

INTRODUÇÃO AO DIREITO URBANÍSTICO (*)

*Helita Barreira Custódio (**)*

SUMÁRIO: I. Noções gerais e aspectos evolutivos do Direito Urbanístico: 1. O Direito e as transformações contemporâneas: a) Básicas noções integrantes da *evolução do Direito*, do *Direito Positivo* e noção geral do *Direito*; b) Noções de *cidade* e sua degradação decorrente das transformações sócio-econômicas, urbanístico-construtivas e ambientais contemporâneas. 2. Aspectos evolutivos das noções de Direito Urbanístico: a) Transformações sócio-econômicas e urbanístico-construtivas ocasionadoras da degradação ambiental e da crise do Direito; b) Considerações evolutivas sobre as noções de *urbanização*, *urbanismo* (ou *urbanística*) e de *Direito Urbanístico*; c) Aspectos evolutivos das noções da Ciência do Urbanismo ou da Ciência Urbanística e do correspondente Direito Urbanístico. II. Considerações finais.

I. NOÇÕES GERAIS E ASPECTOS EVOLUTIVOS DO DIREITO URBANÍSTICO

Dentre *as noções gerais* e os relevantes *aspectos evolutivos do Direito Urbanístico*, destacam-se:

1. O DIREITO E AS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS. Para melhor compreensão do relevante tema, em breve nota introdutória, considerando os progressivos fenômenos caracterizadores das transformações notadamente sócio-econômicas do momento, impõe-se a recordação, ainda que de forma genérica, para as inadiáveis reflexões restauradoras indispensáveis às soluções da *problemática urbanístico-construtivo-ambiental*, de algumas *noções básicas integrantes da evolução do Direito* que, embora usuais no mundo jurídico, se encontram deturpadas e em inquietante enfraquecimento, de forma contrária ao bem-estar de todos e ao equilibrado desenvolvimento da própria Nação.

a) **Básicas noções integrantes da evolução do Direito, do Direito Positivo e noção geral do Direito.** De acordo com as observações doutrinárias, sem entrar em detalhes de origem e de evolução das diversas normas de comportamento humano, dentre as básicas noções integrantes da *evolução do Direito*, evidenciam-se as seguintes:

(*) Trata-se da *Introdução* de nosso livro “DIREITO URBANÍSTICO - Obrigatória obediência aos princípios constitucionais e ambientais”, antes, sucessivamente, *Curso de Direito Urbanístico e DIREITO URBANÍSTICO - Vinculações ao Direito Ambiental*, em revisão, atualização e elaboração final para fins de publicação.

(**) Doutora em Direito e Professora “Livre-Docente” (tese: *Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente*) pela Universidade de São Paulo-USP. Aperfeiçoamento em Ciências da Administração Pública com especialização em Direito Urbanístico (tese: *Natura Giuridica del Piano Regolatore Generale*) pela Universidade de Roma “LA SAPIENZA”. Procuradora do Município de São Paulo já com todos os direitos conquistados. Ex-advogada da CETESB-SP (junto à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo). Ex-Assessora Judiciária do Supremo Tribunal Federal-STF (Brasília-DF). Membro Emérito da Comissão do Meio Ambiente da OAB-SP “em reconhecimento aos relevantes serviços prestados em defesa da causa ambiental” etc.

1) **Noções de normas éticas definidas como a ciência da moral.** Em doutrina (1), como pacífico ponto de partida, observa-se que cada sociedade possui seus *valores éticos*, caracterizados por exigências relacionadas com indispensáveis normas de conduta e de organização, disciplinadoras da convivência permanente das pessoas individual, social ou coletiva, difusa ou comum e publicamente consideradas. *As noções de normas éticas*, em sua abrangência, compreendem regras tanto da *Religião* e da *Moral* como do Direito (*regras de natureza social*), evidenciando-se que *o domínio* das *normas morais* (que abrangem as *normas religiosas*) é mais amplo do que *o domínio* das *normas jurídicas* (como força social em sua origem, em sua essência e em sua finalidade). Assim, em princípio, tanto a *Moral* como o *Direito* têm um *fundamento ético comum* que, frequentemente, se confundia nas fontes romanas (*honeste vivere, alterum non ledere, suum cuique tribuere*) (2).

Dentre as distinções entre *Moral* e *Direito*, observam-se as seguintes: a) a *Moral* abrange o dever da pessoa humana para com Deus, para consigo mesmo e para com seus semelhantes ou a sociedade, enquanto o *Direito* é mais restrito e compreende apenas os deveres do ser humano para com seus semelhantes ou a sociedade; b) o desrespeito à *norma moral* pode causar um remorso (sanção individual e interna) ou a desconsideração social (sanção externa, mas de natureza simplesmente ética), ao passo que o desrespeito à *norma jurídica* impõe a aplicação de uma sanção para coagir os infratores, observando-se que esta coerção material e externa, praticada por força do Estado, constitui elemento básico à segurança e à justiça para a vida em sociedade. Pela aplicação das sanções, no sentido de constringer o indivíduo à observância da norma, é que a regra jurídica adquire sua mais completa eficácia, o seu valor absoluto (3).

É oportuno evidenciar que os traços distintivos entre *Moral* e *Direito* não são absolutos, uma vez que, além do fundamento ético comum, *o princípio da moral*, visando sempre a evitar o mal e a praticar o bem, no interesse de todos, integra, como regra, *a norma jurídica*, “podendo dizer-se que, geralmente, a ação juridicamente condenável o é também pela moral” (4). Jhering, prefaciando sua importante tese “A Luta pelo Direito”, observa que não se trata de “uma tese de pura teoria jurídica, mas de moral prática”, no sentido de “despertar nos espíritos a disposição moral que deve constituir a força suprema do direito: a manifestação corajosa e firme do sentimento jurídico” (5). Desta forma, tanto “*o direito como a moral se dirigem ao fim (ordem teleológica)*” relacionado com o *bem*, individual ou comum, “porque o bem é a vantagem que corresponde à natureza, sob o aspecto da

(1) Hermes Lima, *Introdução à Ciência do Direito*, 14ª ed., Freitas Bastos, RJ-SP, 1964, p. 14, 15; Washington de Barros Monteiro, *Curso de Direito Civil - Parte Geral*, v. 1º, 14ª ed., SARAIVA-SP, 1976, p. 2, 3.

(2) Vicente Ráo, *O Direito e a Vida dos Direitos*, v. I, t. I, 2ª ed., Ed. Resenha Universitária, São Paulo, 1976, p. 15, 18, 39, 40, 43; Caio Mário da Silva Pereira, *Instituições de Direito Civil*, v. 1º, 9ª ed., FORENSE, Rio de Janeiro, 1986, p. 9, 10.

(3) Washington de Barros Monteiro, *Curso de Direito Civil, Parte Geral*, 14ª ed., Ed. SARAIVA-SP, 1976, p. 2, 3; Vicente Ráo, op. cit., p. 40, 41, 43; Antonio Chaves, *Lições de Direito Civil - Parte Geral*, 1, Bushatsky-SP, 1972, p. 27 e s.; Caio Mário da Silva Pereira, op. cit. p. 9, 10.

(4) Caio Mário da Silva Pereira, op. cit., p. 9.

(5) Rudolf Von Jhering, *A LUTA PELO DIREITO*, trad. de Vicente Sabino Júnior, Bushatsky-SP, 1978, p. 27.

finalidade de um determinado ser: o bem é toda utilidade que provoca as tendências, utilidade que estimula à ação para aperfeiçoar a própria natureza” (6).

Evidentemente, trata-se de normas que não se conflitam, mas, sim, se complementam. Como normas integrantes dos “sete principais processos de adaptação social do Homem” (no sentido de pessoa humana) (7), evidencia-se que tanto a órbita “do Direito” como a órbita “da Moral” são “concêntricas”; “tudo o que os textos exigem ou protegem está de acordo com o senso moral médio da coletividade”. “Em resumo: não pode haver Direito contra a Moral” (8). Em razão da indispensabilidade da restauração dos fundamentos éticos na vida social, continua a conceituada doutrina que, se em todos os tempos se proclamou que “o Direito há de respeitar os princípios da Moral”, hoje, “mais do que nunca se acentua a tendência que as normas morais revelam no sentido de sua transformação em normas jurídicas”; acentua-se “a tendência para a moralização do Direito” (9).

Nesta ordem de básicas noções evolutivas do Direito, justifica-se o avanço da *introdução* expressa do *princípio da moralidade ou da eticidade* na vigente Constituição Federal (CF, art. 37) a ser obrigatoriamente *obedecido pela Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, no exercício das respectivas atribuições. No âmbito dos *direitos e garantias fundamentais*, a vigente Magna Carta, de forma harmônica e integrada, *amplia* expressa e implicitamente a obrigatoriedade da *obediência do princípio da moralidade ou da eticidade* (ou da ética individual, social e pública) *a todas as pessoas físicas e jurídicas, de direito público e de direito privado, com ou sem fins lucrativos, determinando a inviolabilidade dos direitos fundamentais e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou saudável inerentes à vida, à saúde pública, à liberdade, à segurança, à justiça, à educação, ao trabalho, à propriedade vinculada ao atendimento de sua função social, a habitações ou moradias saudáveis (sempre com saneamento básico), tudo de forma compatível com a dignidade da pessoa humana* (CF, arts. 1º, III, IV, 5º, V, X, XXII, XXIII, c/c arts. 23, IX, 170, II, III, VI, 182, §§ 1º a 4º, 184, 186, 187, 196, 200, IV, 216, 225).

Consequentemente, *a violação de tais direitos e garantias fundamentais*, por condutas e atividades *efetivamente lesivas* ou *iminente ou potencialmente ameaçadoras a tais direitos invioláveis*, *sujeitará o infrator*, pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado, *às responsabilidades e respectivas sanções penais, administrativas e políticas*, independentemente da *obrigação de reparar os danos materiais e morais causados* (CF, art. 37, §§ 4º, 5º, 6º, c/c arts. 5º, V, X, XXXV, 216, § 4º, 225, § 3º). Evidentemente, já em pleno século XXI, cada vez mais relevantes são as questões jurídicas envolvendo: “*O princípio da moralidade, o direito e a administração pública*” (10), o “*Fundamento legal*

(6) P. Reginaldo M. Pizzorni, *I Diritti Fondamentali della Persona Umana secondo S. Tommaso D’Aquino e il Magistero della Chiesa*, in Atti del V Colloquio Giuridico sobre I DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA UMANA E LA LIBERTÀ RELIGIOSA, Ed. Vaticana - Ed. Lateranense, Roma, 1985, p. 745.

(7) Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, t. I, 2ª ed., Ed. RT-SP, 1973, p. 3, 48 e s., 163.

(8) Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 9ª ed., FORENSE, RJ, 1979, p. 160.

(9) Vicente Ráo, op. cit., p. 41.

(10) Pedro Braga, *Ética, Direito e Administração Pública*, Ed. Senado Federal, Brasília-DF, 2006, p. 191 e s.

do dano extrapatrimonial ou moral ambiental”, mesmo antes da Constituição em vigor (11), “A Reparação Autônoma do Dano Moral” (12), “A ética e o ambiente artificial”, “A ética e o ambiente cultural” (13), “Normas sobre danos materiais e morais referentes aos direitos e garantias fundamentais” (14), dentre outras.

2) **Noções de Direito Natural.** Sem entrar nas controvérsias das várias correntes histórico-filosóficas, a ideia do *Direito Natural*, de origem divina, pelos princípios gerais integrantes e acima das concepções particulares, refere-se à existência de “uma concepção geral do direito”, imposta “a todos os povos”, não pela força da coerção material, mas pela força própria dos princípios supremos, abstratos, universais, imutáveis e necessários, princípios estes inerentes à natureza do homem, reconhecido como ser social dotado de vida física, de razão e de consciência. “O direito natural, assim concebido, procura aproximar o direito próprio, positivo, de cada povo, em torno dos postulados básicos, intransponíveis, do respeito aos direitos fundamentais do homem” (no sentido de pessoa humana), “cujo desconhecimento afetaria a própria natureza humana” (15).

Trata-se da consagração universal da definição de Santo Tomás de Aquino (1225-1247) que enfrentou o problema com sua peculiar profundidade. A *lei natural*, ou o *direito natural*, “exprime aquele complexo de princípios práticos fundamentais que a nossa razão descobre, tomando consciência da finalidade da própria natureza humana que tem origem na sabedoria de Deus, criador, princípio e fim de todas as coisas: visão assim *teleológica* e unidade *teológica*”. Por isso Santo Tomás define o *direito natural* como “a participação da lei eterna na criatura racional”, através da introdução da luz da razão, como um raio de sabedoria infinita com que Deus dirige os seres, particularmente o ser humano, em direção à sua completa realização (16). “A lei natural ou o direito natural é por esta razão a expressão da natureza humana”. As normas relacionadas com o conteúdo do direito natural, de acordo com o pensamento de Santo Tomás de Aquino, “são os direitos naturais ou fundamentais do homem”. Conclui-se que, na observância destas normas ou dos “*direitos fundamentais da pessoa humana*”, se resumem “a autêntica grandeza e a incolumidade do homem e de toda a humanidade” (17).

Trata-se de lei de ordem moral pela sua própria natureza, “de princípios universais, absolutos e imutáveis”, com “fonte e fundamento no Deus verdadeiro, pessoal e transcendente. Deus, verdade primeira e bem supremo, é, por isso, o manancial profundo e único em que há de buscar sua genuína vitalidade uma sociedade humana bem *ordenada*, fecunda e condizente com a dignidade do homem” (18).

(11) José Rubens Morato Leite, *DANO AMBIENTAL: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, Ed. Revista dos Tribunais-SP, 2000, p. 284 e s.

(12) José Raffaelli Santini, *Dano Moral*, 3ª ed., Millennium Editora, Campinas-SP, 2002, p. 3, 14 e s.

(13) Renato Nalini, *Ética Ambiental*, 2ª ed., Millennium Editora, Campinas-SP, 2003, p. 165 e s., 205 e s.

(14) Helita Barreira Custódio, *Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente*, Millennium Editora, Campinas-SP, 2006, p. 316, 317.

(15) Vicente Ráo, op. cit., v. I, t. I, p. 45, 47; v. I, t. II, p. 236, observando que, para alguns autores (Brunetti, Del Vecchio e outros), “os princípios gerais de direito correspondem aos do direito natural”.

(16) P. Reginaldo M. Pizzorni, op. cit., p. 745, 746.

(17) P. Reginaldo M. Pizzorni, op. cit., p. 745, 746, 757.

(18) Papa João XXIII - *A PAZ NA TERRA - Encíclica PACEM IN TERRIS*, Trad. de Virgílio Josué Balestro, 9ª ed., Ed. COLEÇÃO-SP, 1963, p. 18, 19, 32.

O *Direito Natural*, contendo princípios evidentemente compatíveis com os princípios gerais do direito, acima do direito positivo e sobre este influenciando no propósito de realizar o ideal de justiça, “sobrepára à norma legislativa e é universal e eterno, integrando a normação ética da vida humana em todos os tempos e em todos os lugares” (19), como verdade vinculada aos direitos fundamentais integrantes do Direito Positivo. No campo do Direito Romano, “o *Direito Natural (Jus Naturae)* entendia-se o *Direito Comum* a todos os homens e animais, em oposição ao *Jus Gentium*, que era o Direito Comum a todos os homens”. Além de outras noções teóricas, destacam-se aquelas, segundo as quais o *Direito Natural*, no sentido moderno, é aquele “que decorre de princípios impostos à legislação dos povos cultos, fundados na razão e na equidade, para que regulem e assegurem os direitos individuais, tais como os de vida, de liberdade, de honra e de todos os direitos patrimoniais, que asseguram a própria existência do homem” (20), ou seja, do ser humano. Na época contemporânea, considera-se *Direito Natural* como “o conjunto dos princípios de liberdade, justiça, igualdade e solidariedade, que dispensam as fronteiras de um País para unir a inteira humanidade”, demonstrando-se que, “na maior parte dos Países”, “tais princípios são introduzidos pelo Legislador no *direito positivo*” (21). Neste sentido, trata-se de um conjunto de “regras inatas na natureza humana, pelas quais o homem se rege, a fim de agir com retidão”, guardando “perfeita sinonímia” com os princípios gerais de Direito, como “liberdade, justiça, segurança, isonomia, solidariedade humana, responsabilidade dos governantes”. Observa-se que “muitos já passaram a constituir direito positivo” (LI ao CC, art. 4º; CPC, art. 126; CLT, art. 8º; CTN, arts. 108, 109 (22).

Com esta breve demonstração evolucionária, evidencia-se que *as noções de princípios e normas de Direito Natural*, além de já integrarem o Direito Positivo Brasileiro no âmbito notadamente dos *princípios gerais de Direito*, dos *bons costumes*, da *equidade* e da *analogia* (Dec.-lei nº 4.657, 4-9-1942 - LI ao CC, art. 4º; Dec.-lei nº 5.452, de 1-5-1943 - CLT, art. 8º; Lei nº 5.172, de 25-10-1966 - CTN, arts. 108, 109; Lei nº 5.869, de 11-1-1973 - CPC, art. 126), foram reafirmadas, ampliadas e consolidadas pela vigente Constituição Federal, que assegura e garante a todos *a inviolabilidade dos direitos fundamentais* inerentes à vida, à saúde pública, à liberdade, à igualdade, à segurança, à educação, ao trabalho, à propriedade vinculada ao atendimento de sua função social, a habitações ou moradias saudáveis (sempre com saneamento básico), tudo de forma harmônica com o respeito e a valorização da dignidade da pessoa humana (CF, arts. 1º, III, IV, 5º, XXII, XXIII, c/c arts. 23, IX, 170, II, III, VI, 182, §§ 1º a 4º, 184, 186, 187, 196, 216, 225 e § 1º, V).

