento da vida coletiva, possibilitando a convivência social.

Tem o Direito, contudo, um caráter meramente sancionatório, indiferente ao conteúdo que lhe dá a sociedade”, conforme preleciona Pietro Cogliolo (*Seritti Varii di Diritto Privato, Il progresso del Diritto Privato nell'ultimo cinquantennio*, Settima edizione, Milano, Giufrê, 1945. p. 88).

“A sociedade quer o divórcio ou a indissolubilidade do vínculo?”, pergunta Cogliolo, para acrescentar – “E o Direito regula aquele ou esta segundo se deseja”. “A sociedade quer o monopólio industrial? E nós os juristas damos a norma! Quer a liberdade de produção? E aqui se está a tutelá-la”.

“In altri termini, il Diritto ‘regola’, ma ‘non crea’ il fenomeno”, conclui Cogliolo.

b) O “urbano” e o “rural” (ou “rústico”)

O segundo termo da expressão em exame – “Urbano” – se prende, no campo do Direito, à distinção dos imóveis rústicos (ou rurais) e urbanos.

Desde o antigo Direito Romano, com Ulpiano, se firmou que não é à localização, mas a natureza precípua do prédio que lhe confere o caráter urbano ou rústico. Esta noção dominou no velho Direito luso, e se bem que autores do tomo de Teixeira de Freitas, Antônio Joaquim Ribas, e o próprio Tucão a porque pouco importariam o gênero da construção e o destino do prédio, para os mesmos sendo urbano ou rural o imóvel segundo a sua situação fosse dentro ou fora dos limites das leis se administrativas para as cidades, vilas e povoações, o nosso *Direito positivo Loteamentos e Condomínios*, vol. I, Max Limonad, 1953, p. 242 e seguintes, se retiram essas noções, pôde, assim, firmar os princípios pertinentes ao ponto:

“Não é a situação que estabelece a natureza rústica ou urbana do imóvel - É a sua destinação precípua, que lhe estabelece a natureza e o caráter. As diretrizes legais, acima apontadas, em consonância com a tradição romanística, deixam fora de dúvida que deve considerar-se urbano o imóvel, mesmo situado em zona suburbana ou rural, que se destine à moradia e não, precipuamente, à exploração agrícola, extrativa ou pastoril”.

No mesmo sentido o magistério de Hely Lopes Meirelles, em “O Direito de Construir e as Responsabilidades Decorrentes das Construções” (*Revista de Direito da Procuradoria Geral da Prefeitura do Antigo Distrito Federal*, vol. 8, 1958, p. 150), mais precisamente à página 165:

“as edificações urbanas são preferentemente destinadas à habitação e as rurais atendem precipuamente a fins agrícolas. Mas a construção rural, quando destinada à habitação ou a qualquer outra utilização humana, tais como escola ou recinto de recreação, sujeita-se às mesmas normas de edificação urbana, e sofre as restrições comuns do direito de vizinhança. Distingue a lei civil entre prédio urbano e prédio rústico, para efeito de distância entre as duas espécies de construções (art. 577), porém a expressão usada para distinguir prédios de habitação dos destinados a outros fins (predios rústicos) é infeliz, por não traduzir fielmente a intenção do legislador. A locução “prédio rústico” está empregada na lei no sentido de prédio não destinado à habitação do homem, mas a imprecisão do vocábulo “rústico” tem ensejado interpretação diversa, ampliando-se a toda construção na zona rural, o que é um erro, como já proclamou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao decidir que “embora situado no perímetro rural, não pode ser considerado imóvel rústico o que é destinado à habitação”. (Rev. Trib., vol. 166, p. 671). Assim também a expressão “prédio urbano” abrange os de residência, como os do comércio, indústria, escritórios e outros locais de atividades humanas. (Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Rev. Forense, vol. 120, p. 513, Tribunal de Justiça de São Paulo, Rev. Tribunais, vol. 92, p. 429).²

² O Direito Rural, ou Agrário, também vem observando, tradicionalmente, a conceituação referida. Veja-se o art. 1º do Decreto-lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, que dispôs sobre a organização da vida rural, definindo o estabelecimento rural: “aquele, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias-primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à indústria conexa ou acessória dos produtos derivados dessas atividades”. O Decreto-lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945, mantém esta conceituação. A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 7º, b, define o trabalhador rural dentro da mesma perspectiva, conservando a tradição que ainda agora se mantém nas modernas leis da matéria. Afastada é, entre nós, a noção de Garbarini Islas (*Derecho Rural Argentino*, 2. ed., p. 22), de que o “Direito rural é o conjunto de normas jurídicas aplicadas especialmente às pessoas e aos bens do campo e às obrigações que tenham por sujeito aquelas ou por objeto estes”. Mais aceitas e correntes são as definições de Bassanelli (Enrico Bassanelli, *Corso di Diritto Agrario*, 1946, p. 1): “Il diritto agrario é il complesso delle norme giuridiche che regolano i rapporti attinenti all’agricoltora”; de Raul Mugaburu (*La Teoria Autonómica del Derecho Rural*, p. 134): “O Direito Rural é o conjunto autônomo de preceitos jurídicos que recaem sobre as relações emergentes de toda a exploração agropecuária, estabelecidas com o fim principal de garantir os interesses dos indivíduos ou da coletividade, derivados

