

DO CONTEÚDO DO DIREITO URBANÍSTICO: notas exploratórias sobre o plano didático da disciplina

Luciano de Faria Brasil*

Resumo: O texto tem o objetivo de examinar o conteúdo temático do direito urbanístico brasileiro, para sugerir um plano de estruturação didática na exposição desta disciplina jurídica. Para isso, apresentam-se algumas conceituações de direito urbanístico, com o escopo de elucidar os seus traços constitutivos mínimos. Na sequência, estes elementos mínimos relativos ao conteúdo do direito urbanístico são contrastados com as respectivas leis de referência, para a definição dos temas estruturantes do direito urbanístico à luz das fontes formais do ordenamento jurídico brasileiro. Ao final, é exposta uma sugestão de plano didático para dirigir o modo de apresentação do direito urbanístico brasileiro. Esta proposta de plano de estudos tem a finalidade de formar novos operadores do direito urbanístico, garantindo uma plena capacitação técnico-jurídica no uso das ferramentas normativas existentes.

Palavras-chave: Direito urbanístico. Conteúdo temático. Plano didático.

Sumário: 1. Introdução. 2. Pluralidade originária e unidade sistemática do direito urbanístico brasileiro. 3. Sobre o conceito de direito urbanístico. 4. O conteúdo do direito urbanístico compreendido a partir das fontes formais. 5. A construção do plano didático do direito urbanístico. Referências.

1 Introdução

O presente texto tem o objetivo de enfrentar a questão relativa à definição do conteúdo temático do direito urbanístico brasileiro, de forma a proporcionar clareza conceitual e uma melhor estruturação didática na apresentação desta disciplina jurídica. Com efeito, a compreensão do próprio conceito de direito ur-

* Promotor de Justiça no Rio Grande do Sul.

banístico passa pela identificação provisória do seu domínio de incidência, permitindo a apreensão de seus temas estruturantes e de seus traços distintivos. Da mesma forma, apreender corretamente o conteúdo do direito urbanístico é a melhor via para solver certas dificuldades de abordagem didática da disciplina.

O percurso metodológico seguido no exame do tema encerra um caráter bipartido. Em um primeiro momento, após apresentar algumas peculiaridades inerentes ao direito urbanístico brasileiro, serão apresentadas algumas definições de direito urbanístico na tradição jurídica nacional e no direito comparado, com o propósito de elucidar alguns traços constitutivos mínimos. É o momento indutivo do texto, no qual se busca abstrair os elementos gerais a partir da multiplicidade de dados. A esta primeira etapa, seguir-se-á um segundo momento de caráter sistemático, buscando confrontar os elementos mínimos relativos ao conteúdo do direito urbanístico com as leis de referência constantes do ordenamento jurídico brasileiro. Como moldura da exposição, ressalta-se também a perspectiva hermenêutica que está presente como pressuposto orientador da aplicação dos métodos em questão.¹ Ao final, formular-se-á uma proposta de tábua de matérias do direito urbanístico brasileiro, para fins didáticos e metodológicos, compondo um plano de exposição da disciplina.

Antes de passar ao tema central, é necessária ainda uma nota prévia. É preciso alertar antecipadamente os leitores para a circunstância de que os assuntos enfocados no presente texto receberão tratamento ensaístico, em caráter singular, sem qualquer pretensão de completude. Ao contrário; trata-se apenas de um convite à reflexão, uma provocação ao debate, formulado em breves linhas, com certa liberdade expositiva.

2 Pluralidade originária e unidade sistemática do direito urbanístico brasileiro

Conforme se pode perceber no exame das fontes legislativas e da produção doutrinária, o direito urbanístico brasileiro apresenta uma diversidade de traços constitutivos de natureza muito diversa. Como já destacado em outra oportunidade,² essa circunstância decorre de algumas razões facilmente consta-

¹ Com a menção à perspectiva hermenêutica, o que se pretende destacar no percurso comparativo entre aportes doutrinários e textos legislativos é o papel constitutivo da linguagem na formação do horizonte de compreensão do intérprete, demandando especial atenção às formulações conceituais presentes na tradição jurídica. Sobre o tema da linguagem na hermenêutica: SCHMIDT, Lawrence K. *Hermenêutica*. Trad. de Fábio Ribeiro. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 165-188.

² BRASIL, Luciano de Faria. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. In: *Revista do Ministério Público-RS*, n. 74, Porto Alegre: AMP/RS, jan. 2014 – abr. 2014, p. 99-118.

táveis, como a pluralidade das origens histórico-metodológicas dos temas estruturantes, a diversidade de agendas ideológicas no nascedouro do direito urbanístico, e o caráter essencialmente conflituoso da realidade social destinatária do ordenamento jurídico-urbanístico. Nesse contexto, o direito urbanístico surge como uma resposta a um quadro de novas demandas sociais e necessidades jurídicas:³

O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrado a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão “direito urbanístico”.