3) **Noção geral de Direito Positivo.** Inspirado no Direito Natural e neste se fundamentando, o *Direito Positivo* é o direito próprio de cada povo, segundo as condições sociais de cada época, ou em cada momento histórico. As regras do Direito, que cada povo

(19) Caio Mário da Silva Pereira, op. cit., v. I, p. 6, 7.

(20) De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico*, vs. I e II, 9ª ed., FORENSE-RJ, 1986, p. 91.

(21) Germano Palmieri, *Dizionario dei Termini Giuridici*, 3ª ed., Ed. BUR Dizionari, Milano, 2005, p. 253. Neste sentido, Giovanni Diurni, *La Tutela dei Diritti Fondamentali dalle Prime Dichiarazioni alle Moderne Costituzioni: Storia e Problemi*, in I DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA UMANA E LA LIBERTÀ RELIGIOSA, Atti del V Colloquio Giuridico (8-10 marzo 1984), Lib. Edit. Vaticana-Lateranense, Roma, 1985, p. 127 e s.

(22) ABLJ, *Dicionário Jurídico*, Planejado, organizado e redigido por J. M. Othon Sidou, 7ª ed., Ed. Forense Universitária-RJ, 2001, p. 296, 676.

adota, constituem o seu Direito Positivo. Tal Direito consiste no conjunto sistemático de princípios, diretrizes e normas destinados a disciplinar a conduta da pessoa humana na convivência social, assegurados pela proteção-coerção de competência do Estado. Visando a “atender às necessidades peculiares de cada coletividade constituída em Nação e Estado”, o *Direito Positivo* é direito “eminente nacional” (23). Como consequência de longa e progressiva evolução elaborativa e transformativa de acordo com as circunstâncias socioeconômicas e urbanístico-ambientais ao bem comum de todos, conclui-se que: “O Direito Positivo é o resultado de ação lenta e reação oportuna”, sendo o legislador “apenas o órgão da consciência nacional” (24).

A noção de *Direito Positivo*, em seu aspecto abrangente, compreende a noção de *direito objetivo* (o Estado ordena, impõe, limita ou restringe, proíbe ou estabelece - *norma agendi*) e de *direito subjetivo* (a pessoa individual, coletiva ou pública postula, reclama ou defende - *facultas agendi*), evidenciando-se que o direito objetivo e o direito subjetivo “são aspectos de um conceito único”. A *norma* e a *facultas* compreendem “os dois lados de um mesmo fenômeno”: enquanto um constitui “o aspecto social”, o outro constitui “o aspecto individual”. Neste sentido, observa a melhor doutrina que *não* há dois compartimentos estanques, “nem estes conceitos são fenômenos diversos. Ao revés, simultaneamente, constituem objeto da ciência jurídica, sem exprimirem ideias opostas” (25). Da mesma forma é a harmônica integração do *direito subjetivo público (obligatio agendi)*, cujos titulares do direito ao meio ambiente saudável ou ecologicamente equilibrado têm o *dever* de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, tratando-se de *direito subjetivo público* integrante do Direito Positivo de cada Nação, por expressa determinação constitucional ou legal (26). No tocante ao *Direito Processual* (Direito Adjetivo ou Formal), trata-se de um complexo de normas gerais e especiais estabelecidas pelo Poder Legislativo competente de cada País, para regular o exercício das relações jurídicas, garantindo a defesa do direito subjetivo, assegurado pelo direito objetivo. Evidentemente, longe de se conflitarem, *as noções* de *direito objetivo (norma agendi)*, de natureza pública ou privada em seus variados ramos), de *direito subjetivo (facultas agendi)* ou *direito subjetivo público (obligatio agendi)* e de *direito processual* (com a respectiva classificação) *se harmonizam e se integram na ampla noção de Direito Positivo inerente a cada País*.

4) **Noção geral do Direito.** Com as oportunas observações preliminares sobre básicas noções integrantes da evolução do Direito, como relevante noção, de caráter geral, destaca-se aquela do sempre atual jurista Vicente Ráo, de conteúdo e alcance abrangentes, segundo a qual: “é o direito um sistema de disciplina social fundado na natureza humana que,

(23) Vicente Ráo, op. cit., v. I, t. I, p. 63. Neste sentido, Hermes Lima, op. cit., p. 41; Caio Mário da Silva Pereira, op. cit., p. 6.

(24) Carlos Maximiliano, op. cit., p. 21, 22.

(25) Caio Mário da Silva Pereira, op. cit., p. 10, 11.

(26) Helita Barreira Custódio, *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*, Millennium Editora, Campinas-SP, 2005, p. 253, 254, 255. Observa-se que, no Brasil, o *direito subjetivo público*, assegurado a todos os titulares do direito ao meio ambiente saudável, constitui *obligatio agendi* (obrigação de agir e não mera faculdade de agir) em defesa e preservação do meio ambiente saudável, por expressa imposição constitucional (CF, art. 225).

estabelecendo, nas relações entre os homens, uma proporção de reciprocidade nos poderes e deveres que lhes atribui, regula as condições existenciais e evolucionais dos indivíduos e dos grupos sociais e, em consequência, da sociedade, mediante normas coercitivamente impostas pelo poder público”. A noção do Direito, partindo da natureza humana, “alcança a organização social e visa à disciplina das condições de coexistência e de aperfeiçoamento dos indivíduos, dos grupos e da própria sociedade”. Conforme esclarece o ilustre jurista, trata-se de definição “de caráter geral”, constituída de “princípios fundamentais”, portanto “universais”, aplicáveis “a todos os ramos do direito” (27). A razão de ser do próprio *Direito* é a prática da *Justiça*, “enquanto remove os obstáculos” à paz (28).

Neste amplo sentido, é sempre oportuno recordar que se considera *Direito* um conjunto de princípios e normas de caráter obrigatório com as respectivas sanções, impostos pelo Poder Público competente, no sentido de *regular* as ações, condutas, atividades ou relações das pessoas individual, coletiva ou publicamente consideradas, na vida em sociedade, bem como *manter* a harmonia ou o equilíbrio entre interesses diversos e a paz social. Como conjunto de princípios e normas obrigatórios de conduta social, mediante *sanção*, para a ordem e o equilíbrio de interesses na própria sociedade, a finalidade fundamental do Direito “é servir a vida, regular a vida”. Assim: “A **ratio juris** é uma força viva e móvel que anima os dispositivos e os acompanha no seu desenvolvimento” (29). Neste sentido, o Direito, considerado como indispensável “**conjunto de regras de conduta**”, tem um “preciso fim fundamental: aquele de assegurar a pacífica convivência” de ordem social. Tal “pacífica convivência somente será assegurada mediante a realização de dois objetivos essenciais: aquele da *certeza do direito* e aquele da *certeza da observância* do próprio *direito*” (30). O *Direito objetivo* ou *norma agendi*, classificado como público e privado, quer no âmbito nacional, quer nos âmbitos comparados, comunitário ou internacional, com *força coercitiva* em qualquer de suas manifestações, revela-se, incontestavelmente, um fenômeno de *ordem social*, um princípio ou uma norma antes de tudo de caráter geral e abstrato, por imposição da sociedade, no interesse da própria sociedade. Onde há pessoas reunidas, há obrigatoriamente tanto a sociedade como o Direito objetivamente considerado: **Ubi societas, ibi jus**. Por força deste princípio de ordem geral, não há Direito sem sociedade, nem há sociedade sem Direito. O Direito assume caráter de força social propulsora, dinâmica, enérgica, coerentemente progressiva e ajustável às novas exigências sociais, quando visa a proporcionar, por via principal aos indivíduos e por via de consequências à sociedade, o meio favorável ao aperfeiçoamento e ao progresso da humanidade (31). Evidentemente, o Direito consagrado pelas Nações Democráticas de Direito, como o Brasil (CF, art. 1º), é uma força social em sua origem, em sua natureza e em sua finalidade. Como princípio de adequação da pessoa humana à vida social, num dinâmico processo social de

(27) Vicente Ráo, op. cit., v. I, t. I, p. 19, 21.

(28) Santo Tomás de Aquino, *Suma Teológica*, II-II, q. 29, a. 3.

(29) Carlos Maximiliano, op. cit., p. 153, 154.

(30) Paolo Barile, *Istituzione di diritto pubblico*, 2ª ed., CEDAM, Padova, 1975, p. 3; Clóvis Beviláqua - *Teoria Geral do Direito Civil*, 7ª ed., Francisco Alves, SP-RIO-BH, 1955, p. 11; Roberto de Ruggiero - *Instituições de Direito Civil*, v. I, 3ª ed., trad. do orig. italiano por Ary dos Santos, SARAIVA-SP, 1971, p. 15 e s.

(31) De Plácido e Silva, op. cit., p. 75 e s.; Angelo Favata, *Dizionario dei Termini Giuridici*, 4ª ed., LA TRIBUNA, Piacenza, 1974, p. 108; Vicente Ráo, op. cit., v. I, t. I, p. 17, 18.

adaptação, a causa, a origem ou a razão final do Direito é *a consecução ou a realização da Justiça* (32) ao restabelecimento do equilíbrio social, à realização do bem comum, à manutenção da *paz social* ou da *paz pública* e ao equilibrado desenvolvimento nacional, no legítimo interesse de todos.

b) **Noções de cidade e sua degradação decorrente das transformações sócio-econômicas, urbanístico-construtivas e ambientais contemporâneas.** Sem entrar nas particularidades doutrinárias, partindo das fontes latinas, observa-se que a noção de cidade, do latim *urbs*, compreende uma área marcada com o arado (o circuito da cidade) e edificada para habitação permanente de uma comunidade ou “povo d’uma cidade, cidadãos”. O vocábulo latino *civitas*, também com sentido de *cidade*, tem significado muito mais amplo, pois compreende a “reunião de cidadãos, nação, estado, forma de governo de uma nação” (33). Como *civitas*, considera-se *a cidade* um “conjunto demográfico não rural, de expressão social e econômica, sede de um município” (34). Neste sentido, *civilitas* é a arte ou a ciência de governar, “ciência política ou de governar os estados”, de forma harmônica com atos de “civilidade, afabilidade, benignidade, lhanza, simplicidade, bondade, igualdade de direitos civis, igualdade perante a lei” (35). Progressivamente, vinculada à noção de cidade, observa-se a importância do adjetivo *urbano* (do latim *urbanus*, de *urbs*) “relativo à cidade, da cidade, de cidade”, próprio da cidade. No sentido figurado, *urbano* significa a pessoa que tem “bons modos, boas maneiras, que é delicada, que sabe viver”, o ser humano que “é delicado, que sabe viver, urbano, civil, cortez, polido, delicado” (36), donde “*urbanidade* (de *urbanitas*) constitui a própria *polidez, civilidade*”. Nesta ordem sequencial, *urbanismo* (ou urbanística), derivado mais propriamente do latim *urbanitas*, numa acepção original, “*é a arte de polir, civilizar, higienizar, embelezar cidades*” (37), exercendo manifesta “atração sobre as populações rurais pela cidade e a consequente expansão demográfica da própria cidade” (38), mediante “concentração crescente de população em uma aglomeração urbana” (39), penetração da “civilização urbana nas zonas rurais e nos povos subdesenvolvidos”, em manifesto “*reconhecimento*” à prática sobre “o direito de todos à civilização humana” (40), como pioneiro processo civilizatório de cidadãos tanto urbanos como rurais.

(32) Vicente Ráo, op. cit., v. I, t. I, p. 3, 18, 19; Caio Mário da Silva Pereira, op. cit., v. I, p. 5; Pontes de Miranda, op. cit., t. I, p. 3 e s., 31 e s., 48 e s.; Rubens Limongi França, *Manual de Direito Civil*, v. 1, 3ª ed., Ed. Revista dos Tribunais-SP, 1975, p. 9.

(33) F. R. dos Santos Saraiva, *Novíssimo Dicionário LATINO-PORTUGUÊS Etimológico, Prosódico, Histórico, Geográfico, Mitológico, Biográfico* etc., redigido segundo o plano de L. Quicherat, 3ª ed., Ed. GARNIER, Rio de Janeiro-Paris (sem data), p. 229, 1244.

(34) Academia Brasileira de Letras Jurídicas-ABLJ, *Dicionário Jurídico* cit., p. 149.

(35) F.R. dos Santos Saraiva, op. cit., p. 229.

(36) F.R. dos Santos Saraiva, op. cit., p. 1244.

(37) Helita Barreira Custódio, *URBANISMO-I*, in Enciclopédia SARAIVA DO DIREITO, v. 76/1, Ed. SARAIVA-SP, 1981; Caldas Aulete, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, v. V, 3ª ed., Ed. Delta, RJ, 1974 (*Urbanística: o mesmo que urbanismo*), p. 3723.

(38) Enrico Dalfino, *Lessico Giuridico dell’Edilizia e dell’Urbanistica - Enciclopedia del Sapere*, Editori LATERZA, Roma-Bari, 1992, p. 349.

(39) Guido Colombo, *Dizionario di Urbanistica*, Pirola Editore, Milano, 1981, p. 184.

(40) *Compêndio do Vaticano II - Constituições, Decretos, Declarações*, Coordenação geral de Frei Frederico Vier, O.F.M., 18ª ed., Ed. VOZES, Petrópolis, 1986, p. 148, 210, 212.

Evolutivamente, dentre outras noções de cidade, destacam-se, em resumo, as seguintes: “Cidade é a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca, numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico” (41). Para José Afonso da Silva: “*Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja a sua população”, esclarecendo que a característica marcante “da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*” (42). De forma mais ampla, considera-se *cidade* um “território edificado, urbanizado e habitado de forma permanente por uma comunidade, atribuindo relevância particular para: o valor e a densidade populacional; a intensidade das relações sociais e das atividades produtivas; a vitalidade das estruturas comerciais; a eficiência organizativa (disponibilidade de equipamentos, serviços etc.); a estética dos edifícios; as características ambientais” (43). Contemporaneamente, de acordo com as exigências científico-tecnológicas, sócio-econômicas, jurídico-ambientais e sanitárias, considera-se *cidade* determinada área planejada, zoneada, edificada, urbanizada, com indispensáveis serviços públicos de saneamento básico, de equipamentos públicos (comunitários e urbanos), mobiliário urbano, dentre outros, habitada e ocupada pela comunidade, com as básicas atribuições e atividades públicas e privadas essenciais à sadia qualidade de vida, à segurança, à liberdade, à igualdade, à educação, ao trabalho, à religião, à tranquilidade, ao lazer, à cultura, enfim, ao bem-estar de seus habitantes e das pessoas que por ali permanecem por tempo determinado e indeterminado ou de forma transitória. Considerada como *a base* da política ou da ciência de governar um povo em seus respectivos âmbitos governamentais (como sede de governo federal, estadual, distrital e municipal), desde as fontes latinas, *dentre os objetivos da cidade*, destacam-se *aqueles vinculados notadamente à educação, ao trabalho, aos atos de civilidade e do correspondente processo civilizatório urbano, de expansão urbana e rural ao bem-estar de todos*.

De acordo com as oportunas observações doutrinárias, trata-se de noções ou conceitos difíceis, tendo em vista o caráter complexo e dinâmico da *cidade* e do *urbanismo* (equivalente à urbanística). Não obstante a diversidade conceitual, trata-se de noções que não se conflitam nem se opõem, mas, sim, se complementam harmonicamente. Neste sentido, salienta-se que as dificuldades progressivas contribuem para as reflexões e a elaboração de *uma noção cientificamente razoável*, com base na indispensabilidade de sua necessária revisão e permanente reformulação diante de novas situações, de novas peculiaridades locais ou interlocais, de novas imposições do progresso científico-tecnológico e de novas normas jurídico-ambientais ajustáveis, a fim de *adaptar cada cidade* às novas exigências sócio-econômicas, urbanístico-construtivas, ambientais, culturais, sanitárias, espirituais, educacionais, dentre outras, compatíveis com o equilibrado

(41) Lúcio Costa, *Registro de uma Vivência*, p. 277, in Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Novo Aurélio - O Dicionário da Língua Portuguesa Século XXI, 3ª ed., Ed. Nova Fronteira-RJ, 1999, p. 469.

(42) José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, 3ª ed., Malheiros Editores-SP, 2000, p. 25.

(43) Guido Colombo, *Dizionario di Urbanistica* cit., p. 38, 39.

desenvolvimento local, interlocal, estadual, regional (cinco Grandes Regiões) e nacional, a explosão demográfica e *o indispensável processo civilizatório nacional* da época contemporânea.