Há, assim, como se pode assentar, uma identidade entre as expressões “prédio urbano” e “prédio habitacional”, no sentido exposto: Urbano é aquele prédio precipuamente destinado à moradia e aquele, por extensão, para comércio, indústria, escritórios e outras atividades humanas, dado que rústico é o prédio não destinado à habitação do homem e principalmente vinculado à sua finalidade agrícola, pouco importa a sua localização, dentro ou fora da cidade.

Mas esta assemelhação “urbano-habitacional” se estabelece, insista-se, para que se distingam prédios rústicos e urbanos.

Haverá a identidade em se cuidando do Direito Urbano? Será tal direito conjunto de normas relativas à habitação?

2 Urbano e habitacional

a) Direito à Habitação

A “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, solenemente reeditada a 10 de dezembro de 1948, no Palácio de Chaillot, em Paris, na aparente reconciliação dos povos que se seguiu à II Grande Guerra, em seus trinta artigos, assegura, em seu número XXV:

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis ...”

Em seu artigo XVII já garantia a mesma Declaração:

“Todo homem tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” 2. “Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”.

Tais são princípios que se inserem nos chamados Direitos Fundamentais, aqueles mesmos Direitos Individuais a que se refere o artigo 16 da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, da Revolução Francesa, quando proclama

daquelas explorações”; e de Giovanni Carrara (*Corso di Diritto Agrario*, Tomo I, p. 9): “Direito Agrário é o conjunto de normas jurídicas que regulam a atividade agrícola, em suas pessoas, e bens que a ela se destinam e nas relações jurídicas constituídas para exercê-las”, de conformidade com as indicações do *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, de Carvalho Santos, Editor Borsoi, verbete “Direito Rural”, assinado por Camillo Nogueira da Gama, vol. XXVII. Uma vez que não há, em contrapartida da ideia de Direito Rural ou Agrário, definição alguma de Direito Urbano, será possível partir da definição do primeiro para, a contrário senso, se definir o segundo? É esta uma das questões que se tem posta, na tarefa de agente provocador a que se propõem desde o início.

não ter Constituição o Estado que não assegure os direitos individuais e não faça a separação dos Poderes, em garantia dos mesmos direitos.

Incluídos, assim, o direito à habitação e o direito à propriedade que, à sua vez, melhor o assegura, entre os Direitos Fundamentais, naquele mínimo dos mínimos dos Direitos Individuais, não se pode esquecer que ambos os mencionados direitos se filiam à 4ª das liberdades proclamadas pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt, a saber:

- 1ª Liberdade de falar (liberdade política);
- 2ª Liberdade de religião (liberdade espiritual);
- 3ª Liberdade (ou libertação) do medo (liberdade social);
- 4ª Liberdade (ou libertação) da necessidade (liberdade econômica).

Cuidam-se, no entanto, de Direitos Fundamentais, supra-estatais, que os próprios Estados têm que respeitar, conforme observa Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*, Tomo V, p. 367, nº 3), princípios programáticos do Estado de Direito que informam o Direito Interno, mas que não são de Direito Interno.

Mais se estrema a diferença entre tais Direitos Fundamentais e as normas de Direito Interno com a atenção, particular, para a aplicação dos princípios enunciados na esfera do Direito próprio dos Estados. Com efeito, em correspondência com os princípios informadores focalizados, no plano do Direito Interno, mais precisamente, no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, a habitação é assegurada na proteção do direito de propriedade.

Mas a propriedade, como figura no texto constitucional (art. 153, §22, e art. 160, III), como Direito Fundamental, não coincide com a propriedade, equivalente a “domínio” no Direito Privado, com o Direito Real mais amplo sobre a coisa, o perpétuo direito de usar, gozar e dispor de determinado bem, excluindo qualquer ingerência de terceiro. Nas Constituições, observa Martin Wolf, a conceituação dominante de propriedade é a que a define como patrimonialidade, se assim é dado expressar.

É de Pontes de Miranda (*ob. cit.*, p. 364, 367, nº 3, 368 e 369, nº 5) que se retiram as seguintes citações:

“A verdadeira interpretação é a que vê em propriedade no art. 150 (ora art. 153), §22, propriedade individual no mais largo sentido; e de modo nenhum se exclui a desapropriação dos bens que não consistam em direitos reais”.

“Basta que uma partícula de patrimonialidade exista para que o texto tenha que ser respeitado. Não se garante o direito privatístico, nem sequer qualquer dos direitos que resultam de leis civis e comerciais - o que se garante é a atribuição de direito patrimonial aos indivíduos. Não se cogita, tampouco, e vale a pena insistir, de garantia de status quo”.