Esta pluralidade originária na formação do direito urbanístico brasileiro apresenta um desafio para as pretensões sistemáticas da dogmática jurídica. Com efeito, os pressupostos teóricos de vários modelos de interpretação do direito assentam-se nas noções de unidade, de coerência e, principalmente, de completude como características basilares de um ordenamento jurídico.⁴ A partir de um ponto de vista sistemático (ou seja, a partir do ponto de vista do intérprete em busca de uma perspectiva unificadora), a ordem jurídico-urbanística apresenta unidade lógica. Este imperativo de unidade lógico-sistêmica do ordenamento jurídico leva à necessidade de compreensão integrada e coerente dos respectivos institutos jurídicos, construindo ou instaurando o sentido de aplicação da ordem jurídico-urbanística nacional.

Para estudar o direito urbanístico e mapear o seu conteúdo de maneira lógica, um dos caminhos possíveis é principiar justamente pela sua definição, estabelecendo provisoriamente o seu conceito, para depois avançar no exame da temática sob sua incidência. Trata-se de um modo de abordagem que parte de um círculo de conhecimento acumulado, de um referencial dogmático e interpretativo que deve ser utilizado como base para uma elaboração crítica, pois o pesquisador se movimenta em um contexto cultural dado, lançando mão dos elementos indicativos que permitam uma compreensão preliminar do assunto

³ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). *Estatuto da cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed., atualizada de acordo com as Leis ns. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 46.

⁴ Nesse sentido: “A tese mais aceita entre os teóricos do direito (e, de resto, entre os próprios juristas), após a difusão do ‘positivismo jurídico’ no seio da cultura jurídica europeia do século XIX, é o dogma da completude (ou do ‘fechamento’) do direito, ou seja, a crença de que todo ordenamento jurídico é necessariamente completo” (GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas*. Trad. Edson Bini. Apresentação: Heleno Taveira Tôrres. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 176).

abordado. É pela via de acesso constituída pelo montante de conhecimento acumulado na tradição jurídica que se pode chegar à compreensão atualizada de seu conteúdo.⁵

3 Sobre o conceito de direito urbanístico

A doutrina jurídica nacional tratou da conceituação do direito urbanístico em várias oportunidades, oferecendo variadas definições. Cumpre examinar algumas delas.

Assim, por exemplo, José Afonso da Silva tratou extensamente do assunto, abordando o conceito de direito urbanístico a partir de seu objeto, de seu domínio, de sua posição e natureza, entre outros tópicos, para afirmar que o direito urbanístico objetivo “consiste no conjunto de normas que tem por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, enquanto o direito urbanístico, tomado como ciência, “é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”.⁶

Uma definição de perfil mais amplo, embora formulada de forma sintética, foi dada por Daniela Campos Libório Di Sarno. Após discorrer sobre a evolução do conceito e sobre os elementos que devem ser considerados em sua construção, a autora afirma: “[...] pode-se definir o Direito Urbanístico como um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade”.⁷

Uma terceira linha de abordagem foi adotada por Andrea Teichmann Vizzotto e Vanêsa Buzelato Prestes, ao optarem por uma explanação ampliada para situar o contexto do direito urbanístico, e, após, procederem a uma definição geral de cunho sintético.

Assim, salientaram que o direito urbanístico:⁸

⁵ Além do viés hermenêutico que permeia a tentativa de interpretação, delimitando o âmbito e o escopo de aplicação dos métodos tradicionais de interpretação, há também que ressaltar a função orientadora da doutrina. Desta forma: “[...] os conceitos dogmáticos e as doutrinas *não constituem* o sistema do Direito, mas *dirigem-no*. Sua função não é constitutiva, mas regulativa” (FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 125).

⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 49.

⁷ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 33.

⁸ VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Direito urbanístico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009. p. 13.

[...] é o ramo do direito público que trata da política espacial da cidade. Todavia, essa política não se restringe à ordenação territorial do espaço urbano, mas à análise e à regulação do espaço urbano na sua dimensão física, econômica, sociocultural e ambiental. Todos esses aspectos reunidos representam o direito à cidade, englobado o direito à moradia, à regularização fundiária, aos serviços de saneamento básico, à saúde, ao trabalho, à educação, ao lazer, à gestão democrática da cidade e ao meio ambiente sustentável e equilibrado.