Evidentemente, com o progresso científico-tecnológico, sócio-econômico e agrícola-urbanístico decorrente notadamente da *evolução industrial*, da explosão demográfica e da necessária sadia qualidade de vida, demonstra-se que *a ação civilizatória da cidade*, por força das próprias circunstâncias inerentes à *integração da área urbana com a área de expansão urbana*, passou a compreender, também, *a área do campo ou da zona rural*, evidenciando-se que *o urbanismo*, em seu sentido contemporâneo de *ciência urbanística vinculada à ideia de cidade*, constitui *a ação de civilizar*, que abrange *a ciência, a técnica e a arte da ordenação racional*, por vários instrumentos técnico-urbanísticos adequados, com base em princípios e normas constitucionais e legais aplicáveis, *de todo o solo de um território, tanto o urbano e o de expansão urbana como o rural*, com os respectivos subsolos e características geológicas correlatas, em contínuo *processo civilizatório no legítimo interesse de todos*.

Quanto à degradação das cidades decorrente das transformações sócio-econômicas, urbanístico-construtivas e ambientais contemporâneas, adverte-se, preocupantemente, que *a notória ampliação de usos, condutas e atividades* transformadores dos espaços notadamente urbanos e de expansão urbana vem ocasionando alarmantemente *a degradação* dos frágeis ecossistemas das cidades. As agravantes pressões de todas as formas de atividades, de ocupações legais ou ilegais, invasões ilegais e os consequentes problemas ambientais *lançam, geralmente, suas raízes no meio ambiente urbano*, mediante tendencioso processo contínuo de uso nocivo da propriedade pública e privada, localizada na zona urbana e de expansão urbana do Município, com reflexos danosos em sua zona rural, em notório retrocesso contrário aos objetivos civilizatórios próprios das cidades. Sob este aspecto, é sempre oportuno relembrar, ainda que brevemente, dentre os graves e desafiantes problemas ambientais urbanos, aqueles sobre: *A degradação vertiginosa das cidades*, particularmente dos países em desenvolvimento e do terceiro mundo, decorrente não só das notórias atividades industriais poluentes e perigosas de repercussões danosas *além dos limites entre Unidades da Federação no próprio País ou além das fronteiras entre Países* (poluição do ar, das águas, dos solos), mas também da explosão demográfica, *da falta de planejamento e de saneamento básico*; da improvisada e rápida urbanização desordenada e irracional, do êxodo rural e dos refugiados ou da forçada migração (interna e externa) para os centros urbanos, com prejudiciais efeitos de concentrações populacionais excessivas, notadamente em *favelas* onde as previsões são assustadoras nos países em desenvolvimento, com o aumento da desigualdade, da pobreza crônica e dos preconceitos, com o aumento de todos os tipos lesivos de poluição e agressividade (sonora, do ar, das águas, dos solos urbanos, de expansão urbana e rurais, dos alimentos e das bebidas em geral, por agrotóxicos, por lixos, por destruição e redução das áreas verdes, por degradação da paisagem e dos valores éticos e culturais, por violência, dentre outros gravíssimos atos e fatos nocivos e contrários à vida, à saúde, à segurança, ao trabalho, à moral e aos bons costumes, em violento retrocesso do processo civilizatório próprio das cidades), além dos alarmantes desperdícios de recursos naturais e culturais em iminente exaustão das riquezas

locais, estaduais e nacionais (44).

Entre nós, *a preocupante realidade da degradação das cidades brasileiras*, além dos notórios fatos lesivos já citados sobre a deterioração de centros urbanos de Países em desenvolvimento, incluído o Brasil, vem se agravando com o progressivo aumento do desemprego, da pobreza absoluta ou da miséria, da fome crônica, da marginalização, do preconceito ou da discriminação, do analfabetismo, das desigualdades sociais, enfermidades; com a explosão de crianças abandonadas ou de rua; com a grave distorção civilizatória e moral diante da exploração sexual, do turismo sexual, do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual; com o aumento de invasões de propriedades alheias (públicas ou privadas), transformadas em favelas ou habitações desumanas e reprováveis (*favelas, mocambos, cortiços, cavernas urbanas*), de angústias, incertezas, inseguranças; com a explosão do crime organizado, dos ilegais negócios e usos de drogas alucinantes e letais, com o controle de serviços públicos, de forma inadmissível, por “traficantes de favelas cariocas”, além de outras gravíssimas infrações; o crime organizado contra a vida e a saúde da população, contra os bons costumes, contra o turismo cultural e outras situações de crime, de perigo e de preocupante insegurança da população; a falta de estudo prévio sobre as características geológicas dos solos e os impactos ambientais, a falta de planejamento urbanístico-constructivo, a falta de controle e rigorosa fiscalização contra ocupações ou invasões de áreas (públicas ou privadas) em locais impróprios, em áreas de risco, em margens de rios ou córregos, em montes, em sopé das montanhas, sem saneamento básico, o que vem provocando reiterados efeitos danosos de deslizamentos de terra e destruição de edificações residenciais, comerciais, culturais, religiosas, outros fins, incluídas moradias de alto custo ou em favelas subumanas, notadamente em previsíveis épocas chuvosas, com *inundações* devastadoras tanto na Zona Costeira como no interior e na faixa de fronteiras de todo o País, de danosos efeitos materiais, morais e letais (mortais) incompatíveis com os direitos invioláveis à vida, à segurança e à dignidade da pessoa humana, dentre outros, *em consumada lesão, agravante continuidade de novas lesões e novas ameaças iminentes de danos de efeitos já catastróficos no final do século XX e desastrosamente dramáticos já em pleno decorrer do século XXI*, tudo em flagrante violação aos princípios e às normas notadamente da *Constituição Federal* (CF, arts. 21, IX, XVIII, XX, 23, IX, 24, I, VI, c/c arts. 30, I, II, VIII, 37, 170, II, III, VI, 174 e § 1º, 182, §§ 1º a 4º, 184, 216, 218, 225, §§ 1º a 6º), do *Direito*

(44) F. Ramade, *Recursos e riquezas naturais em perigo*, in Enciclopédia de Ecologia, EPU-EDUSP - 1979, p. 251, 264 e s.; M. e C. Corajoud, *A proteção dos sítios e das paisagens*, in Enciclopédia de Ecologia cit., p. 344, 346 e s.; Edward C. Banfield, *A crise urbana: Natureza e futuro*, trad. do original inglês “*The Unheavenly City - The Nature and Future of Our Urban Crisis*”, 2ª ed., Zahar Editores, RJ, 1979, p. 102 e s.; Roberto Guiducci, *L’Urbanista dei cittadini - Dalla città ai parchi scientifici e tecnologici*, Ed. LATERZA, Bari, 1990, p. 7 e s.; *O DESAFIO URBANO, entre os graves desafios mundiais*, in NOSSO FUTURO COMUM, Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2ª ed., Ed. FGV-RJ, 1991, p. 262 e s.; Márcia D. Lowe, *O Planejamento das Cidades*, como urgente necessidade, no sentido de evitar “enormes cidades em rápido crescimento - como São Paulo, Xangai e Cidade do México”, já definidas como “cidades gigantes castigadas pela população e cercadas por favelas”, “Megalópole - a cidade cujo alastramento ninguém é capaz de controlar”, in QUALIDADE DE VIDA 1992 - Salve o Planeta, Relatório do Worldwatch Institute sobre o Progresso em Direção a uma Sociedade Sustentável, Lester R. Brown (Organizador), Ed. Globo, São Paulo, 1992, p. 164 e s.; Antônio de Pádua Ferraz Nogueira, *Desapropriação e Urbanismo*, Ed. RT-SP, 1981, p. 48 e s.: *Relatório das Nações Unidas sobre os Centros Urbanos no Mundo*, divulgado em Londres, em 16-6-2006, <http://noticias.terra.com.br> (acesso em 25-11-2006).

Urbanístico (CF, arts. 24, I, 25, § 3º, 30, I, II, VIII, 170, II, III, VI, 174, § 1º, 182, §§ 1º, 2º, 3º, 4º) e do *Direito Ambiental* (CF, art. 225, §§ 1º a 6º, c/c arts. 23, III, VI, VII, IX, 24, VI, VII, VIII, 170, II, III, VI, 174 e § 1º), dentre outros dispositivos vigentes. Indubitavelmente, os gravíssimos atos e fatos impõem as urgentes e inadiáveis medidas das Administrações Públicas competentes, para as *obrigatórias providências de repressão das lesões ou danos já existentes*, de recuperação, melhoria, fortalecimento e preservação dos valores urbanístico-ambientais inerentes e vinculados aos objetivos das cidades em todas as suas dimensões e das metrópoles ou megalópoles do Brasil, além das *concomitantes medidas de previsão para as inadiáveis medida de prevenção ou precaução no sentido de evitar ou reduzir novos impactos degradadores*, mediante o obrigatório cumprimento e a adequada aplicação dos princípios e das normas constitucionais e legais ajustáveis à inquietante realidade das cidades brasileiras (45).

2. ASPECTOS EVOLUTIVOS DAS NOÇÕES DE DIREITO URBANÍSTICO.

Dentre os aspectos evolutivos relevantes, diretamente relacionados com as noções de Direito Urbanístico, destacam-se os seguintes:

a) **Transformações sócio-econômicas e urbanístico-constructivas ocasionadoras da degradação ambiental e da crise do Direito.** De acordo com as noções evolutivas integrantes do Direito, particularmente com o desenvolvimento industrial, econômico e social, com o progresso científico e tecnológico, com o crescimento demográfico, notáveis foram e vêm sendo as mudanças sócio-econômicas e urbanístico-constructivo-ambientais, particularmente nos últimos trinta anos do século XX e já em pleno século XXI, ocasionando preocupante degradação ambiental, novas exigências notadamente sócio-econômico-ambientais e profundas repercussões sobre os princípios e as normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes. Crescentes e agravantes são as inquietações atuais, em razão da *rápida evolução* dos fatos e atos que, com sucessiva ampliação imprudente e desordenada, sem um planejamento adequado, *ocasiona* contraditórias mudanças de mentalidades e de estruturas, *subestima* perenes direitos e valores sociais duramente conquistados através dos séculos, *produz* e *aumenta* distorções e desequilíbrios nos comportamentos humanos e nas normas de conduta, em iminente risco e instabilidade à vida em sociedade. A própria história, em face dos progressivos avanços de atividades que alteram os recursos ambientais e agravam as situações de perigo já existentes, acelera-se tão rapidamente, através dos tempos, que algumas pessoas a seguem com dificuldades e outras se alienam de sua noção. Os princípios e as normas constitucionais, as leis, os regulamentos, as normas em gerais de conduta e de ação se encontram, mais do que nunca nos dias de hoje, em fase *de necessário conhecimento e de adequada interpretação científico-jurídica ajustáveis às novas exigências notadamente sócio-econômicas e urbanístico-ambientais contemporâneas*.

(45) Helita Barreira Custódio, *Autonomia do Município na Preservação Ambiental*, Ed. Resenha Universitária-SP, 1976, p. 1 e s.; da mesma Autora: *Forçada migração interna e degradação sócio-ambiental das cidades brasileiras*, in BDA, n. 6/431, Ed. NDJ-SP, 1988; *Desafetação e concessão de bens de uso comum do povo invadidos e transformados em favelas: incompatibilidades jurídico-urbanístico-ambientais*, in RDC v. 53/55, Ed. RT-SP, 1990; *Governi locali ed ambiente: Ripercussioni nazionali ed internazionali*, in RDC v. 71/117, Ed. RT-SP, 1995; Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, 6ª ed.,

Nesta fase de notórias transformações, evidente é a *crise* da atualidade, demonstrando-se que “a crise está no ar”: crise de “valores na elephantíase da lei”. “Crise da lei e crise do direito”. “Crise do Estado”, “crise de cultura”, “crise da civilização”, “crise mundial” (46). Define-se a *crise* como “uma alternativa proposta ao homem, o qual deve escolher - e se trata de uma escolha moral - entre permanecer fiel a si próprio e alienar-se”, acrescentando-se que: “Até agora a experiência jurídica resiste, porque o indivíduo resiste. Mas o perigo está no próprio indivíduo... O perigo é que o indivíduo”, negligentemente, “perca a noção elementar daquilo que é uma vida humana, a humanidade da vida”. “O perigo é que se caia no estado de abstração, do qual se tenta sair” (47). A solução dos problemas tradicionais da “especulação jurídica” depende logicamente da solução a ser dada ao *problema da crise do*

MALHEIROS-SP, 1996, p. 280 e s.; Samuel Murgel Branco, *Ecologia da Cidade*, 5ª ed., Editora Moderna, São Paulo, 1992, p. 23 e s.; Hermes Ferraz, *A violência urbana - Ensaio*, Ed. Scortecci-SP, 1994, p. 20 e s.; *Relatório das Nações Unidas sobre os Centros Urbanos no Mundo*, de 16-6-2006 cit., com “previsões assustadoras” sobre “o número de moradores nas favelas brasileiras”, que “deve subir para 55 milhões em 2020” se “a tendência atual continuar”, de acordo com projeções demográficas feitas pelo IBGE, <http://muninet.org.br> (acesso em 25-11-2006); Terra - *Violência no Rio de Janeiro: “Traficantes controlam serviços públicos em favelas”*, <http://noticias.terra.com.br> (acesso em 25-11-2006); “*Exploração sexual - A miséria da população combinada com o crescimento do turismo tem pelo menos dois efeitos perversos: o turismo sexual e a exploração de crianças e adolescentes*”, de acordo com a “Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual, realizada pelo Ministério da Justiça e pela Organização Internacional do Trabalho”, com a ajuda de várias ONGs, in Almanaque ABRIL 2006 BRASIL - Enciclopédia de Atualidades, Ed. Abril, São Paulo, 2006, p. 238, 242; Edésio Fernandes, *O Jogo da Cidade*, PREFÁCIO no livro *Estatuto da Cidade Quem ganhou? Quem perdeu?*, de José Roberto Bassul, Ed. Senado Federal, Brasília, 2005, p. 17, com sérias observações sobre “as cidades brasileiras - fragmentadas, segregadas, excludentes, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais”, como o resultado do “fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal”. Neste sentido, reporta-se, ainda, às advertências e denúncias citadas em nossos livros: *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*, ed. de 2005 cit., p. 2, 3, 162; *Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente*, ed. de 2006 cit., p. XVII (3), dentre outras, além das notórias denúncias diárias pela Imprensa, notadamente jornalística e televisionada, sobre a preocupante degradação das cidades brasileiras. Diante das recentes tragédias em Angra dos Reis e em outros Municípios por *deslizamentos e desmoronamentos de habitações* em “errada ocupação” no “pé da encosta” da montanha e “na crista do morro” (Álvaro Rodrigues, *Geólogo explica o que aconteceu em Angra dos Reis*, in <http://g1.globo.com>, acesso em 9-1-2010), observa Maria Cristina Motta de Toledo que “a Geologia tem um papel marcante e decisivo na qualidade da ocupação e aproveitamento dos recursos naturais”, como “os solos”, mas adverte que, no Brasil, o “desconhecimento quantitativo e qualitativo da dinâmica terrestre tem resultado em prejuízos muitas vezes irreparáveis para a Natureza em geral e para a espécie humana em particular” (*Geociências*, <http://www.igc.usp.br>, acesso em 9-1-2010). De acordo com a oportuna advertência de Monica Teixeira: “As tragédias causadas pelas chuvas poderiam ser evitadas se todas as leis”, que existem para impedir a ocupação irregular dos morros das grandes cidades e das encostas no litoral, “fossem cumpridas” (*Chuva: cumprimento de leis evitaria tragédias*, in <http://jornalnacional.globo.com>, acesso em 9-1-2010).

(46) Giovanni Tarello - *Sul Problema della Crisi del Diritto*, Ed. Giappichelli, Torino, 1957, p. 9 e s., 45, apoiado em rica bibliografia: G. Ripert, *Evolution et progrès du droit*, in *La crisi del diritto*, Padova, 1953, p. 3, bem como *Le déclin du droit*, Parigi, 1949; F. Carnelutti, *La morte del diritto*, in *La crisi del diritto*; W. Cesarini Sforza, *La crisi della legge*, in *Problemi attuali della filosofia del diritto*; A. Ravà, *Crisi del diritto e crise mondiale*, in *La crisi del diritto* cit.

(47) G. Capograssi, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in *La crisi del diritto* cit., p. 44, 45.

direito. Neste sentido, evidencia-se a importância da “avaliação moral do direito”. “A relação entre fato e sociedade, entre fato e norma, constitui o valor: o valor nasce e vive com o bom senso”. Mas a sociedade tende a sair do bom senso, a existir em modo autônomo, a adquirir sua própria realidade destituída de qualquer valor. Observa-se que “A destruição do direito natural cometida pela cultura moderna nos apresenta uma situação de crise, consagra, por assim dizer, uma situação de crise”, o que justifica o “apelado ao direito natural”. Em razão da “força do direito como valor”, propõe-se o exame da crise do direito com a finalidade de superá-la, mediante as reflexões científico-jurídicas e o necessário diálogo, não se admitindo a intenção de mero esclarecimento pessoal a respeito (48).