“No art. 150 (ora art. 153), §22, propriedade é toda patrimonialidade”. “Direito de Propriedade, segundo a Constituição de 1967, como está nas Constituições anteriores, é qualquer Direito Patrimonial. Não importa se há direito real sobre bem corpóreo (propriedade, usufruto, uso, habitação, hipoteca, penhor, anticrese) ou sobre bem incorpóreo (propriedade intelectual, seja artística, literária ou científica, ou industrial, ou direito real limitado sobre bem incorpóreo), ou se não há na espécie, direito real (v. g., se se trata de crédito ou de pretensão, ou de ação, ou de exceção, somente pessoal) ou se se trata de fundo de empresa”.

No mesmo sentido, o magistério de Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. III, p. 98, nº 535, Freitas Bastos, 1954), e o de Alcino Pinto Falcão (*Constituição Anotada*, vol. I, p. 139, Konfino, 1957).³

³ O direito à habitação é assegurado pelo Direito de Propriedade, no sentido do texto. Não há dúvida de que “habitação + propriedade + casa própria” são ideias que se vinculam. Mas a casa própria não é a fórmula única de se equacionar o problema habitacional. O direito à habitação foi, anos a fio, frustrado entre nós, com a crise de moradias decorrentes da política, insana, de congelamento de aluguéis imobiliários, com o conseqüente desestímulo do investimento privado do setor, agravando, ainda mais, a ineficiência de inversão dos recursos públicos, orçamentários, inflacionários, e a própria falta de habitações. Criou-se a fixação de que só a propriedade habitacional, a casa própria, solucionaria o problema. Concentraram-se as atenções gerais na propriedade em seu sentido privatista, estrito, supra referido. O direito à habitação, contudo, impõe, para a erradicação da crise de moradias, que se adotem outros instrumentos. Não há concorrência eliminatória entre os meios de aumentar a oferta de habitações, muito pelo contrário. Sendo de vulto, ainda agora, o déficit de moradias, a par da casa própria, outras soluções devem ser buscadas. Há, na Inglaterra de hoje, a volta aos contratos de arrendamento imobiliário, por prazos longos, assegurando a habitação a mais de uma geração, entrando como elemento positivo do patrimônio familiar, transmissível. Há as conhecidas cooperativas de locação, que não se conhecem apenas em nosso país. Na verdade, tais cooperativas atendem muito mais adequadamente à filosofia cooperativista. O sistema de construção cooperativa acolhido no Brasil, construindo e entregando moradias aos associados, corta os vínculos societário-cooperativos, pago o custo do imóvel. O adquirente, por esta forma, está livre para, inclusive, especular com a sua moradia, invalidando todo o trabalho. “Na Argentina, escreve Waldírio Bulgarelli (*As Cooperativas e o Plano Nacional de Habitação*, Biblioteca Pioneira de Estudos Cooperativos, 1966, p. 77), a Cooperativa Rosarina de Viviendas está empregando a forma de não outorgar qualquer título de propriedade do imóvel ao associado, quando este termina o pagamento das prestações - transferindo o valor total pago para a conta de Capital, em forma de quotas-parte, ficando o associado não com a propriedade direta, mas com o valor em quotas-parte de capital correspondentes, o que possibilita à Cooperativa, quando da saída do associado, simplesmente reembolsá-lo de suas quotas-parte, permanecendo com a propriedade do imóvel, que poderá ser ocupado por outro associado, que se disponha a pagar as quotas-parte correspondentes ao valor desse imóvel, em prestações determinadas”. Atende-se, com a cooperativa de locação, a uma série de contra-indicações do sistema vigente, desde a possibilidade de ensejar a troca de moradias, com o aumento ou diminuição da família do associado, a necessidade de impedir a especulação por parte do cooperado dono da casa própria adquirida em cooperação e a imperiosidade de prestação de serviços comuns, seguros, conservação e administração dos imóveis, etc. Veja-se a respeito da contribuição de Jean Picquart, na *Revue des Études Coopératives*, nº 133, 3º trimestre, 1963, p. 263, sob o significativo título “la location coopérative – une solution au problème de logement”. O que importa, na verdade, e que seja assegurada a habitação condigna a todos. As restrições iniciais, do Direito Habitacional, a financiar apenas a casa própria, até seis meses do “habite-se” e somente a quem não possua casa própria, conspiram, na verdade, contra o sagrado direito à habitação: restringe-se, na verdade, o aumento do número de moradias. A abertura para o financiamento das chamadas casas usadas é um passo na verdadeira solução pretendida. O que importa é a incorporação, assegurada de forma estável. O direito a habitacional, insista se, diz respeito à patrimonialidade, não, apenas, a propriedade privada, no sentido de domínio do Direito Civil.

O direito à habitação de que se cogita, por conseguinte, é um Direito programático, informador do Direito Interno, necessariamente, mas não é o correspondente, que se busca, do Direito Urbano, na tentativa de sua definição.

b) Direito Habitacional

Cabe examinar se há correspondência entre o Direito Urbano, em foco, e o Direito Habitacional, uma vez estabelecida a sinonímia entre prédio urbano e prédio habitacional, como acima visto.