Neste sentido, observa a conscientizada doutrina que “a pessoa se afasta do empírico para conduzir-se ao espiritual, supera uma situação de fratura e recompõe o equilíbrio”, numa “*consciência do valor*”; esta consciência de “querer e poder recompor o equilíbrio é a realização do princípio constitutivo da responsabilidade”. “Esta rítmica reconstituição do equilíbrio, na situação de fratura, é” não só “o princípio constitutivo da responsabilidade, *mas também o princípio constitutivo da Ideia de Justiça*” (49). Quanto ao *Direito Natural*, salienta-se o oportuno retorno às reflexões sobre a essência, do referido Direito, fundamentado no Deus verdadeiro, fonte de toda a *Justiça*. Neste sentido, com a experiência de cinquenta anos de justiça militante, sempre atual é a lição de Rui Barbosa, segundo a qual: “Não há justiça, onde não haja Deus”. Demonstrando “a melhor lição” de sua experiência, argumenta que: “O gênero humano afundiu-se na matéria, e no oceano violento da matéria flutuam, hoje, os destroços da civilização meio destruída. Esse fatal excídio está clamando por Deus. Quando ele tornar a nós, as nações abandonarão a guerra, e a paz, então, assomará, entre elas, a paz das leis e da justiça, que o mundo ainda não tem, porque ainda não crê. À justiça humana cabe, nessa regeneração, papel essencial” (50).

Para Pontes de Miranda, diante das sensíveis transformações sociais e jurídicas, a “adaptação é a grande lei da Vida”. Assim: “Tudo que existe tem de harmonizar-se, de adaptar-se. Cristalizações, leis, disciplinas. À mesma condição submetem-se a matéria bruta, os seres vivos e os grupos sociais. Se observarmos a vida humana, vemos que a ação precisa ser coerente, para que o ato de hoje continue o esforço do ato de ontem e ponha o indivíduo em condição de resistir, de perseverar. Tudo isso nasce da adaptação. É disso que resultam a Religião, a Moral, o Direito. São disciplinas” (51).

(48) Giovanni Tarello, op. cit., p. 12, rodapé (2), 45, 46, 53, 107.

(49) Nino Nava, *La crisi del diritto e l'etica della responsabilità*, Ed. Giappichelli, Torino, 1959, p. 105.

(50) Rui Barbosa, *Oração aos Moços*, Edições de Ouro, Rio de Janeiro (sem data), p. 115, 117.

(51) Pontes de Miranda, *Fontes e Evolução do Direito Civil Brasileiro*, 2ª ed., FORENSE-Rio, 1981, p. 3, 4.

Contestando os argumentos doutrinários sobre o declínio ou a crise do Direito, ante o tumulto legislativo contemporâneo, demonstra o Prof. Vicente Ráo que “nem o Direito está em declínio, nem os seus princípios estruturais faliram. Quem ousa sustentar o contrário, confunde princípios, que são normas universais e abstratas, com regras, que são preceitos particulares, mutáveis segundo as necessidades especiais de cada povo, de cada época, de cada fase, de cada necessidade social”, regras estas relacionadas com o próprio Direito Positivo. Assim: “Por força de necessidades novas, novas regras são necessárias para a solução dos problemas de nosso tempo. Transforma-se, pois, o Direito, no sentido da maior extensão de seu poder normativo”. Todavia, acrescenta o eminente Mestre, “semelhante extensão não destrói, antes, confirma, dia a dia, a generalidade e a universalidade dos princípios gerais”. Realmente, “a crise atual do direito se define como crise de transição”, em direção a “uma nova forma estrutural do direito aplicado, que vem sendo, aos poucos, tumultuariamente embora, adaptado à situação social de nossos dias, sem prejuízo dos princípios gerais e fundamentais que a filosofia do direito e a ciência do direito de há muito proclamaram” (52).

Em prosseguimento às oportunas advertências e considerações da científica e melhor doutrina, esta evidencia que tanto as mudanças econômicas como as sociais “constituem o fundo e a razão de ser de toda a evolução jurídica”, salientando que “o Direito é feito para traduzir em disposições positivas e imperativas toda a evolução social”. Neste sentido, o Direito “ampara a atividade produtiva, tutela a vida, facilita e assegura o progresso; não embarça o esforço honesto, o labor benéfico, a evolução geral. Nasce na sociedade e para a sociedade”. “Força é adaptar o Direito a esse mundo novo, aos fenômenos sociais e econômicos em transformação constante, sob pena de não ser efetivamente justo”. Tanto a doutrina como a jurisprudência “avançam dia a dia, não se detêm nunca, acompanham o progresso, amparam novas atividades, sustentam as modernas conquistas, reprimem os inesperados abusos”. Como fator de desenvolvimento social, ao Direito não é indiferente: “a ruína ou a prosperidade, a saúde ou a moléstia, o bem-estar ou a desgraça”. A lei, aparentemente fria e insensível, “vela com uma constante solicitude sobre todos nós”, visando a realizar “a harmonia social, objeto supremo do Direito”. Assim: “O Direito prevê e provê; logo não é indiferente à realidade” (53).

(52) *O Direito e a Vida dos Direitos*, v. I, t. I, cit., p. 4, 138, 139, 140, criticando Georges Ripert - *Le Déclin du Droit*, Libr. Gén., Paris, 1949.

(53) Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 9ª ed., FORENSE-BH-RJ, 1979, p. 25, 31, 159, 168, 171, apoiado nas lições de Francesco Ferrara (*Trattato di Diritto Civile Italiano*, v. I, 1921, p. 210, 211); Georges Dereux (*De l'Interprétation des Actes Juridiques Privés*, 1905, p. 316), dentre outros autores.

Com estas sempre atuais e aplicáveis orientações da científica e melhor doutrina, evidencia-se que as transformações sócio-econômicas e urbanístico-constructivas, ocasionadoras da degradação ambiental e da crise do Direito, constituem desafiantes oportunidades à conscientizada Comunidade Jurídica para o *aperfeiçoamento da noção do Direito*, tanto em suas origens como diante das crescentes *transformações econômicas, sociais, urbanísticas, constructivas, ambientais e jurídicas*, resultantes do progresso científico-tecnológico e do crescimento demográfico, visando essencialmente à preservação da vida em geral, à integridade física e psíquica da população, à proteção dos recursos naturais e dos bens de valor cultural em todos os seus aspectos, enfim, à incolumidade das pessoas e do patrimônio em geral ao completo bem-estar da pessoa humana individual, social ou coletiva, comum ou difusa e publicamente considerada. Consequentemente, por força dos *princípios gerais do Direito*, sempre de forma coerente com a realidade, torna-se cada vez mais evidente *a imprescindibilidade da adaptação das normas do Direito Positivo às progressivas mudanças e aos novos fatos*, sempre de forma compatível tanto com *seus fins sociais* como com *a conciliação do desenvolvimento sócio-econômico e urbanístico-constructivo com a preservação da qualidade ambiental propícia à vida e às básicas exigências sanitárias, educacionais, profissionais, culturais, espirituais ou religiosas, dos bons costumes, do lazer saudável, do processo civilizatório, todas indispensáveis ao bem-estar de todos*.

b) Considerações evolutivas sobre as noções de urbanização, urbanismo (ou urbanística) e de Direito Urbanístico. Em razão das transformações sócio-econômicas e urbanístico-constructivas ocasionadoras da *degradação ambiental e da crise do Direito*, manifesta, progressiva e permanente vem sendo *a reação* notadamente da Comunidade Científico-Jurídica em prol das reflexões, da promoção, da formação, do aperfeiçoamento, do fortalecimento, da adoção e observância das *básicas noções científico-técnicas de urbanização, urbanismo ou urbanística e de Direito Urbanístico*.

1) Noções de urbanização. Partindo de *urbanização*, considera-se, em princípio, a concentração de população em aglomerações de caráter urbano ou a “transformação de um espaço rural em espaço urbano, geralmente sob a influência do crescimento demográfico, econômico e espacial de um centro urbano”, em decorrência do “êxodo rural” “por razões de ordem econômica ou social” (54). Trata-se de um processo “que conduz a uma mudança de composição do agregado social, caracterizado pela deslocação de pessoas de zonas rurais para as cidades”. De forma contínua: “As áreas urbanas têm-se tornado cada vez mais densamente povoadas, com as cidades pequenas quase ligadas a formar aglomerados, regiões de grande cidade, zonas urbanas e subúrbios” (55). *A urbanização* constitui um fenômeno “de amplitude mundial, que consiste no crescimento das cidades e das formas de vida cidadinas”. Neste sentido, chama-se *grau de urbanização* de um País, região ou continente “a porcentagem de habitantes que vivem em cidades, particularmente em

(54) Conseil International de la Langue Française, avec le concurs du Ministère de la Qualité de la Vie, *Vocabulaire de l'Environnement*, HACHETTE, Paris, 1976, p. 52, 120.

(55) Alan Gilpin, *Dicionário de Termos do Ambiente*, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1980, p. 231.

grandes cidades, como consequência da industrialização e do êxodo rural”, evidenciando-se que o grau de urbanização se encontra “em constante aumento”. Tal situação impõe a preventiva e adequada *urbanização* por parte da Administração Pública competente, como *ato ou efeito de urbanizar* determinado espaço ou certa área previamente estabelecida. Assim, é necessário recordar que: “Urbanizar um espaço é dotá-lo das infraestruturas necessárias para fazê-lo acessível e habitável, ou para nele instalar serviços industriais, comerciais ou de caráter público” (56).

Nesta ordem evolutiva, sucessivamente, por força das novas circunstâncias sócio-econômicas e urbanístico-constutivo-ambientais, com a explosão demográfica dos centros urbanos, *a urbanização*, como ato ou efeito de *urbanizar*, passou a constituir um “conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma cidade ou área de uma cidade de condições de infraestrutura, planejamento, organização administrativa e embelezamento conformes aos princípios do urbanismo” (57). Vinculada ao *urbanismo* (o mesmo que *urbanística*), *a urbanização*, no campo da ciência e da tecnologia, define-se como: “Conjunto das obras necessárias para transformar uma área não-edificada idônea a acolher instalações habitáveis e produtivas e por isso idônea a usos edilícios. Distingue-se em *urbanização principal* (ou tecnológica) e *urbanização secundária* (ou social)” (58), todas juridicamente relevantes e vinculadas tanto à *Ciência Técnico-Urbanística ou do Urbanismo* como aos princípios e às normas jurídico-técnicas do *Direito Urbanístico*, vinculado ou relacionado com outros ramos do Direito, como, dentre outros, o *Direito Ambiental*.

2) Noções de urbanismo ou urbanística e de Direito Urbanístico. Em resumo, com base nos princípios e nas normas justificadores dos avanços científico-tecnológico-artísticos e jurídicos, pode-se conceituar *urbanismo ou urbanística* como o conjunto das ciências, das técnicas e das artes da ordenação e evolução do *solo* urbano e de expansão urbana, com o respectivo *subsolo* e as benéficas repercussões no solo rural, compreendendo todas as operações compatíveis com a sua transformação (planejamento, zoneamento, loteamento, urbanização, construções de ordem arquitetônico-artístico-estética, higiênico-sanitária, administrativa ou pública, residencial, econômica, comercial, financeira, industrial, educacional, religiosa, cultural, de lazer etc.) e preservação ambiental, visando ao uso e à ocupação racionais dos espaços correlatos, com *o objetivo de assegurar o bem-estar da pessoa humana* individual, coletiva ou publicamente considerada e *a qualidade ambiental propícia à vida da população tanto urbana e de expansão urbana como rural* (59).

(56) Dicionário de Ecologia, orig. em língua alemã HERDER LEXIKON, trad. de Maria Luiza Alvarenga Correa, Edições Melhoramentos-SP, 1979, p. 156.

(57) Instituto Antônio Houaiss, *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Ed. Objetiva, Rio de Janeiro, 2001, p. 2809.

(58) Guido Colombo, *Dizionario di Urbanistica cit.*, p. 184.

(59) Helita Barreira Custódio, *URBANISMO I*, in Enciclopédia SARAIVA DO DIREITO v. 76/1, Ed. SARAIVA, São Paulo, 1981. Dentre as noções técnicas, destacam-se aquelas sobre “*URBANISME*”, in Vocabulaire de l’Environnement, Conseil International de la langue française, avec le concours du Ministère de la Qualité de la Vie, HACHETTE, Paris, 1976, p. 120; Guido Colombo, *Urbanistica*, in Dizionario di urbanistica, Ed. Pirola, Milano, 1981, p. 184, com o acréscimo da “*Urbanistica sotterranea*” como o conjunto das obras, dos edifícios, dos artefatos e das instalações, estruturas, aberturas no subsolo; Enrico Dalfino, *Urbanística*, originada notadamente do desenvolvimento industrial, no campo do “*urbanesimo*”, urbanismo, no início e a partir do século XIX, in Lessico giuridico dell’edilizia e dell’urbanistica, Enciclopédia del sapere, Ed. Laterza, Roma-Bari, 1992, p. 349, 350.

Com fundamento nos citados avanços científico-tecnológico-artísticos e jurídicos, considera-se *Direito Urbanístico*, ou *Direito do Urbanismo* em alguns Países, o conjunto de princípios e normas gerais, especiais, complementares e excepcionais de caráter obrigatório, impostos coercitivamente pelo Poder Público competente, os quais regulam as atividades urbanístico-construtivas do solo urbano e de expansão urbana com os respectivos espaço aéreo e subsolo, além das benéficas repercussões na zona rural, mediante obrigatório planejamento territorial completo e adequada execução dos planos ou projetos correlatos, observadas as limitações ou restrições e proibições constitucionais e legais vinculadas aos princípios da função social da propriedade e da conciliação do desenvolvimento sócio-econômico e urbanístico-construtivo com a preservação da sadia qualidade ambiental propícia à vida tanto da população urbana e de expansão urbana como da população rural ou agrícola. O *Direito Urbanístico (norma agendi)*, considerado novo ramo do Direito Público, tem como *objetivos*, dentre outros: *garantir o direito à cidade segura, moral e ambientalmente equilibrada; assegurar o pleno desenvolvimento harmônico-racional das funções sócio-econômicas de forma compatível com a qualidade ambiental propícia à vida dos habitantes tanto da cidade ou da zona urbana e da zona de expansão urbana como do campo ou da zona rural; assegurar o total bem-estar da pessoa humana em todo o território municipal, intermunicipal, estadual, distrital, regional (dois ou mais Estados) e nacional, independentemente de sua situação econômica.*

Integrando, necessariamente, as breves noções em reflexão, é indispensável salientar a *imposição*, decorrente das transformações contemporâneas, relacionada com a obrigatoriedade da *utilização racional ou sustentável do solo urbano, de expansão urbana e rural*, com o respectivo *subsolo*, mediante a adoção de adequada *política imobiliária*, com a *compreensão tanto da política do solo urbano e de expansão urbana como da política do solo rural*, abrangendo, respectivamente, a *política urbanística e a política agrícola*, todas *vinculadas à Política Nacional do Meio Ambiente ou Política Ambiental*. Cientificamente, o *harmônico objetivo* da obrigatória utilização racional ou sustentável do *solo e do respectivo subsolo*, em sua totalidade, perante as respectivas políticas, *é assegurar a conciliação* do desenvolvimento sócio-econômico, urbanístico-construtivo, agrícola, científico-tecnológico e a explosão demográfica com a defesa e a preservação da qualidade ambiental *propícia à vida humana, animal ou faunística e vegetal ou florística*, à proteção de outros recursos ambientais (naturais, culturais, sanitários, sócio-econômicos), à inviolabilidade do direito à vida, à saúde pública, à liberdade, à igualdade, à educação, ao trabalho, à propriedade, à segurança, à cultura, à religião, ao lazer, enfim, *à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais ao bem-estar comum de todos.*

c) **Aspectos evolutivos das noções da Ciência do Urbanismo ou da Ciência Urbanística e do correspondente Direito Urbanístico.** De acordo com as observações doutrinárias, alienígenas e nacionais, muitas têm sido as tentativas, desde épocas remotíssimas e no decorrer dos séculos, notadamente a partir do fim do século XVIII e prosseguimento do início do século XIX, para a elaboração de uma *noção* ou *definição* razoável inicialmente de *urbanismo* e sucessivamente de *urbanística* como ciência originadora do correspondente *Direito Urbanístico*. Trata-se de noções de natureza polêmica, em razão do caráter complexo e dinâmico do *urbanismo*, com o passar do tempo equivalente à *urbanística*, que tem como suporte a *propriedade imobiliária* passível notadamente de *interesses de grupos de pressão de ordem política, econômica e social*, de

forma incompatível com o planejamento urbanístico-ambiental e *prejudicial aos valores* especialmente fundamentais da pessoa humana, sanitários, educacionais, artísticos, estéticos, paisagísticos, ecológico-ambientais, científicos, culturais em geral. Neste sentido, observa-se a dificuldade crescente, por parte da doutrina, para a elaboração de uma noção da complexa matéria de urbanismo e de sua reformulação, em suas diversas fases evolutivas, preparatórias e necessárias à elaboração de normas científico-técnico-artísticas típicas da *Ciência Urbanística* (o mesmo que *Ciência do Urbanismo*) como indispensável fundamento do *Direito Urbanístico* ou *Direito do Urbanismo*, diante de novas circunstâncias sócio-econômicas e urbanístico-constitutivas, novos argumentos e acertos científico-artístico-tecnológicos, novas normas jurídico-constitucionais ajustáveis às novas e complexas transformações e imposições do progresso em seus variados aspectos, da explosão demográfica e das respectivas exigências sócio-econômicas, sanitárias, educacionais, profissionais, industriais, comerciais, culturais, morais, espirituais, ecológico-ambientais, de igualdade, de propriedade, de segurança, dentre outras, da época contemporânea. Neste sentido, considerando a relevância e a progressiva atualidade do assunto, considerando a oportunidade para a divulgação dos científicos fundamentos das noções em exame e visando à inadiável conscientização pública sobre a obrigatoriedade da científica matéria urbanística, evidenciam-se, dentre os aspectos evolutivos alienígenas e nacionais, os seguintes:

1) **No Direito Comparado.** Partindo da *Itália*, resumidamente, sem entrar nos variados aspectos da longa evolução das teorias, dos métodos, das técnicas científico-artísticas, dos instrumentos planejadores e respectivas normas urbanísticas de “*épocas antigas*”, “*da época romana*”, “*da época medieval*”, “*da época moderna e contemporânea*” (60), considerando a complexidade e a dificuldade da *matéria ou disciplina urbanística* e do respectivo Direito Urbanístico, destacam-se as observações doutrinárias, segundo as quais, numa primeira noção científica de caráter local, *a urbanística* se define como “a ciência que se preocupa com a sistematização e com o desenvolvimento das cidades, procurando”, através da aplicação de todos os recursos técnicos, “determinar a melhor posição das vias de circulação, dos edifícios e obras públicas, das habitações particulares, no sentido de proporcionar à população uma habitação saudável, cômoda e agradável” (61). A data de nascimento da urbanística moderna remonta ao século XVIII, época em que se manifestam dois fenômenos concomitantes: “a aceleração da taxa de crescimento da população e o começo do processo de *industrialização* (notadamente em Inglaterra e França)”. Estes “dois fenômenos” interrompem “o secular equilíbrio das circunstâncias naturais e criam as premissas para uma modificação radical das instalações, dos modos de vida e dos modelos culturais. A nova organização do trabalho - em consequência ao emprego das novas técnicas produtivas - altera bruscamente o antigo equilíbrio entre cidade e campo e cria o fenômeno da concentração nas grandes cidades com desperdícios enormes de recursos (humanos e econômicos) e gravíssimas tensões no conjunto social”. Para a conscientizada doutrina, a “cultura política” do século XIX “é ferida principalmente pela situação subumana em que o proletariado é obrigado a viver nas periferias das cidades”. A

(60) Vigilio Testa, *Disciplina Urbanistica*, 7ª ed., Giuffrè, Milano, 1974, p. 13 e s.

(61) Leopoldo Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici*, reportando-se à definição de Danger, CEDAM, Padova, 1962, p. 206 e s.

urbanística moderna “nasce exatamente como tentativa - sem êxito - de corrigir os males da cidade industrial” (62). “Falida a urbanística dos urbanistas, a urbanística torna-se um problema de todos, uma responsabilidade geral. Não pode existir uma urbanística ‘mínima’, limitada a denunciar e propor pequenas soluções locais, e uma urbanística ‘máxima’, dos especialistas, que desenha cidades e regiões”, pois “tal separação” é a “negação da democracia”. Evidentemente, “uma urbanística democrática” exige contribuição específica de “especialistas” mediante instrumentos difíceis e complexos, bem como “responsabilidade coletiva”. Compreendendo “um direito-dever da sociedade civil”, “é um problema de todos”, como “prática de todos”. *O objetivo* da urbanística, “Aristóteles já o havia fixado faz mais de dois mil anos”: “os homens se reúnem nas cidades com o escopo de viver; eles permanecem reunidos para viver a boa vida” (63).

Evolutivamente, “Da urbanística ao Governo do Território” (64), de acordo com os esclarecimentos doutrinários: “*A instrumentação urbanística das origens a hoje*”, atualmente disponível ao uso dos Entes Administrativos territoriais competentes, “representa o resumo do longo processo evolutivo cujo percurso é sujeito no tempo a urbanística, como ciência do uso do território”. “A evolução da urbanística se manifesta lentamente no tempo e investe quer em aspectos quantitativo-qualitativos, quer em aspectos jurídicos” (65). Em sua evolução conceitual vinculada ao território, cientificamente, para melhor compreensão da urbanística, a questão apresenta dois níveis: “1) o que é a urbanística do ponto de vista técnico-urbanístico, 2) o que é o direito urbanístico do ponto de vista jurídico”. Hoje: “A consideração científica dos problemas da cidade exige o reconhecimento segundo o qual esta não mais se caracteriza como entidade autônoma, destacada e separada do território em que surge, uma vez que se encontra inserida neste como um tecido conectivo”. Desta forma: “O objetivo da urbanística se amplia, abrangendo não só a cidade, mas também todo um inteiro território, tanto na sua parte urbana como naquela rural; a urbanística vem a caracterizar-se não só como ciência pertencente aos agregados urbanos, mas também como ciência das fixações humanas quer centralizadas, quer dispersas”. Nesta contínua evolução: “Partiu-se de um conceito de urbanística (aplicado na lei sobre a desapropriação de 1865) muito limitado, passou-se a um conceito de urbanística como disciplina das cidades, chegou-se enfim a um conceito de urbanística como disciplina do inteiro território”. Assim: “Urbanística não significa hoje ‘urbano’ mas significa ‘do território’. Em síntese: disciplina urbanística = disciplina do território”. Quanto à definição do *Direito Urbanístico*, “as matérias juridicamente estudadas podem ser identificadas em dois modos: ou com um critério de caráter material, segundo objetivo regulado; ou com um critério substancial, segundo uma unidade de princípios que constitui

(62) Filippo Salvia e Francesco Teresi, *DIRITTO URBANISTICO*, 6ª ed., CEDAM, Milano, 1998, p. 3, 4, apoiado nas lições de BENEVOLE; *Le origini dell’urbanistica moderna*, Bari, 1971; ARDIGÒ, *La diffusione urbana*, Roma, 1967; ZOCCA, *Sommario di storia urbanistica delle città italiane dalle origini al 1860*, Napoli, 1961, dentre outros autores.

(63) Roberto Guiducci, *L’urbanistica dei cittadini - Dalla città ai parchi scientifici e tecnologici*, Ed. Laterza, Bari, 1990, p. VII.

(64) Paolo Urbano, *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali - Profili istituzionali dell’Azione Pubblica*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1 e s.

(65) Alfredo Rossi, *Il Piano Regolatore Generale dal punto di vista tecnico - Appendice*, in Giorgio Pagliari, *Corso di Diritto Urbanistico*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 1999, p. 478 e s.

um instituto”. Como conceito geral: “A disciplina urbanística é um sistema unitário, um conjunto de institutos jurídicos coligados que se unem um ao outro. A explicação e a compreensão de um não é possível sem a contemporânea compreensão dos outros”. Neste sentido: “A disciplina urbanística se apoia sobre três pilastras fundamentais”: A primeira se define como “os planos urbanísticos, os atos do poder público que disciplinam a sistematização e a utilização do território”; a segunda “é a propriedade edilícia, direito dos privados a utilizar o território que lhe pertence segundo modalidades predeterminadas pelo poder público”; a terceira pilastra se define como “os instrumentos de aplicação da disciplina urbanística, controles e sanções, que garantem a correspondência entre utilização dos bens e determinações do poder público”. “Expôr sistematicamente o direito urbanístico implica em reunir normas numerosas e diversas, e de grande importância prática, em um quadro compacto e coerente, e reflete necessariamente no íntimo da teoria geral do direito” (66).

Em sua concepção global e dinâmica, o fenômeno compreende não só as exigências higiênico-estéticas da cidade, mas também a tutela de todas as exigências da vida social, interessando não só às comunas, mas também a todo o território com suas características geográficas, étnicas, históricas, artísticas, naturais, paisagísticas, ecológicas, geológicas, econômicas, sanitárias, culturais, educacionais, a utilização racional ou sustentável do solo em todo o território do Estado, numa visão abrangente de planejamento territorial e ambiental de qualquer nível (67). O *urbanismo* é regulado pelo *Direito Urbanístico*, este definido como “o complexo das regras e dos institutos que disciplinam o crescimento edilício dos centros habitados e o desenvolvimento urbanístico no território do Estado”, abrangendo todo o complexo de intervenções no território e das formas de utilização deste, como a legislação sobre as belezas naturais, a edificação popular, a edilícia nas zonas sísmicas, nas zonas industriais, sobre os parques nacionais, a salvaguarda e a recuperação de centros históricos, enfim, toda a legislação que se relaciona com a utilização racional do solo em todos os seus aspectos (68).

Evidentemente, a “disciplina urbanística”, partindo de obrigatório planejamento ambiental, trata de “complexo tema da ciência e da compreensão das leis e do direito urbanístico e ambiental”, integrado ao “regime dos solos” (69). Diante da manifesta

(66) Federico Spantigati, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 10, 11, 45.

(67) Feliciano Bevenuti, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Atti del Convegno Internazionale sulla Pianificazione Regionale e Provinciale*, Passo della Mendola, Trento, 1956, p. 36-7; Gastone Martini, *Disciplina e tutela del patrimonio storico, artistico e paesagistico*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 9; Giuseppe Fragola, *Urbanistica ed edilizia*, CEDAM, Padova, 1972, p. 122; Aldo M. Sandulli, *Diritto Amministrativo*, 12ª ed., Jovene, Napoli, 1974, p. 112; Mario Cicala, *La tutela dell'ambiente nel diritto amministrativo, penale e civile*, UTET, Torino, 1976, p. 243 e s.; Massimo Severo Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Giuffrè, Milano, v. 1/53, 1973; Paolo Urbani, *Pianificazione Urbanistica, Edilizia Residenziale e Interessi Ambientali*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 168; Vittorio Angiolini, Carlo Marzuoli, Alberto Roccella, Domenico Sorace e Aldo Travi, *Materiale per un Corso di Diritto Urbanistico*, 3ª ed., Ed. GIAPPICHELLI, Torino, 1999.

(68) Giuseppe Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Roma, v. 1/113, 1974.

(69) Gianni Beltrame, *Commenti alle principali leggi urbanistiche e ambientali*, CEDAM, Padova, 1998, p. XI, XII.

evolução da matéria, ao lado da “legislação urbanística”, inerente ao *Direito Urbanístico*, vem desenvolvendo-se, no tempo, “uma legislação ambiental, obrigatoriamente disciplinada, aos próprios fins, também, em prol do território”. O “direito urbanístico”, com “fundamento constitucional”, de forma imprescindível “pela imposição dos arts. 2 e 3 da Constituição”, bem como dos arts. 9, 42, da citada Magna Carta, apesar dos debates sobre sua autonomia dependente “do direito administrativo”, é direito autônomo demonstrado, enfim, por “uma literatura especializada”. Assim, a questão do raciocínio “sobre o fundamento constitucional do direito urbanístico foi, prevalentemente, considerada fechada” ou encerrada, demonstrando-se que “o direito urbanístico”, ou “a atividade urbanística abrangente da atividade do planejamento territorial”, tem indiscutivelmente “sua própria autonomia” (70).

Na Inglaterra, no século XVIII, “a infraestrutura científica está pronta para dar origem ao progresso técnico”, o mesmo ocorrendo na França. A história demonstra o notável avanço da Grã-Bretanha sobre os outros Países. Notadamente no “fim do século XVIII” e no “princípio do século XIX”, evidencia-se “a sucessão de vários descobrimentos técnicos”, estimulando outros Países, como a França, a Itália, com repercussões na “urbanização da população” e no “grau de desenvolvimento econômico” (71). No tocante ao “*urbanismo contemporâneo*”, as transformações modificaram “as bases econômicas das cidades e favoreceram o desenvolvimento rápido da população”, o que explica que “a Inglaterra, tecnologicamente muito avançada em matéria industrial, tenha tido um urbanismo anteriormente aos outros países, com grandes teóricos do urbanismo” (72). De acordo com as observações doutrinárias, as questões urbanísticas ali se revestem de particular importância, em face das peculiaridades nacionais, com a evidência, segundo a qual a nova concepção de *urbanismo*, ultrapassando os limites de mero problema de extensão superficial com fins mais ou menos estéticos e higiênicos, converte-se em complexa ciência da política governamental para a utilização racional do solo, mediante processos técnicos e econômicos, abrangendo a planificação e proteção tanto das zonas urbanas ou de expansão urbana como da zona rural, numa política urbanística que se ocupa de todos os aspectos do planejamento e do meio ambiente ao uso racional do solo e de seus recursos, mediante sistema de planejamento eficaz e eficiente, para benefício de toda a comunidade (73).

(70) Giorgio Pagliari, *Corso di Diritto Urbanistico*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 1999, p. 3, 6, 7, 8, 10, 25.

(71) Pierre Maillat, *O crescimento econômico*, trad. do tit. orig. *La croissance économique*, PUF, Paris, 1968, por Octavio Mendes Cajado, Difusão Européia do Livro - Coleção “Saber Atual”, São Paulo, 1968, p. 11, 12, 49.

(72) Françoise Billaudot e Michèle Besson-Guillaumont, *Environnement, Urbanisme, Cadre de Vie - Le Droit e l'Administration*, Éd. Montchrestian, Paris, 1979, p. 13.

(73) Peter Self, *Los problemas del crecimiento urbano y su tratamiento actual en Gran Bretaña*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 33-4; J. J. Granelle, *Espace urbain et prix du sol*, Sirey, Paris, 1970, p. 92; Leonardo Benevolo, *Aux sources de l'urbanisme moderne*, principalmente na Inglaterra e na França, Horizons de France, 1972, p. 5, 115 e s.; David Nobles, *Pianificazione Urbana e Territoriale In Gran Bretagna*, in DOCTER, ANNUARIO EUROPEO DELL'AMBIENTE 1986, Giuffrè, Milano, 1986, p. 758, 762.

Na França, o urbanismo é considerado tradicionalmente “como a ciência e a arte de ordenação das cidades e das aglomerações humanas, no sentido de atender a diversas necessidades econômicas, sociais e estéticas, bem como às necessidades inerentes ao poder de polícia, como aquelas essencialmente da higiene e da salubridade públicas”. O *Direito do Urbanismo*, mantendo estreitas relações “com certas partes do direito civil, do direito penal, do direito rural, do direito financeiro e do direito fiscal”, constitui “o conjunto de regras jurídicas”, tendo como objetivos, dentre outros, “a realização dos diversos fins urbanísticos” (74). Em acepção ampla, observa a doutrina que a expressão “aménagement du territoire”, abrangendo o ordenamento imobiliário e o urbanismo, corresponde “a uma política mais geral, que se manifesta pelo plano de desenvolvimento social da Nação”, cujas orientações e regras se relacionam diretamente com “a utilização dos solos”, de forma racional ou sustentável (75). “*Aménagement du territoire*” (ordenamento do território), como conceito genérico, compreende “estudo e aplicação das medidas legislativas, regulamentares, econômicas e financeiras destinadas a favorecer uma distribuição harmoniosa das populações humanas, das atividades e dos equipamentos sobre o conjunto do território nacional, a fim de melhorar a qualidade do meio ambiente e de promover o desenvolvimento econômico”. Trata-se de *ordenamento territorial* que compreende a “evolução dos espaços urbanos” (em função de concepções e de dados econômicos, sociais e estéticos), o “ordenamento hidráulico”, o “ordenamento regional” e o “ordenamento rural”, “com o objetivo de assegurar o bem-estar humano e a qualidade do meio ambiente” (76).

No tocante à “*evolução da política urbana e da tomada de consciência do meio ambiente no direito do urbanismo e no ordenamento do território*”, torna-se evidente que: “Urbanismo e política são duas noções profundamente ligadas”, pois “todas as duas têm além do mais uma raiz etimológica que se refere à cidade, aos habitantes de uma cidade; todas as duas se caracterizam por uma ação de síntese e arbitragem entre numerosos dados e pela vontade de organizar a vida dos cidadãos”. Esta concepção global de ordenamento do espaço “é recente já que aparecida após a urbanização galopante da segunda metade do século XX”. Define-se o *urbanismo* como o conjunto de “medidas técnicas, administrativas, econômicas e sociais que devem permitir um desenvolvimento harmonioso, racional e humano das aglomerações”. O século XX teve “uma política muito progressiva”, mediante “um esforço de planejamento e de regulamentação que vem depois do período de ‘laissez-faire’ por meio de, em consequência, uma política paralela de participação e de descentralização muito recente, no quadro da dupla pesquisa de uma política imobiliária eficaz e de uma proteção do meio ambiente”. Nas sucessivas fases “do *urbanismo contemporâneo*”, dentre outros avanços, destacam-se aqueles: “*De uma política de reconstrução e de reconstituição a uma política global de ordenamento do espaço*”; “*De uma política quantitativa a uma política qualitativa*”, com orientações, dentre outras, sobre: “um urbanismo descentralizado que permite reforçar as responsabilidades locais; um urbanismo humano que permite reduzir as desigualdades sociais; um urbanismo compatível com a boa gestão das finanças públicas; um urbanismo aberto que permite a informação e a

(74) Alex Weill, *DROIT CIVIL - Les Biens*, deuxième édition, DALLOZ, Paris, 1974, p. 159.

(75) Jacques Baschwitz - *L'urbanisme et l'aménagement foncier*, Defrenois, Paris, 1972, p. 21.