O denominado Direito Habitacional surgiu, entre nós, com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, em cujo art. 1º já se verifica a preocupação de estabelecimento de uma Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial.

A crise de habitações, que não é privilégio dos povos em desenvolvimento, atingido também as nações desenvolvidas, levou, mais acentuadamente, à convicção, exposta por Virgílio Testa e de início reproduzida neste trabalho, da imperiosidade de diretivas racionais de organização do ambiente natural em que vivem e se desenvolvem os aglomerados populacionais.

Não é simplesmente quantitativa a crise de que se trata, mas, também, e notavelmente, qualitativa, na existência de moradias em condições incompatíveis não só com princípios higiênicos e estéticos, mas, sobretudo, impossíveis com a própria dignidade da pessoa humana.

Nasceu o Direito Habitacional, assim, do imperativo categórico de se debelar o déficit de moradias em número e condições normais. Busca, antes de tudo, incentivar novas e melhores habitações. É bastante setorizado, por conseguinte, o âmbito destas normas legais, se bem que, como abaixo se busca ressaltar, devidamente entrosadas em planejamento global. Já por aí se tem a compreensão de que o Direito Urbano, que tem qualificativo próprio das cidades, em seu étimo, não se pode restringir ao Direito Habitacional: a cidade não se limita às habitações erigidas em atendimento à crise de moradias, no incentivo, necessário, de novas e melhores condições de habitabilidade. Esta preocupação de melhores condições de moradia vai além do setor referido pertinente ao Direito Habitacional.

3 Limitações ao exercício do direito de propriedade

a) O “urbanismo”

Se a preocupação, no testemunho supra-invocado, de Testa, é assegurar melhores condições ambientais aos núcleos das populações, evidente é que tais condições não que ser, efetivamente, as melhores. O progresso das técnicas tem imposto, na construção das habitações, desde que “quem constrói uma casa constrói uma cidade”, o prévio planejamento global, já agora não apenas da casa, do

aglomerado de casas, da cidade, do povoado e da vila, mas de todo o território e de toda a região em que se encontram.

O Urbanismo, primitiva arte de embelezar a cidade (“embellir la ville”), evoluiu do plano puramente estético para o plano social, e é, hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, Técnica de Planejamento e Construção, como recomendado pelas Ciências e Artes que lhe são tributárias (Hely Lopes Meirelles, “Limitações urbanísticas ao uso da propriedade”, *Revista de Direito da Procuradoria Geral da Antiga Prefeitura do Distrito Federal*, p. 1/3).

O primitivo objeto material desta técnica era a cidade, já se admitindo o termo em um sentido lato, como adverte Leopoldo Mazzarolli em sua obra *Piani Regolatori Urbanistici nella Teoria Giuridica della Pianificazione*, Padova, Cedam, 1966, p. 201, referindo-se a todo agregado de construções como o caráter não puramente rural e dotado, por isso, ainda que de forma reduzida, de edifícios e propriedades privadas e obras públicas. No início a Urbanística não teve a cidade como um todo, como síntese de seus múltiplos aspectos. O seu campo foi sendo ampliado a pouco e pouco, primordialmente se preocupando com um primeiro aspecto, a circulação nas cidades bairros a disposição de ruas e praças, passando, após, à consideração dos bairros completos, ainda que isoladamente, e chegando, finalmente, o 5º sua disar com a cidade inteira. Assinala o mesmo autor, prosseguindo em dissertação, que o objeto da Urbanística continuou a ser aumentado, já território na sua parte urbana e rural. Significativo, no particular, no particular, foi a modificação do título da lei urbanística inglesa, que, em 1925, foi promulgada como Town Planning ACts e, em 1932, veio a ser chamada Town and Country Planning Acts (p. 204, nota. 13). Daí a conclusão do mestre, que assim se traduz:

“...O Urbanismo veio a se configurar não só e não tanto como ciência dos aglomerados humanos, sejam centralizados ou esparsos. Há, deste modo, um processo de desenvolvimento do conceito de Urbanismo, importando no abandono de seu significado etimológico, e na extensão do seu objeto da cidade em si mesma aos seus arredores e sucessivamente aos espaços sempre mais amplos, até coincidir com a região territorial inteira. Face a tal ampliação, alguns urbanistas entenderam oportuna a mudança da terminologia, propondo a nova denominação, de que se tem feito larga aplicação: Planificação (ou Planejamento) Territorial”.

b) A cidade e o campo

Na verdade, o direito à habitação, fundamental como se viu, é garantia de todos, na preocupação com o bem comum. Não se podem desprezar os aglomerados humanos onde tendem a se dispor, na cidade e no campo, notadamente quando se tem firmado a íntima relação funcional entre estes dois polos em que

se distribuem as populações. A cidade é o centro de aprovisionamento maior ou menor, conforme a concepção pioneira, hoje vitoriosa, de Walter Christaller, em sua obra *A Teoria das Localidades Centrais* (Tradução de Eliseo Bonetti, Textos Básicos nº 1, Instituto Panamericano de Geografia e História, p. 2). Para Christaller não é bastante o confronto de campo. Cabe distinguir três tipos de povoamento: a cidade, no sentido estrito, como sede do comércio, da administração e das atividades industriais menores; o campo, no sentido da ocupação agrícola; e o núcleo industrial, quando a indústria assume proporções maiores, com uma certa autonomia no que se prende ao povoamento. Escreve o autor citado:

“Trata-se, antes de tudo, de limitar o conceito de cidade ou das cidades, em senso mais estrito, derivado da respectiva função da cidade. As implicações das atividades industriais, isto é, as fábricas, os estabelecimentos e as construções para operários, não estão necessariamente ligadas à cidade. Permanecem, por certas razões, como funções verdadeiras e próprias das cidades, aquelas de prover com bens e serviços tipicamente urbanos uma região mais ou menos extensa. A essas funções provedoras se dedicam comerciantes, artesãos, as empresas industriais menores, os profissionais liberais (médicos, tabeliães, etc.); mas também a escola, o teatro, as empresas de transporte, a autoridade administrativa são legados de um centro urbano. Que as localidades onde estão localizadas essas profissões ou instituições citadinas, sejam cidades, burgos ou aldeias, não tem importância; com efeito, o número de habitantes não é decisivo, a esse respeito. Essas ocupações efetivamente urbanas, para poder assumir um novo conceito inequívoco, devem ser chamadas localidades centrais (Zentrale Orte) e os bens tipicamente urbanos e os serviços das ocupações tipicamente urbanas devem se chamar bens e serviços centrais”.

Bem a propósito, em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 1970, sob o título “Grande Estratégia Indireta”, o então Presidente do Banco Nacional da Habitação, Mário Trindade, anunciou como uma das metas do Plano Habitacional a sua subsistência com projetos de desenvolvimento industrial auto-sustentado, em correspondência com o desenvolvimento do setor agropecuário, a partir da melhoria das condições de habitação dos trabalhadores da indústria e do campo, na idéia de se gerarem novas condições de desenvolvimento nacional, novos empregos, maior renda familiar, mais habitações, renovando-se o ciclo de benesses referidas.

c) Planejamento Territorial

O planejamento territorial a que se refere a Lei nº 4.380, em conjugação com a política nacional de habitação, está a indicar a compreensão global do problema da crise de moradias, que deve ser equacionado sem se deixar de fora nenhum aspecto. O crescimento tumultuário das cidades, com o seu rol de inconvenientes sociais, sanitários, econômicos, criminais, de circulação e abastecimento, impõe o planejamento integrado, com a eliminação do improvisado e da indisciplina no crescimento dos aglomerados urbanos. Daí por que “a preocupação pelas cidades e pelo fenômeno urbano em geral transcende os limites das Ciências Sociais e envolve quase todos os profissionais” (David E. Snyner, *Introdução ao Vocabulário de Geografia Urbana*, Instituto Panamericano de Geografia e História, 1971, p. 17). E a razão de se afirmar que o “Urbanista é u’a mistura de Engenheiro, Arquiteto e Topógrafo, com um verniz de conhecimentos de Direito” (*Urbanismo y Servicios Urbanos*, D. José Paz Maroto y D. José M. Paz Casañe, Madrid, 1955, p. 37).

d) Disciplina Urbanística

A atividade urbanística, no entanto, é nitidamente econômica. Na obra supracitada (p. 209, nº 7), Leopoldo Mazzaroli, atendida a atual amplitude da Planificação Urbanística, observa que o seu objeto é a terra, pelo que se pode definir a técnica urbanística como o complexo de atividades que se fundam no uso da terra e a Planificação Territorial como a disciplina do uso da terra, primeiro fator da produção. Observa o mesmo autor que, enquanto preordenada ao mais razoável ordenamento do seu próprio objeto (a utilização ótima da superfície), a atividade urbanística tende a conseguir um aumento de utilidade, em termos sociais, dos bens sobre que opera. É de se fazer, com o citado mestre, a distinção entre a atividade urbanística e a atividade privada, na utilização dos bens como objeto de direitos reais e enquanto esta utilização particular se revela justa e não se afasta da compreensão do exercício de um direito. Conforme acentuado, só é relevante para se classificar como atividade urbanística aquela que traz aumento de utilidade para a coletividade. Há, assim, um limite definidor da atividade urbanística, e se a utilização de um bem que é, embora, objeto da atividade urbanística, não importa em benefício para a coletividade, inexistente atividade urbanística no caso.