(76) Conseil International de la Langue Française, *Vocabulaire de l'Environnement* cit., p. 7, 8, 120.

participação dos habitantes”, com a compreensão tanto do “ordenamento global do espaço” como da “evolução da legislação e da regulamentação” (77). “A noção de ordenamento do espaço é com efeito uma noção global, e não se pode ignorar as repercussões da extensão das cidades sobre as zonas rurais limítrofes”. Na realidade, “as preocupações do ‘urbanista’ não se limitam ao ordenamento do meio urbano. Cada vez mais, ele é conduzido a inquietar-se igualmente pelo ordenamento do espaço rural ou das zonas turísticas. Igualmente seria sem dúvida preferível falar de direito público do ordenamento e da construção”, num “caráter global do enquadramento jurídico permitindo aos poderes públicos efetuar arbitragens cada vez mais complexas entre as formas de interesses privados extremamente diversificadas”, bem como “entre diferentes aspectos do interesse público”. Mesmo com sua dimensão ampliada, o *Direito Urbanístico*, “além de não se confundir com outros ramos do direito que lhe são próximos”, mantém integração ou relação com tais ramos do direito e com o direito do meio ambiente. Consideravelmente “ampliado em seu objetivo”, o Direito do Urbanismo, “após ter penetrado no direito da construção e lhe ter impresso sua marca, estendeu seu domínio de intervenção, não mais se limitando ao ordenamento da cidade e se tornando o direito da ocupação dos solos”. Tal Direito “atualmente consegue mais ou menos absorver o direito do meio ambiente” (78).

Considerando as dificuldades evolutivas do “urbanismo” e do “direito do urbanismo”, a conceituada doutrina destaca o “mérito de Hausmann”, qualificado como “o pai-fundador do direito do urbanismo francês”. Já naquela época (1852), “Hausmann já sabia que um bom urbanismo não se realiza na improvisação”, mas, sim, de acordo com a regulamentação adequada ao “campo de aplicação”. Tal Direito, de “caráter interdisciplinar”, configura-se largamente “pelos modos de intervenção e de regulação públicas” desenvolvidos em França. Com a progressiva evolução, “calcula-se hoje um número considerável de regulamentos de urbanismo” relacionados com “o controle da utilização dos solos”, mediante “Regras de urbanismo” (gerais, locais e especiais), “Autorizações de urbanismo”, “Contribuições de urbanismo” (79). Acrescenta-se que “O direito francês do urbanismo começa também a sentir a influência do direito europeu”, com a aplicação, “em 1998”, da “Convenção Européia de Salvaguarda dos Direitos do Homem, para criar um novo caso de indenização das servidões de urbanismo”. Tratando das “grandes etapas” do “DROIT DE L’URBANISME”, salienta a conscientizada doutrina as “tendências atuais”: “Das tendências novas se afirmam ao triplo nível políticas urbanas, processos de urbanismo e regras jurídicas”. À medida que as regras de urbanismo se multiplicam, “o direito do urbanismo adquire sua autonomia, não somente em face das antigas preocupações de polícia (segurança, salubridade, pertencente ao domínio ou conjunto de bens imóveis), mas também com relação ao direito da construção”. “O direito

(77) Françoise Billaudot e Michèle Besson-Guillaumont, *Environnement, Urbanisme, Cadre de Vie - Le Droit e l’Administration* cit., p. 9, 13, 14, 17, 25, 26.

(78) Yves Jégouzo e Yves Pittard, *Le droit de l’urbanisme*, Masson, Paris, New York, Barcelone, Milan, 1980, p. 7, 8. Tratando-se de expressões sinônimas de novo ramo de Direito autônomo, observa-se a adoção tanto da expressão *Direito do Urbanismo* (*Droit de l’urbanisme*) adotada na França de acordo com o sentido original como da expressão *Direito Urbanístico* adotada no Brasil (CF, art. 24, I), ambas iniciadas com letra maiúscula para enfatizar a sua relevância.

(79) Jérôme Chapuisat, *Le droit de l’urbanisme*, Que sais-je, 2130, PUF, Paris, 1983, p. 6, 9, 10, 11, 12.

do urbanismo transforma-se cada dia um pouco mais em direito público econômico, distinto do direito administrativo geral”, salientando-se que esta evolução “não facilita seu estudo”, pois, “de maneira paradoxal, a autonomia crescente do direito do urbanismo em relação ao direito da construção multiplica as interferências com outros ramos do direito público: direito da desapropriação, direito do meio ambiente, fiscalidade imobiliária, ordenamento do território”. Evidentemente: “Estas numerosas interferências, acrescentadas à mudança frequente de regulamentação, constituem fatores essenciais de complexidade” (80).

Na Espanha, salienta a doutrina que a definição de *urbanismo*, não obstante a diversidade de conceitos, encontra-se, ainda, em formação, tratando-se de assunto difícil, de natureza polêmica e dinâmica. Todavia, acrescenta que o seu significado etimológico, de ciência voltada só para o ordenamento das cidades, conserva-se apenas por tradição, uma vez que o seu conceito se ampliou, abrangendo, além das aglomerações urbanas, “a utilização racional de todas as partes do território” de caráter “urbano ou rural”. Os ideais do *urbanismo*, como política urbanística ou política do solo, “são nada mais e nada menos que melhorar *ex tempore*”, ou imediatamente, “as condições da vida do homem. Por ele o urbanismo e sua política têm existido em todos os tempos, pois são universais e necessários” (81). O objetivo da legislação urbanística é o bem-estar público, como princípio constitucional, mediante a organização da cidade e o regime jurídico do solo (82).

Em Portugal, numa visão global, em breves “notas sobre a realidade portuguesa” relacionada com a “*disciplina urbanística*”, esclarece a doutrina que o “urbanismo contemporâneo” é de “evolução recente”, podendo dizer-se “que o fenômeno da urbanização, na sua plenitude, apenas nos últimos anos se manifestou” naquele País, “ainda que longe da sua verdadeira dimensão, com enorme atraso em relação aos demais países europeus”. A Segunda Guerra Mundial fomentou, de forma extraordinária, “os estudos urbanísticos, importou mesmo uma nova visão da disciplina urbanística, uma autêntica revolução urbanística”, evidenciando-se que, no final da guerra, “a Europa encontrava-se destruída” e as grandes cidades “como Paris, Berlim, Colônia, Roma, Londres e tantas e tantas outras eram montes de ruínas” que impunham inadiável reconstrução, por parte dos Governos, “na reedificação das cidades”, com as adaptações “às novas exigências que os progressos técnicos tinham desencadeado”. Portugal, “fora do conflito armado” da Segunda Guerra Mundial, teve “suas cidades preservadas da destruição”, mas “o acréscimo demográfico”, “o abandono do território agrícola” e o êxodo da população do campo “em direção à cidade, principalmente aos grandes centros urbanos”, “a especulação de terrenos”, o nascimento de verdadeiras “cidades-monstros” perante a passividade, “ou mesmo a cumplicidade administrativa”, “as zonas verdes foram ignoradas”, ocupação “de terrenos livres” e construção, nesses terrenos, de “barracos”, “condições de vida desumanas”, dentre outros graves fatos, resultavam em “graves incômodos urbanísticos” e em “verdadeiros

(80) Fernand Bouyssou et Jean Hugot, *CODE DE L'URBANISME*, commenté et annoté, Éd. Litec, Paris, 2000, p. X, XIX, XX, XXI.

(81) Alberto Martín Gamero, *Expropiaciones urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 1967, p. 37 e s.

(82) Rafael Nasarre Alastruey, *Las urbanizaciones particulares; la Ley del suelo ante el fenómeno turístico*, Montecorvo, Madrid, 1972, p. 27 e s.

crimes para a ordenação territorial” (83).

De 1970 a 1974, a citada doutrina acrescenta que “a Administração Central fez um esforço notável para recuperar todo aquele tempo em que pura e simplesmente ignorou o fenômeno urbanístico”, com a publicação de diplomas legislativos no sentido de regulamentar, de forma até então desconhecida, “a ordenação do território nacional”. Já se conscientiza de *uma noção global*: “A urbanística torna-se assim a ‘ciência da organização do território’, abrangendo no seu objeto o país todo, para além das restritas fronteiras das cidades”. A noção de *disciplina urbanística* abrange “a organização global do espaço, ou seja, a organização de todo o território do país”. De acordo com a realidade atual, o *Direito Urbanístico* não permite que a cidade seja estudada “fora do espaço territorial que a rodeia, e no qual se encontra integrada”. Assim: *O Direito Urbanístico*, em sua ampla noção, “engloba o conjunto de regras dirigidas à organização global do território em ordem a melhor o aproveitar e desenvolver, esse conjunto de normas, que regula a planificação e sistematização do espaço nacional e com base no qual as construções são edificadas, as zonas verdes são protegidas, as paisagens preservadas, a harmonia estética consolidada, de acordo com os estudos dos técnicos urbanistas”. “O direito urbanístico tem por objeto fundamental o interesse da boa urbanização, ou seja, da melhor organização do território” (84). *O Direito do Urbanismo Português*, como importante ramo do Direito, começa a despertar interesse e “*crecente sensibilidade à sociedade civil para a proteção do meio ambiente, do patrimônio cultural e do ordenamento do território*”, em defesa da “*tão divulgada (e sempre desejada) qualidade de vida*” (85).

2) No Brasil, breve visão geral, advertências e denúncias sobre preocupantes fatos impactantes no território nacional. Em breve visão geral, sem entrar nas diversas fases da evolução técnico-normativa, urbanístico-construtiva e arquitetônica, desde a época do descobrimento do Brasil (em abril de 1500), no século XVI, até as primeiras décadas do século XX (86), não obstante a existência de novas normas jurídicas posteriores, notadamente a partir da década de 1970 (de forma especial: Lei nº 6.766, de 19-12-1979, sobre *o parcelamento do solo urbano*; Constituição Federal de 5-10-1988, com a *introdução e a consolidação do Direito Urbanístico em nosso Direito Positivo*, art. 24, I, c/c arts. 30, VIII, 182, §§ 1º a 4º, no citado século XX; Lei nº 10.257, de 10-7-2001, sobre *diretrizes gerais da política urbana*, já em pleno século XXI), lamentavelmente, entre nós, *o urbanismo contemporâneo e o respectivo Direito Urbanístico* de caráter notadamente científico-técnico-ambiental e jurídico-constitucional encontram-se, ainda, em via de conscientização política, social, econômica, científico-tecnológica, jurídico-constitucional e pública, para a *adequada e imparcial regulamentação dos arts. 182 e 183 da*

(83) Manuel Veiga de Faria, *Elementos de Direito Urbanístico*, Coimbra Editora, Coimbra, 1977, p. 11 e s., 18 e s.

(84) Manuel Veiga de Faria, *Elementos de Direito Urbanístico* cit., p. 23 e s.

(85) Miguel Sardinha, *Direito do Urbanismo e legislação complementar (colectânea de legislação)*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 5.

(86) Reporta-se ao nosso trabalho sobre *Urbanismo I*, in *Enciclopédia SARAIVA DO DIREITO* v. 76/1, Ed. SARAIVA, São Paulo, 1981, p. 6, 7.

vigente Magna Carta, bem como para a efetiva elaboração das diretrizes e normas gerais da política urbana, de forma compatível tanto com a política de desenvolvimento e de expansão urbana como com o harmônico ordenamento do território nacional e regional (cinco Grandes Regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), estadual (com as respectivas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), distrital e municipal, mediante harmônico planejamento integrado, efetivo controle e contínua fiscalização do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, tanto urbano e de expansão urbana como rural.

Em razão dos *alarmantes e preocupantes fatos impactantes*, continuamente agravados em cidades de Municípios em todas as Regiões do Brasil e do próprio Distrito Federal, notadamente nos grandes centros urbanos, com o advento do progresso industrial e econômico, da explosão demográfica e da conseqüente concentração das massas operárias e das populações rurais nos centros industriais e urbanos, tornaram-se gradativamente notórios *os lesivos impactos urbanístico-construtivo-ambientais, sócio-econômicos, arquitetônicos, sanitários, culturais, educacionais, morais, como fatores negativos do veloz e tumultuoso progresso sem planejamento adequado, já com enormes danos materiais, morais e letais (mortais) irremediáveis, irrecuperáveis, incalculáveis, irreparáveis ou irreversíveis*, tudo impondo a imediata e permanente *reação* da sociedade civil e da comunidade científico-técnico-jurídica perante a Administração Pública em todos os níveis, sempre com a oportuna comunicação pela imprensa, para as inadiáveis contribuições *em prol da contínua substituição das simuladas soluções político-pessoais* de efeitos já notória, contínua e agravadamente danosos *por soluções científico-técnico-jurídicas vinculadas ao obrigatório e progressivo planejamento territorial*, consolidado pelos princípios e normas constitucionais e legais, como medida preventiva e compatível com a proteção, a defesa, a recuperação, a melhoria e a preservação da sadia qualidade ambiental propícia à vida de todos os habitantes do País, tanto da zona urbana e de expansão urbana como da zona rural.

Assim é que as advertências e as denúncias sobre *os danosos fatos em todos os âmbitos do território nacional*, notadamente nas grandes cidades, se multiplicam por parte de cientistas, técnicos, juristas, especialistas, intelectuais em geral, de jornalistas e de pessoas que se conscientizam dos gravíssimos problemas da degradação das zonas urbanas, de expansão urbana e rurais de todo o País, como, dentre outros: *a falta de planejamento territorial* (com todos os aspectos sócio-econômicos, urbanístico-construtivos, ambientais, sanitários, administrativos, educacionais, culturais, morais); *a incontrolada especulação imobiliária, com irracional desmatamento, independentemente de sua localização, de seu valor ecológico, frutífero ou de produção, de sua antiguidade ou raridade, de seu valor monumental, estético ou paisagístico; os incêndios de florestas, de demais formas de vegetação e de canaviais*, ilegalmente autorizados, criminosos ou imprudentes; *as doações, vendas, alienações ou concessões de consideráveis hectares de terras públicas ou devolutas da Amazônia Legal e de outras Regiões do País*, envolvendo terras indígenas, mediante títulos simulados a latifundiários, a empresas madeireiras, agropecuárias, de mineração, a multinacionais ou a estrangeiros, além das *incontroladas posses, ocupações ou grilagens ilícitas, invasões organizadas de propriedade pública e privada*, com o emprego de todos os tipos de fraudes agravadas com a conivência irresponsável de certos representantes de Cartórios de Registro de Imóveis e de órgãos públicos controladores

competentes; a exploração irracional de recursos minerais e de outros recursos naturais esgotáveis; o uso irracional do solo pela falta de planejamento, de controle e de fiscalização dos recursos ambientais ali integrantes; o zoneamento industrial em localização imprópria e incompatível com as peculiaridades sócio-econômicas e urbanístico-ambientais locais; os loteamentos irregulares ou aprovados sem as formalidades e as cautelas legais devidas; a expulsão, a ocupação de suas terras ou a desestabilização da população das zonas rurais e sua forçada migração desordenada, notadamente, para as grandes cidades, pressionada a viver em situações precárias de desemprego, de pobreza, de marginalização, de discriminação e desigualdade, em favelas ou em habitações subumanas na periferia ou em cortiços nos centros urbanos, decorrentes de invasões ilegais de imóveis alheios (públicos ou privados); a falta de saneamento básico; os lixos e resíduos tóxicos, venenosos e nocivos à saúde, bem como os esgotos de todos os tipos lançados pelas indústrias e por outras fontes poluentes no meio ambiente interno e externo, nos solos, nos subsolos, nas águas em geral; os projetos, as construções, instalações, operações e respectivos lixos ou resíduos das temíveis atividades nucleares, de forma sigilosa, sem as devidas cautelas, sem a constitucional e legal exigência do estudo prévio de impacto ambiental ou necessário em qualquer época com os respectivos relatório de impacto ambiental e avaliação de impacto ambiental-EPIA/RIMA AIA ou EIA/RIMA/AIA, em localizações impróprias (como as usinas nucleares de Angra I e II, além da polêmica construção da de Angra III, no Município de Angra dos Reis-RJ, e o Projeto Aramar, no Município de Iperó-SP); a aprovação de planos, programas ou projetos de complexos petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, carboquímicos, além de outras atividades perigosas e faraônicas em localização imprópria, sem o obrigatório EPIA/RIMA/AIA ou EIA/RIMA/AIA (Cubatão-SP); as soluções técnicas e econômicas arrogantemente impostas pelos tecnocratas, sem a observância das exigências constitucionais e legais; a concessão de incentivos fiscais ou financeiros a atividades predatórias, poluentes e contrárias ao interesse público; os faraônicos e improvisados projetos urbanístico-construtivos, de execução acelerada, sob pressões de enormes interesses econômicos particulares e políticos em jogo; manifesta desvalorização ou descaracterização, falta de inventário, de registro e de permanente vigilância sobre importantes conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arquitetônico, estético, turístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico e de outros bens integrantes do Patrimônio Cultural Brasileiro; a demolição de magníficos conjuntos arquitetônicos em áreas nobres de cidades brasileiras para a verticalização de edifícios destinados a usos residenciais, comerciais, garagens para veículos automotores, em grave atentado contra a memória do patrimônio histórico nacional; as ilegais e generalizadas invasões de terrenos e edifícios alheios (públicos ou privados), para irregulares construções de favelas, mocambos, malocas ou palafitas, em áreas geralmente impróprias (mananciais, margens de rios, riachos, córregos, igarapés, áreas lindeiras a canais, áreas de morros), com o aumento de lixos e respectivos impactos de assoreamento nas calhas dos rios, canais, galerias, de entupimento de bueiros e consequentes calamidades decorrentes de enchentes ou inundações prejudiciais em épocas chuvosas, de erosões aceleradas dos solos, dos morros e das áreas de encostas com deslizamentos de terra e de moradias ali existentes, além da alarmante e gananciosa especulação imobiliária com a exploração indiscriminada de recursos ambientais, de material de construção em áreas impróprias de morros, com prejudiciais efeitos da degradação ambiental e da descaracterização paisagístico-natural e cultural, tudo com a criminoso convívio e