O fenômeno econômico do uso da terra, com utilidade social, é regulamentado pelo Direito. Como a própria atividade econômica se amplia, em seu conceito moderno, o Direito que a disciplina é também aumentado em seu conteúdo. Esta disciplina urbanística é, na verdade, com a compreensão ampliada da cidade, o objeto do Direito Urbano. Há, assim, uma coincidência da noção etimológica do urbano, de tal sorte ampliado, com a noção econômica e, via de consequência, com a noção jurídica de urbano. Como a cidade, em si, esteja caracterizada pelas construções habitacionais, e por outras, inclusive obras públicas, em função das

primeiras, haveria possibilidade de nova igualação, não apenas do prédio urbano ao prédio habitacional, como de lei, mas do próprio Direito Urbano ao Direito Habitacional, em uma expressão mais ampla, como a habitação integrada na cidade, em seu conceito amplo, de organismo relacionado com a terra, com a região, com o território.

e) Direito Urbano e Urbanismo

Mas se cingiria o Direito Urbano ao Planejamento Urbanístico?

Há na Espanha, desde o advento da Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana, de 12 de maio de 1956, unificando toda a disciplina urbanística, a ideia do Direito Urbanístico. Corresponde a lei à nova concepção do Urbanismo, como ciência total da organização do espaço urbano e sua esfera de influência. A Administração Pública intervém, de forma decisiva, no processo de urbanização, ditando, em decorrência de seu Poder de Polícia e da cláusula geral do bem-estar público, regulamentos que limitam a livre atividade dos proprietários quanto ao uso dos terrenos (zoning ou zoneamento), ao exercício do direito de propriedade, licenciamento de construções e alienações de propriedades (Miguel Angel Nuñez Ruiz, *Derecho Urbanístico Español*, Editorial Montecorvo, 1966, p. 115/116). “A concepção do Direito Urbanístico como ordenamento jurídico, integrado não só por normas escritas como também por princípios gerais e institucionais, fazem dele um grupo orgânico cheio de vida, capaz de possibilitar a mobilidade social urbana de modo flexível, através de instituições corporativas da realidade social”, sustenta Nuñez Ruiz na obra citada, p. 120. Defendendo a existência autônoma do Direito Urbanístico, enumera o mesmo autor os princípios político-legislativos que o caracterizam: 1. princípio da unidade do planejamento; 2. princípio da iniciativa ou cooperação; 3. princípio da subsidiariedade; 4. princípio misto da função social da propriedade e do patrimônio municipal do solo; 5. princípio da distribuição proporcional de benefícios e encargos decorrentes do planejamento. Tais princípios, enunciados às fls. 149 da obra referida, são objeto de desenvolvimento nos sucessivos capítulos da obra.

Não há, entre nós, uma legislação urbanística unificada, como a espanhola e a italiana (Lei nº 1.150, de 17 de agosto de 1942, modificada pela Lei nº 291, de 6-6-1971), ou como os “Town and Country Planning Acts” dos ingleses. Os preceitos urbanísticos estão esparsos, a partir da Constituição Federal. Com efeito, a nossa Lei Básica, em seu art. 8º, estabelece competir à União Federal planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais (nº V), o que inclui, necessariamente, o desenvolvimento urbano; estabelecer o Plano Nacional de Viação (nº XI), que Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito de Construir*, 2.ª ed., 1965, p. 105, atendo-se, embora, à Constituição de 1946, entende norma de Urbanismo, porquanto

importa no planejamento viário articulado com as cidades, de que é exemplo atual o PROGRES; estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento (XIV); legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (XVII, c), jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca (XVII, h), havendo no caso da alínea e do inciso XVII possibilidade de competência supletiva dos Estados. Nos direitos e garantias individuais, como assinalado antes, assegura-se o direito à propriedade (art. 153, §22), e no capítulo da Ordem Econômica e Social, se consigna a função social da propriedade (art. 160, III). No capítulo dedicado à Família, à Educação e à Cultura, se estabelece o dever de amparo à cultura por parte do Estado, com proteção especial do Poder Público a obras e locais de valor histórico ou artístico, a monumentos e a paisagens naturais notáveis, bem como a jazidas arqueológicas (art. 180, parágrafo único). A Constituição atribui à União Federal a organização da defesa permanente contra as calamidades públicas, essencialmente a seca e as inundações (art. 8º, XIII), o que ora se completa com o art. 172 da mesma Constituição; pelo art. 164 se prevê a criação de regiões metropolitanas, em vias de regulamentação legal.

Na realidade, dentro das normas urbanísticas, incumbe à União o estabelecimento do Plano Nacional de Urbanismo, à semelhança das leis espanhola, italiana e inglesa mencionadas, cabendo aos Estados fazer os Planos Estaduais de Urbanismo, com observância do Plano Federal, além de editar normas regionais, e aos Municípios os Planos-Diretores de Urbanismo, além de Planos Urbanísticos intermunicipais, e normas administrativas urbanísticas próprias. Há legislação esparsa cogitando de problemas urbanísticos (lei de loteamentos, proteção de paisagens e monumentos, Código Florestal, lei de tombamento de monumentos e obras históricas, etc.).

f) Outras limitações do Direito de Propriedade

No entanto, fora do Urbanismo, embora ainda dentro do Direito Administrativo a que se filiam as normas urbanísticas, há outras limitações ao exercício do direito de propriedade, como bem lembra Hely Lopes Meirelles, exemplificando com as servidões administrativas e as desapropriações, acaso necessárias estabelecer e efetivar, que fogem a um dos característicos das restrições urbanísticas, que é a dispensa, em regra, da indenização pelo Poder Público, quando nas servidões e na desapropriação aludidas a indenização é de rigor (é da índole das limitações urbanísticas a inexistência, em princípio, da indenização, o seu caráter genérico, isto é, dirigidas a propriedades ou atividades indeterminadas, embora determináveis no momento de sua incidência, e a sua finalidade de utilidade social, conforme se pode verificar em Hely Lopes Meirelles, *Rev. Procuradoria*, vol. 8, citado, p.

7, Alcides Greca, *Regimen Legal de la Construccion*, Zavalia Editor, Buenos Aires, 1956, p. 36, e na Exposição de Motivos da lei espanhola, *apud Teoria y Practica del Planeamiento Urbanístico*, de José Luis Gonzalez Berenguer Urrutia, Escuela Nacional de Administracion Publica, Madrid, 1969, p. 9.⁴ Há, também, as limitações decorrentes do direito de vizinhança, de natureza privada, mas que também podem envolver uma utilidade social, embora reguladas tais restrições pelo Código Civil, sendo as relações de vizinhança entre particulares. Porquanto a lei civil, em duas oportunidades, artigos 572 e 578 do Código Civil, invoca a lei administrativa, de Direito Público, por conseguinte, como conteúdo para assegurar o direito de vizinhança.

Fora do conjunto de normas urbanísticas há, assim, preceitos de limitação do exercício do direito de propriedade, com vistas à coexistência urbana. Notadamente quando se volta a vista para os novíssimos institutos do Direito Habitacional, em sentido estrito, na mobilização da poupança e na construção do Sistema Financeiro da Habitação, no Direito Societário da Habitação, com a sociedade de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo, além do revigoração das cooperativas de construção de casas, ditas habitacionais, nos novos títulos de crédito (letra imobiliária e cédula hipotecária, além da nova utilização das letras de câmbio), se tem idéia de que o âmbito do Direito Urbano, que compreende os novos institutos referidos, é bem mais amplo do que o objeto do Planejamento Urbanístico, ou do pretendido Direito Urbanístico. Como também não coincidem Direito Urbano e Direito Imobiliário.⁵

⁴ Foi o ponto mais vivamente debatido, nos trabalhos da tarde do dia 7 de maio de 1973, do Seminário sobre Direito Urbano promovido pelo IBAM, este de que se cuida. Os administrativistas pugnam pelo que chamam de “Direito Urbanístico”. Não reconhecem o Direito Urbano. Ou melhor, este não seria mais do que aquele, é exclusivamente aquele. Na diferenciação entre os dois mencionados Direitos, que então se sustentou, com as citadas fontes do texto, a inexistência, em princípio, da indenização nas limitações urbanísticas, seria um dos pontos de distinção. Não que se proscrevam, de modo absoluto, as indenizações, em tal matéria. Mas, como bem ponderado por ilustre representante da municipalidade de Curitiba, no fogo cruzado dos debates, em que se notabilizam, também, os administrativistas Drs. Paulo da Rocha Lagoa e Diogo Figueiredo Moreira Neto, as limitações urbanísticas se dão no âmbito da competência discricionária da Administração Pública, onde, em regra, descabe a indenização. Merece aprofundada a ponderação. Mas, que se afaste, por amor ao diálogo, o elemento diferencial questionado. Há outros dados distintivos, como se nota no texto.

⁵ Cabe referir, com efeito, acrescentando-se ao texto, o que se prende ao Direito Imobiliário, atinente aos imóveis em geral. O Direito Urbano também conta com normas do Direito Imobiliário, também ramo informativo da ciência jurídica, como abaixo se expõe. O Direito Imobiliário reúne princípios do Código Civil, a começar pelas definições dos bens imóveis (art. 43 a 46), do bem de família (art. 485 a 523), da posse (art. 530 a 591), da propriedade imóvel (art. 623 a 648), do condomínio (art. 674 a 862), além da disciplina dos direitos reais sobre coisa alheia e dos direitos obrigacionais referentes a imóveis. Também leis especiais são dedicadas ao Direito Imobiliário, desde a legislação atinente à locação comercial e as leis sucessivas, de inquilinato. Mas o Direito Imobiliário compreende os direitos, reais e pessoais, relativos aos imóveis, abrangendo prédios urbanos e rurais. O que é suficiente para demonstrar a inconsciência de objeto face ao Direito Urbano, que não cuida do imóvel rural e ultrapassa os imóveis em geral, disciplinando os institutos novos do Direito Habitacional referidos no texto, exemplificativamente.