manifesta improbidade de grupos políticos e governamentais para obtenção de votos eleitores, notadamente após a aprovação e vigência da Lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10-7-2001), com a *introdução de confusas diretrizes gerais pessoais e de graves institutos políticos* contrários notadamente à Constituição Federal, ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental. Dentre os aspectos preocupantes, advertem-se, reiteradamente: *as polêmicas regularização fundiária e urbanização de favelas*, intencionalmente, substituídas pelas simuladas expressões “regularização fundiária” e “urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”, de *forma incompatível com a ciência do urbanismo e com o respectivo Direito Urbanístico*, além de sua inconstitucional adoção como *diretriz geral de caráter político e pessoal*, juntamente, com *as diretrizes gerais de caráter jurídico e im pessoal* introduzidas pela mencionada Lei do Estatuto da Cidade; *a indiferença, a insensibilidade ou a inconscientização pública* gerada pela frequência da destruição dos recursos naturais e culturais, das previsíveis catástrofes ecológico- anuais de secas e inundações com enormes prejuízos e danos materiais, morais e mortais irreversíveis à população, às cidades, ao meio ambiente saudável e ao erário; *o despreparo, a negligência, a imprudência, a imperícia, a inconscientização pública ou a ineficiência*, em matéria urbanístico- ambiental, da maioria dos representantes dos Poderes Públicos (federais, estaduais, distritais e municipais); *o despreparo, a negligência, a imperícia, a inconscientização pública ou a ineficiência de certos profissionais do campo do Direito e a superficial fundamentação de certas pretensões, contestações ou decisões judiciais* em ações relacionadas com a defesa do meio ambiente urbano, de expansão urbana ou rural, da saúde pública, *dentre outros gravíssimos fatos* notória e reiteradamente comprovados, advertidos e denunciados pela comunidade civil, jornalística, científico- técnico- jurídica do País (87), já expressamente reconhecidos e revelados pelo próprio Governo do Brasil (88).

(87) Paulo Affonso Leme Machado, *URBANISMO E POLUIÇÃO - Aspectos Jurídicos*, in RT v. 469/34, Ed. RT-SP, 1974; do mesmo Autor: *POLUIÇÃO POR RESÍDUOS SÓLIDOS - Implicações Jurídicas*, in RT v. 485/30, Ed. RT-SP, 1976; *POLUIÇÃO POR PESTICIDA - Implicações Jurídicas*, in RT v. 499/27, Ed. RT-SP, 1977; Helita Barreira Custódio, *Autonomia do Município na Preservação Ambiental*, Ed. Resenha Universitária, São Paulo, 1976, p. 2; da mesma Autora: *Monumentos Históricos, Artísticos e Naturais*, in Enciclopédia SARAIVA DO DIREITO v. 53/222, Ed. SARAIVA-SP, 1980, p. 236, 237; *URBANISMO I*, in Enciclopédia SARAIVA DO DIREITO v. 76/1, Ed. SARAIVA-SP, 1981, p. 6 e s.; *O Projeto de Lei do Uso do Solo* (Parecer jurídico sobre o PL nº 775/83), in Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial-RDC v. 27/71, Ed. RT-SP, 1984, p. 100, 101, 105; *Problemática dos Agrotóxicos*, in RDC v. 34/70, Ed. RT-SP, 1985; *Forçada migração interna e degradação sócio-ambiental das cidades brasileiras*, in BDA n. 6/431, Ed. NDJ-SP, 1988; *Impactos sociais e ambientais da industrialização*, in ANAIS dos SEMINÁRIOS, DEBATES-UNESP sobre Modernização e Desenvolvimento no Interior de S. Paulo, Ed. UNESP, São Paulo, 1988, p. 77 a 108; *Avaliação de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro*, in RDC v. 45/69, Ed. RT-SP, setembro/1988; *Zona urbana: O automóvel como fonte poluidora e a vegetação como solução despoluidora*, in RDC v. 47/63, Ed. RT-SP, 1989; Luciana Vieira de Melo, *A erosão urbana e seus impactos ambientais nos morros da Cidade do Recife*, in ANAIS do 6º CBGE - IX COBRAMSEF, Ed. ABGE/ABMS, v. 1, Salvador-BA, nov./1990, p. 353 a 361, dentre outras advertências, além das notórias denúncias diárias pela Imprensa, notadamente jornalística e televisionada, sobre a preocupante desordem urbanística das cidades brasileiras.

(88) Governo do Brasil, *O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, da Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CIMA, Imprensa Nacional, Brasília, 1991, p. 129 a 133.

Tais gravíssimos fatos, cada vez mais preocupantes pelos seus amplos efeitos negativos e impactantes repercussões danosas diretas e indiretas tanto nas zonas urbanas e de expansão urbana como nas zonas rurais dos Municípios brasileiros, localizados tanto na Zona Costeira como no interior e na faixa de fronteiras do País, *vêm sendo*, inequívoca e alarmantemente, *agravados*, em razão da ampliação dos fenômenos típicos do caótico desenvolvimento insustentável, sem planejamento, *fruto da notória e reiterada ineficiência da Administração Pública*, da adoção de políticas públicas equivocadas e tendenciosamente simuladas, da intencional distorção da verdadeira democracia constitucionalmente consolidada no Brasil, de controvertidas e fraudulentas decisões políticas tendenciosas, errôneas e prejudiciais, como aquelas que estimulam *o aumento da ilegal grilagem de terras públicas* na zona rural, *o aumento das ilegais invasões e dos requisitos inconstitucionais do usucapião da propriedade imóvel alheia*, notadamente da propriedade pública, para fins de favelas, comércio ou moradia, na zona urbana e na zona de expansão urbana, bem como o aumento da alarmante especulação imobiliária, *o que vem agravando a situação de perigo já existente e ampliando os danosos efeitos dos conflitos sociais*, tanto nas grandes cidades e metrópoles como em todas as cidades brasileiras, independentemente do número de habitantes. Indubitavelmente, dramática já é a degradação vertiginosa da grande maioria das cidades brasileiras, já preocupantemente descaracterizadas, decadentes, em razão dos ininterruptos fatos ou condutas, dentre outros: *a contínua redução e a consequente perda dos espaços públicos e dos respectivos objetivos sócio-civilizatórios ao mal-estar de todos; a incontrolável expansão urbana desplanejada e desordenada, com o aumento e o agravamento da desertificação, com a continuidade da forçada migração interna e os preocupantes efeitos do aumento de invasões de imóveis alheios* (notadamente públicos) *e das respectivas favelas* por integrantes de movimentos ilegais de “sem teto”, já com previsões assustadoras, particularmente para o Brasil, no documento “O Estado das Cidades do Mundo 2006-2007” da ONU; *o contínuo aumento da especulação imobiliária e da massificação das cidades; o agravamento da violência urbana e das tragédias urbanas com mortes, medo, insegurança; a contínua decadência e a iminente perda dos valores educacionais, profissionais ou sociais do trabalho, morais, familiares, culturais, religiosos, dos bons costumes, cujos danosos efeitos vêm sendo*, lamentável e perigosamente, *demonstrados* por maus costumes, banditismo, consumo de drogas, assaltos à mão armada com reféns, sequestros intencionais, relâmpagos ou por telefone, mortes, todos os tipos de violência urbana e nas escolas, em irreversíveis, incalculáveis ou irreparáveis danos à população e inquietante insegurança à sociedade, pela criminosa exploração do turismo sexual contra os bons costumes, contra os valores familiares, morais, culturais, *em detrimento ao Processo Civilizatório Nacional*, além do agravante e contínuo mal-estar notadamente dos habitantes de todas as cidades brasileiras, *dentre outros novos e preocupantes fatos, ações ou condutas e respectivos danosos efeitos atentatórios contra a vida, a segurança, a liberdade, a propriedade, a igualdade e a dignidade da pessoa humana*, notória e continuamente advertidos e denunciados tanto pela idônea comunidade, notadamente, científico-técnico-jurídica nacional e internacional (89) como pela imprensa periódica e diária, mediante todos os meios de comunicação social (revistas, jornais,

(89) Hermes Ferraz, *A violência urbana - Ensaio*, Ed. SCORTECCI-SP, 1994, p. 37, 40, 52, 58, 80; do mesmo Autor: *Cidade e Vida*, Ed. SCORTECCI-SP, 1996, p. 153, 186; *Filosofia urbana*, T. I, Ed. SCORTECCI-SP, 1997, p. 11, 12; *Filosofia urbana*, T. IV, Ed. SCORTECCI-SP, 1998, p. 11, 66, 71;

emissoras de rádio e televisão) (90).

Indubitavelmente, *o contínuo agravamento das causas e dos respectivos efeitos danosos da preocupante degradação das cidades brasileiras*, de forma contrária aos expressos objetivos constitucionais no sentido de garantir o bem-estar de seus habitantes, *demonstra a flagrante e inquietante resistência ao cumprimento dos princípios e das normas particularmente constitucionais sobre o obrigatório planejamento territorial, a adequada execução dos planos correlatos, os permanentes controle e fiscalização do uso e da ocupação dos solos, subsolos e respectivos recursos ambientais*, por parte de agentes competentes da Administração Pública em todas as esferas governamentais de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com raras exceções, *tudo impondo a imediata reação e a permanente contribuição da Comunidade Científico-*

Filosofia urbana, T. V, Ed. SCORTECCI-SP, 1999, p. 15, 18 e s.; *Organização urbana*, texto avulso, São Paulo-SP, fev./2002, p. 4, 6; Helita Barreira Custódio, *Diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano* (Proj. de Lei nº 5.788/90), in RDC v. 63/115, Ed. RT-SP, 1994, p. 120 e s.; da mesma Autora: *Meio ambiente urbano*, in RDC 70/56, Ed. RT-SP, 1994, p. 62; *Uma introdução à responsabilidade civil por dano ambiental*, in RDC v. 75/69, Ed. RT-SP, 1996, p. 70, 71; *Direito à Saúde e Problemática dos Agrotóxicos*, in Revista de Direito Sanitário v. 2 - nº 3/9 - CEPEDISA-NAP-DISA/USP, Ed. LTr, São Paulo-SP, nov./2001; *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes*, Millennium Editora, Campinas-SP, 2005, com novas advertências e denúncias sobre a degradação das cidades, p. 3, 162, 164, 168, 169, nota de rodapé (182); *Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente*, Millennium Editora, Campinas-SP, 2006, p. XVII; *Princípios indispensáveis ao cumprimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente*, in Política Nacional do Meio Ambiente - 25 anos da Lei n. 6.938/1981, Coordenadores: João Carlos de Carvalho Rocha, Tarcísio Humberto Parreiras Henriques Filho, Ubiratan Cazetta, Ed. DelRey, Belo Horizonte, 2007, p. 1, 2, 3; IBAMA, GEO BRAZIL 2002 - Brazil Environment Outlook, Ed. IBAMA, Brasília, 2002, p. 61, 65, 66, 67, 70, 76, 77, 109, 110, 120, 190, 193; Vicente Gomes da Silva, *Dificuldades jurídicas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)*, in DIREITO AMBIENTAL - O desafio brasileiro e a nova dimensão global, Coordenação de Maria Artemísia Arraes Hermans, Co-Edição: Conselho Federal da OAB e Brasília Jurídica, Brasília, 2002, p. 498 a 513; Notícias preocupantes: “ONU: Brasil terá 55 milhões vivendo em favelas até 2020”, in www.estadao.com.br, p. 1 (acesso em 27-2-2007); “as Nações Unidas afirmam que”, apesar do compromisso do Brasil em melhorar a vida de quem mora nas favelas, “a desigualdade e a pobreza crônicas ainda aumentam e os preconceitos não mudaram”; “Terra - Violência no Rio de Janeiro: Traficantes controlam serviços públicos em favelas”, in noticias.terra.com.br (acesso em 25-11-2006); José Eduardo de Assis Lefèvre, *De Beco a Avenida - A História da Rua São Luiz*, EDUSP-SP, 2006, p. XIII; Regina Proserpi Meyer, *O espaço da vida coletiva*, in Revista URBS nº 42/16, Publicação da Associação Viva o Centro, Edição Especial - dezembro 2006; Guilherme José Purvin de Figueiredo, *Riacho do Ipiranga: Um símbolo histórico, cultural e ecológico para o Brasil*, in Revista de Direitos Difusos v. 39/7, Ed. Portal Jurídico-RJ, 2006 (com sérias advertências sobre “esgotos domésticos e industriais a céu aberto”, “inundações”, “políticas públicas equivocadas”); Marici Capitelli, *Conflito aberto: Órfãos de uma era de extremos*, in Revista Ambiental Legal nº 5/11, Ed. AICA, São Paulo-SP, out./nov./dez./2006; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, *ELEIÇÕES 2006 - Orientações da CNBB - Documentos da CNBB 82, “OS DESAFIOS DO CONTEXTO ATUAL”*, Paulinas, São Paulo, p. 15, 16, 39, 41; CNBB, *Vida e missão neste chão - Campanha da Fraternidade 2007: FRATERNIDADE E AMAZÔNIA, Texto-Base*, Ed. SALESIANA, São Paulo, 2007, p. 36, 41, 42, 43, 49 e s., dentre outras idôneas fontes de advertências e denúncias sobre a preocupante realidade da degradação das cidades brasileiras.

(90) Leandra Peres, *O ABRIL SEM LEI DO MST - Os sem-terra voltam a agitar o campo, mas contam com um duplo auxílio do governo*, in Revista VEJA nº 15/52, Ed. ABRIL - edição 1849, São Paulo-SP, abril/2004; Almanaque ABRIL “2006 BRASIL”, *IMPACTOS AMBIENTAIS*, Ed. ABRIL, São Paulo-SP, 2006, p. 218 e s. Dentre outras graves notícias: “O TERROR TOMA CONTA DO RIO”, “cenas de guerra nas ruas do Rio de Janeiro”, “Incêndios, tiros e confrontos em quinze áreas da região metropolitana do Rio”,

Técnico-Jurídica nacional, junto ao Congresso Nacional, para a *inadiável e impessoal revogação das diretrizes gerais pessoais e dos institutos políticos, intencionalmente introduzidos na Lei nº 10.257, de 10-7-2001, e na respectiva Medida Provisória nº 2.220, de 4-9-2001, de forma simulada junto às diretrizes e aos institutos científico-técnico-urbanísticos e jurídico-constitucionais, em decorrência de pressões de grupos sócio-econômicos de interesses pessoais, de forma contrária ao interesse público.*

Em razão dos *graves equívocos* já demonstrados pela doutrina e com propostas ao Congresso Nacional (91), por determinação constitucional (CF, art. 24, I, c/c arts. 30, VIII, 182, §§ 1º a 4º, 183, §§ 1º a 3º), *impõe-se a inadiável revisão da citada Lei do Estatuto da Cidade, para fins de expressa revogação das diretrizes político-pessoais e dos institutos político-pessoais ali introduzidos*, notadamente “regularização fundiária”, “urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (ou urbanização de favelas), “concessão de direito real de uso de imóveis públicos”, “concessão de uso especial para fins de moradia e comércio em áreas públicas”, “usucapião especial coletiva de imóvel urbano”, “direito de preempção”, *em razão dos insanáveis vícios da inconstitucionalidade e ilegalidade*, para o aperfeiçoamento, a científica e segura eficácia urbanístico-constitucional da Lei nº 10.257, de 10-7-2001. Neste sentido, em razão da competência constitucional do Congresso Nacional, tornam-se indispensáveis básicas providências notadamente sobre: a) *o efetivo conhecimento, o adequado entendimento e a real valorização da Constituição Federal, como a “Lei Magna” ou a “Lei Suprema” do País*; b) *a adequada interpretação científico-jurídica dos princípios e das normas constitucionais*; c) *a obrigatória obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade ou imparcialidade, moralidade, publicidade, probidade e eficiência da Administração Pública*; d) *o irrenunciável dever de manter, defender e cumprir os princípios e as normas constitucionais e legais, no presente caso, sobre urbanismo e Direito Urbanístico, mediante indispensável ordenação do território, obrigatório planejamento territorial e adequada execução dos planos correlatos, de forma democraticamente cooperativa, integrada e harmônica, por parte de todas as Unidades da Federação, de acordo com as respectivas competências, peculiaridades nacionais e regionais (dois ou mais Estados-membros), estaduais e respectivas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, distritais e municipais ou locais ao equilibrado desenvolvimento racional, sustentável e seguro do País, com o objetivo de garantir o legítimo bem-estar de todos os seus habitantes, independentemente de sua situação econômica, no presente e no futuro.*

in Revista VEJA nº 52/30, Ed. ABRIL - edição 1989, São Paulo-SP, dez./2006; Luiz Eduardo Soares, André Batista e Rodrigo Pimentel, *ELITE DA TROPA*, Ed. OBJETIVA, Rio de Janeiro-RJ, 2006, com informações alarmantes sobre “leis da guerrilha urbana” e a “rotina violenta que os policiais do BOPE” enfrentam, “todas as noites”, quando sobem “às favelas da cidade para liquidar bandidos de qualquer comando”, p. contracapa inicial; Clarissa Thomé, *País investe menos e favelas crescem*, *in* O Estado de S. Paulo de 26-11-2006, www.estadao.com.br (acesso em 27-2-2007); Chico Siqueira, *Terra sem lei - MST destrói canavial e faz invasões*, noticiando que “Integrantes do Movimento dos Sem-Terra (MST) ampliaram ontem as mobilizações do ‘abril vermelho’”, *in* O Estado de S. Paulo, de 12-4-2007, p. A9; “*ABRIL VERMELHO*” - “*Sem teto faz 22 invasões no País*”, *in* O Estado de S. Paulo, de 12-4-2007, p. C9, além de outros notórios e preocupantes fatos sobre a insustentabilidade das cidades brasileiras, divulgados diariamente pelos meios de comunicação social.

(91) Helita Barreira Custódio, *Estatuto da Cidade e Incompatibilidades Constitucionais, Urbanísticas e Ambientais*, *in* Fórum de Direito Urbano e Ambiental v. 3/213, Ed. Fórum, Belo Horizonte-MG, maio/junho/2002; *in* Direito Ambiental Visto por nós Advogados, Coordenadores: Mário Werneck, Bruno

3) **Reação da Comunidade Científico-Técnico-Jurídica para oferecer contribuição à solução dos graves problemas urbanísticos nacionais.** No Brasil, além de importantes trabalhos de profissionais das áreas científico-técnico-artísticas (92), destacam-se alguns juristas seriamente preocupados no sentido de dar a sua contribuição à solução dos graves problemas urbanísticos nacionais. Para Hely Lopes Meirelles: “*Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade*”. Por “*espaços habitáveis*”, entendem-se “todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação*”. Dentre outros aspectos relevantes, evidencia que “o Urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo onde as realizações humanas ou a preservação da Natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo”. O Urbanismo é, em última análise, “um sistema de cooperação. Cooperação do povo, das autoridades, da União, do Estado, do Município, do bairro, da rua, da casa, de cada um de nós!”. Sobre o conceito do *Direito Urbanístico*, acrescenta que se trata de “*ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo*”. Em seu amplo conceito, o *Direito Urbanístico* compreende “não só a disciplina do uso do solo urbano e urbanizável, de seus equipamentos e de suas atividades, como a de qualquer área, elemento ou atividade em zona rural, que interfira no agrupamento urbano, como ambiente natural do homem em sociedade”, salientando tratar-se de concepção de ampla abrangência do *Direito Urbanístico* dominante tanto entre “seus iniciadores alienígenas” como entre “seus primeiros cultores no Brasil” (93). Acrescenta o ilustre jurista que: “*O direito urbanístico não se confunde com o direito de construir, nem com o direito de vizinhança, embora mantenham íntimas conexões e seus preceitos muitas vezes se interpenetrem, sem qualquer colisão, visto que protegem interesses diversos e se embasam em fundamentos diferentes*”,

Campos Silva, Henrique A. Mourão, Marcus Vinícius Ferreira de Moraes e Walter Soares Oliveira, Ed. DelRey, Belo Horizonte, 2005, p. 265 a 311; da mesma Autora: *Estatuto da Cidade e Plano Diretor - Abalizada crítica à calamitosa situação urbanística brasileira*, Entrevista, in CATOLICISMO nº 628/20, Ed. Padre Belchior de Pontes, São Paulo, abril/2003. Neste sentido: Plínio Vidigal Xavier da Silveira, Abel de Oliveira Campos e Nilo Fujimoto (Comissão de Estudos Urbanos da TFP), *Estatuto da Cidade: passo radical rumo ao comunismo*, in CATOLICISMO nº 609/20, Editora Padre Belchior de Pontes, São Paulo, set./2001, com sérias advertências: “*SALVE SUA CASA! Os sem-teto vêm aí*”, “*Estatuto da Cidade, golpe fatal na propriedade urbana*”; Vicente de Abreu Amadei, *URBANISMO REALISTA - “A Lei e a Cidade - Princípios de Direito Urbanísticos, Instrumentos da Política Urbana e Questões Controvertidas*”, Millennium Editora, Campinas-SP, 2006, p. 46, 67 a 96.

(92) Hermes Ferraz, *O Engenheiro e o Ambiente Urbano*, Conferência de abertura do Seminário “A Vocação Humana da Engenharia”, realizado pelo Instituto de Planejamento e Estudos Ambientais - UNESP, em 16-8-1984; do mesmo Autor: *A Engenharia como Ciência - Responsabilidade Social do Engenheiro*, Conferência junto à Universidade Federal de Uberlândia, em 25-10-1985; *Filosofia Urbana*, T. I, T. II, T. III, T. IV e T. V, Editora SCORTECCI, São Paulo, respectivamente, fevereiro de 1997, agosto de 1997, janeiro de 1998, agosto de 1998 e abril de 1999, todos os exemplares com rica bibliografia e relevantes contribuições ao contemporâneo Direito Urbanístico; Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, MALHEIROS Editores, São Paulo, 2006, p. 511, destaca, dentre outros, Anhaia Mello (*Engenharia e Urbanismo*, V; *Problemas de Urbanismo*, São Paulo, 1929, além de outros trabalhos), Bezerra Baltar (*Introdução ao Planejamento Urbano*), dentre outros autores.

(93) Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed. cit., p. 511, 513, 514, citando “seus iniciadores alienígenas” na nota de rodapé (11) e “seus primeiros cultores no Brasil” na nota de rodapé (12).

demonstrando que “o *direito de construir* e o *direito de vizinhança* são de *ordem privada*”, enquanto “o *direito urbanístico* ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de *ordem pública*” (94).

Dentre outros juristas, observa Diogo de Figueiredo Moreira Neto que “o *Urbanismo transcendeu os problemas urbanos*. Eles são compreendidos e tratados dentro de um todo em que a cidade integra com os espaços circunvizinhos e com outras cidades, em plano local, regional, nacional e, em próximo futuro, até mesmo continental e global”. Prefere o amplo conceito: “arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana”. Assim: “A dimensão *social* veio somar-se à *física* para tornar o Urbanismo a *disciplina físico-social dos espaços habitáveis*”. Conceitua “o Direito Urbanístico como o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis”. Resumidamente, “é o ramo do Ordenamento Jurídico que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis” (95). Para José Afonso da Silva, a urbanização, decorrente da industrialização, “criou problemas urbanos que precisavam ser corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, de onde se originou o *urbanismo* como técnica e ciência” (96). Quanto ao conceito de *Direito Urbanístico*, o ilustre jurista o apresenta em dois aspectos: “a) o *Direito Urbanístico objetivo*, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis - o que equivale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; b) o *Direito Urbanístico como Ciência*, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”. Desta forma: “O *Direito Urbanístico objetivo* consiste no conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. O *Direito Urbanístico como ciência* é o ramo do Direito Público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”. Esclarece as relações do *Direito Urbanístico* “com outras disciplinas jurídicas”, como “Direito Constitucional”, “Direito Administrativo”, “Direito Econômico”, “Direito Tributário”, “Direito Civil”, “Direito de Construir”, “Direito de vizinhança” (97), além de outros autores (98).

(94) Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed. cit., p. 515, tratando-se de excelente produção jurídica pioneira no Brasil, cuja primeira edição foi publicada pela Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1957, além de edições sucessivas, todas de notória contribuição ao *Direito Urbanístico Brasileiro*, agora constitucionalmente consolidado pela vigente Magna Carta de 5-10-1988 (CF, art. 24, I, c/c arts. 30, VIII, 182, §§ 1º a 4º).

(95) Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, Ed. FORENSE, Rio-São Paulo, 1975, p. 54, 60.

(96) José Afonso da Silva, *Regime jurídico da atividade urbanística*, in RDC v. 5/85, Ed. RT-SP, 1978, p. 90.

(97) José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, 3ª ed., MALHEIROS Editores, São Paulo, 2000, p. 27, 36, 37, 38, 46 a 48.

(98) Sobre o assunto, reporta-se, ainda, aos juristas: Lúcia Valle Figueiredo, *Disciplina Urbanística da Propriedade*, Ed. RT-SP, 1980, p. 8; Pedro de Milanelo Piovezane, *Elementos de Direito Urbanístico*, Ed. RT-SP, 1981, p. 53; Antonio de Pádua Ferraz Nogueira, *Desapropriação e Urbanismo*, Ed. RT-SP, 1981, p. 21; Helita Barreira Custódio, *URBANISMO-I*, in Enciclopédia SARAIVA DO DIREITO, v. 76/1, Ed.

Com estas breves considerações, em razão da complexidade e das dificuldades da elaboração de noções completas em confronto com a abrangente matéria integrante de *Urbanismo ou Urbanística* e do *Direito Urbanístico*, torna-se manifesto o *meritório esforço* notadamente dos juristas estrangeiros e nacionais ao oferecimento de definições ou conceitos dos contemporâneos *Urbanismo ou Urbanística* e *Direito Urbanístico*, tratando-se de relevantes contribuições que, longe de se conflitarem, se complementam harmonicamente e concorrem, com menor ou maior intensidade, para o seguro esclarecimento científico-técnico-jurídico da progressiva evolução do conteúdo e do alcance das respectivas noções, de seus objetivos vinculados *ao direito à cidade ambientalmente equilibrada em todos os seus aspectos ao bem-estar de todos*, tanto da zona urbana e de expansão urbana como da zona rural. As noções de *Direito Urbanístico*, como novo ramo do Direito Público de *natureza interdisciplinar e multidisciplinar*, *tanto vinculam e integram* normas do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, do Direito Tributário, do Direito Financeiro, do Direito Ambiental, do Direito Penal, do Direito Florestal, do Código de Proteção à Fauna, do Código de Águas, do Direito Agrário com a legislação do Estatuto da Terra e sobre agrotóxicos, do Código de Mineração, do Código de Saúde Pública ou do Direito Sanitário, da Legislação de Proteção aos Índios, do Direito do Trabalho, da Legislação de Proteção ao Patrimônio Cultural, *como se relacionam* direta ou indiretamente com normas do Direito Econômico, do Código de Proteção ao Consumidor, do Direito Civil (Direito das Obrigações; Direito das Coisas: Posse, Propriedade, Direito Imobiliário, Direitos de Vizinhança, Direito de Construir), Direito Comercial, dentre outros ramos do Direito, tudo de forma harmônica e em prol da plena realização do Direito Urbanístico e do progressivo fortalecimento do Direito Positivo ao equilibrado desenvolvimento do País, no legítimo bem-estar de todos (99).

II. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em breves considerações finais, não resta dúvida de que o contemporâneo *Direito Urbanístico*, solidamente fundamentada na Constituição Federal, com a obrigatória obediência aos princípios e às normas constitucionais e legais (notadamente da legislação integrante do Direito Ambiental), integrado e relacionado com outros ramos do Direito Público e do Direito Privado, com sérias repercussões diretas e indiretas nas zonas urbanas e de expansão urbana e nas zonas rurais, constitui disciplina autônoma de Direito Público de inegável relevância progressiva e manifesta atualidade. *O Direito Urbanístico Brasileiro (norma agendi)*, constitucionalmente consolidado pela vigente Magna Carta de 5-10-1988 (CF, art. 24, I, c/c arts. 30, VIII, 182, §§ 1º a 4º), considerado novo ramo do Direito

SARAIVA-SP, 1981; Adilson Abreu Dallari e Lúcia Valle Figueiredo (Coordenadores), *Temas de Direito Urbanístico-I*, Ed. RT-SP, 1987; Toshio Mukai, *Direito e Legislação Urbanística no Brasil (História - Teoria - Prática)*, Ed. SARAIVA, São Paulo-SP, 1988; Victor Carvalho Pinto, *Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Propriedade*, Ed. RT-SP, 2005, p. 44, 73, 78; Vicente de Abreu Amadei, *Urbanismo Realista - A Lei e a Cidade, Princípios de Direito Urbanísticos, Instrumentos da Política Urbana e Questões Controvertidas*, Millennium Editora, Campinas-SP, 2006, p. 67 e s.; Luis Manuel Fonseca Pires e Mariana Mencion (Coordenadores), *Estudos de Direito Urbanístico-I*, Letras Jurídicas, São Paulo-SP, 2006, dentre outros autores do século XX e novos escritores do século XXI.

(99) Tratando-se de assunto de manifesta relevância, justifica-se a extensão das demonstrações no Capítulo I em comparação com as do Capítulo II da presente Introdução.

Público, tem como *básicos objetivos*, dentre outros: *garantir o direito à cidade segura, moral e ambientalmente equilibrada; assegurar o pleno desenvolvimento harmônico-racional das funções sócio-econômicas de forma compatível com a qualidade ambiental propícia à vida dos habitantes tanto da cidade ou da zona urbana e da zona de expansão urbana como do campo ou da zona rural; assegurar o total bem-estar da pessoa humana em todo o território municipal, intermunicipal, estadual, distrital, regional (dois ou mais Estados) e nacional, independentemente de sua situação econômica.*

Evidentemente, como indispensável assunto integrante das breves noções em reflexão inerentes ao Direito Urbanístico, é necessário salientar que *a imposição científico-técnico-jurídica*, decorrente das transformações contemporâneas e *relacionada com a obrigatoriedade da utilização racional, sustentável e segura do solo urbano, de expansão urbana e rural*, com o respectivo *subsolo* e recursos ambientais ali integrantes, mediante a adoção de *adequada política imobiliária*, de forma compatível com a adequada política do uso do solo urbano e de expansão urbana e a adequada política do uso do solo rural, *abrange*, respectivamente, tanto *a política urbana e de expansão urbana* como a *política agrícola*, todas *vinculadas à Política Nacional do Meio Ambiente*. Neste sentido, é sempre necessário salientar que *a adequada política imobiliária* se fundamenta nas *regras científico-técnicas da Ciência Urbanística* ou da *Ciência do Urbanismo*, fundamentadoras do *Direito Urbanístico*, introduzidas, ampliadas e consolidadas nos expressos princípios e normas da vigente *Constituição Federal* (CF, arts. 21, IX, XVIII, XX, 23, IX, 24, I, VI, c/c arts. 30, I, II, VIII, 37, 170, II, III, VI, 174 e § 1º, 182, §§ 1º a 4º, 184, 216, 218, 225, §§ 1º a 6º) que, pioneira e expressamente, *consolidou o Direito Urbanístico* em seus princípios e normas (CF, art. 24, I, c/c arts. 25, § 3º, 30, I, II, VIII, 170, II, III, VI, 182, §§ 1º a 4º) e o introduziu em nosso Direito Positivo (100). Não resta dúvida de que *a consolidação do Direito Urbanístico na Constituição Brasileira*, como realidade baseada nos princípios e nas normas da *Ciência Urbanística* ou da *Ciência do Urbanismo*, inseparáveis das Ciências Ambientais, tem como *objetivo básico* demonstrar a relevância científico-constitucional e técnico-jurídica do contemporâneo *Direito Urbanístico*, visando ao uso racional do solo, com seu subsolo, sua superfície, seu espaço aéreo, enfim, com seus acessórios e suas adjacências ou incorporações tanto naturais como decorrentes da ação humana, incluídos os demais recursos ambientais (ar ou atmosfera, luz solar, águas superficiais e subterrâneas, espécies vegetais, animais e microorgânicas, energia, silêncio, alimentos em geral - gasosos, líquidos e sólidos - indispensáveis à concepção, ao nascimento, à nutrição, à subsistência e à sobrevivência dos seres vivos em geral).

(100) Reporta-se aos nossos livros *Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes* cit., p. 156 (ampliação dos objetivos do *Direito Urbanístico*); *Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente* cit., p. 431, 432, 433, 434, 528.

Com estas breves considerações finais, torna-se evidente que, científica e juridicamente, *os amplos objetivos do Direito Urbanístico, vinculados aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, inerentes à obrigatória utilização racional e sustentável do solo com os respectivos recursos ambientais, em sua totalidade, perante as respectivas políticas, resumem-se em assegurar e garantir a conciliação do desenvolvimento sócio-econômico, urbanístico-construtivo, agrícola, científico-tecnológico e a explosão demográfica com a defesa e a preservação da qualidade ambiental propícia à vida tanto humana como animal ou faunística, vegetal ou florística e microorgânica, à proteção de outros recursos ambientais (naturais, culturais, sanitários, sócio-econômicos), à sustentabilidade das zonas urbanas, de expansão urbana e das zonas rurais, à inviolabilidade do direito à vida, à saúde pública, à liberdade, à igualdade, à segurança, à educação, ao trabalho, à propriedade, à cultura, à religião, ao lazer, enfim, à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais assegurados à dignidade da pessoa humana, ao bem-estar comum de todos e ao equilibrado desenvolvimento do próprio País.*