4 Tentativa de definição do direito urbano

a) A categoria dos direitos informativos

A autonomia do Direito Urbano é sustentada por quem o equipara, e é impossível esta igualação, entre nós, ao Direito Urbanístico ou ao Direito Habitacional, em seu sentido estrito.

O Direito Urbano compreende normas de ramos distintos do Direito. É, em razão disso, difícil, senão impossível, formular um conceito próprio do Direito Urbano, como se tem dificuldade em definir o Direito da Propriedade Intelectual, compreensivo da proteção da propriedade literária, científica e artística, da propriedade industrial e da propriedade comercial. Cuida-se de um Direito Informativo, como define La Lumia (*Lezioni di Diritto Industriale*, vol. 1, Padova, 1929, p. 46, *apud* Joaquim Garrigues, *Tratado de Derecho Mercantil*, Tomo I, vol. 1, Madrid, 1947), direitos que obedecem a finalidades essencialmente práticas e didáticas e que servem para facilitar a visão completa, ainda que inorgânica, do complexo de normas reguladoras de uma dada matéria, complexo que resulta necessariamente heterogêneo, também.

b) Idéia do Direito Urbano Informativo e de seus ramos

O Direito Urbano seria, assim, a reunião, com finalidade prática e didática, das normas jurídicas reguladoras da convivência social nos aglomerados humanos centralizados ou dispersos sem finalidade precipuamente agrícola, com vistas às melhores condições ambientais.

Haveria, assim, um Direito Urbano Constitucional, consubstanciando as normas constitucionais relativas ao objeto do Direito Urbano; um Direito Urbano Administrativo, em que se incluem as normas do Planejamento Territorial, as demais normas de Direito Administrativo pertinentes à cidade, desde a esfera federal, passando pela estadual até o âmbito municipal, com o direito edilício e o direito de construir; um Direito Urbano Penal, com vistas à repressão, e, antes, à prevenção dos crimes consequentes às más condições de vida nas cidades, o incremento da criminalidade nas favelas e mais aglomerados populacionais sem o mínimo, necessário, de condições humanas, que merecem a crítica extensa e contundente de Alcides Greca, na obra citada supra, p. 1 a 6; um Direito Internacional Urbano, no repasse de recursos do exterior para os financiamentos habitacionais, no entrosamento do plano viário nacional com o estrangeiro, etc. Também no ramo privado do Direito, ter-se-á que distinguir o Direito Urbano, nas normas relativas ao Direito de Construir e outras e um Direito Comercial Urbano, nos novos títulos de crédito, nas formas societárias, como as instituições financeiras e sociedades de crédito imobiliário voltadas ao financiamento imobiliário.

5 Conclusão

O Direito Urbano é o conjunto de normas sancionadoras das normas técnicas indispensáveis para assegurar diretrizes racionais atuantes para a melhoria das condições de existência dos indivíduos na organização do ambiente natural em que existem os diversos núcleos populacionais, e desenvolvem as suas atividades.

Constitui uma categoria autônoma na medida que, prática e didaticamente, se reúnem as normas heterogêneas, advindas de ramos diversos do Direito Público e Privado, para seu melhor conhecimento em conjunto.

Cuida-se de um Direito Informativo, portanto, não se confundindo com o Direito à Habitação, Direito Fundamental, com o Direito Habitacional, em sentido estrito, como conjunto de normas de incentivo a novas e melhores habitações, nem com o Direito Urbanístico, conjunto de normas jurídicas reguladoras do Planejamento Territorial, e nem com o Direito Imobiliário, complexo de normas pertinentes a imóveis, ou prédios.

Por isso que simples Direito Informativo, não tem o Direito Urbano um conjunto homogêneo de normas, não tem um método próprio de estudo dos fenômenos que disciplina, e nem é pacífica a sua denominação. No Direito francês, ainda nos tempos que correm, suas leis se referem como “Lois sur les Habitations à Bon Marché”, “lois facilitant l’accession à la petite propriété”, como assinalam Planiol-Ripert (*Traité Pratique de Droit Civil Français*, 2e. Edition, Tome III, p. 12, nº 9, Paris, 1952). Recente obra na matéria, de Fernand Bouyssou se denomina *La Fiscalité de L’Urbanisme en Droit Français*, Paris, 1972, no que, como toda a literatura gaulesa, no particular, insiste em não dar qualquer referência a Direito Urbano ou ao que seria o seu equivalente em língua francesa.

Para que não se insista, contudo, na sinonímia do Direito Urbano com o Planejamento Urbanístico, basta ver que este só cuida da cidade nova, projetada na prancheta, ou na velha que visa modernizar. O Direito Urbano disciplina as relações decorrentes do fenômeno urbano sem escolher entre cidade planejada ou não, reformada ou velha.

Concluindo, é de se acreditar profícuo o presente trabalho na tarefa, a que se propõe, de provocar os bons resultados do debate que se lhe há de seguir.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Cláudio Vianna de. O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 259-273, jan./jun. 2024.