Em prosseguimento, afirmaram as autoras que o direito urbanístico, para fins didáticos, “poderia ser conceituado como o ramo do Direito Público que busca discutir, sistematizar e interpretar o conjunto de princípios e regras reguladoras da atividade urbanística, entendida na sua amplitude moderna”.⁹

Essa singela amostragem da doutrina nacional oferece uma amplitude de percepções sobre a caracterização do direito urbanístico. Da mesma forma, permite apreender alguns traços comuns nas definições apresentadas. A mesma situação ocorre no âmbito do direito comparado, no qual também há compreensões diversas sobre o que seja o direito urbanístico, sem embargo de certos traços constitutivos em comum.

Como exemplo pontual, tome-se a tradição jurídica lusitana. Luís Filipe Colaço Antunes, ao tratar da temática, ensina que “[...] por direito urbanístico devemos entender essencialmente o conjunto de normas e institutos jurídicos que, no quadro das directivas e orientações definidas pelo direito do ordenamento do território, surgem destinados a promover o desenvolvimento e a conservação cultural da urbe (assumindo particular relevância a protecção dos centros históricos), concedendo apenas, por imposição legal, em relação a concepções ligeiramente mais amplas”.¹⁰

No âmbito da cultura jurídica italiana, também há autores que veiculam uma definição ampla de direito urbanístico. Como exemplo também pontual, confira-se a lição de Giorgio Pagliari, segundo o qual o direito urbanístico seria a disciplina jurídica do estabelecimento do homem sobre o território, a fim de permitir a realização orgânica e coordenada de tudo quanto constitui a cidade, ou seja, de sua estrutura e de sua infraestrutura.¹¹

Deve-se ter em conta que a doutrina italiana faz distinção entre direito urbanístico e direito edilício (“diritto urbanistico in senso stretto e quello edilizio”). O direito urbanístico consistiria no regramento da atividade propriamente urbanística, vale dizer, do planejamento do uso do território. Já o direito edilício en-

⁹ VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato, *passim*.

¹⁰ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito urbanístico: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 68.

¹¹ Nesse sentido: “‘Diritto urbanistico’ è, quindi, la disciplina giuridica dell’insediamento dell’uomo sul territorio, al fine di consentire la realizzazione, organica e coordinata, di tutto quanto (strutture e infrastrutture) costituisce la città” (PAGLIARI, Giorgio. *Corso di diritto urbanistico*. 5. Edizione. Milano: Giuffrè Editore, 2015. p. 3).

feixaria as normas de utilização do território, como as regras sobre a atividade construtiva. No entanto, Pagliari adverte que a distinção não tem caráter científico, mas apenas didático e classificatória, porque a matéria é unitária.¹²

As lições doutrinárias acima reproduzidas comportam a percepção de que a definição de direito urbanístico possui alguns traços em comum, que são destacados por todos. Esses elementos mínimos na definição do direito urbanístico passam, em primeiro lugar, por sua identificação como um ramo do grande tronco do direito público. Essa constatação deixa clara a possibilidade metodológica de compartilhamento de institutos com outros ramos do direito público, como, por exemplo, o direito administrativo e o direito ambiental.

Em segundo lugar, é também possível afirmar que o direito urbanístico brasileiro tem por escopo a ordenação do território urbano, tanto do ponto de vista da planificação como do ponto de vista da intervenção efetiva, regulando a organização dos espaços urbanos de uma forma ampla e multidisciplinar. É claro que a noção de ordenamento do território é anterior à formulação jurídica de seus instrumentos.¹³ Neste caso, o direito urbanístico surge como um dos instrumentos – talvez o principal deles – para viabilizar a transposição das necessidades do ordenamento do território para o campo do direito positivo.

Essa primeira aproximação ao conceito de direito urbanístico, com a afirmação de seus elementos essenciais – ramo do direito público, com finalidade ordenadora do território urbano –, autoriza o prosseguimento no percurso escolhido, para examinar a questão do conteúdo do direito urbanístico à luz de suas fontes, especialmente as fontes constantes do marco legal em vigência. Desta forma, os elementos em questão são suficientes para a fixação do conteúdo do direito urbanístico brasileiro, com o cotejo das fontes formais.

¹² “La distinzione surricordata, se può avere un’utilità classificatoria, non appare rivestire, al contrario, alcun rilievo scientifico, posto che la materia è unitaria e non può essere che unitaria: l’uso territorio, infatti, è un fenomeno che comprende sia l’attività urbanistica in senso stretto, cioè quella di pianificazione dell’uso del territorio, sia l’attività edilizia, cioè quella di sfruttamento del territorio, tramite l’attività costruttiva in ottemperanza dell’attività pianificatoria stessa” (PAGLIARI, Giorgio, Ob. cit., p. 27). Pouco adiante, o autor ressaltará novamente “[...] l’unità del settore e la natura meramente classificatoria della distinzione” (PAGLIARI, Giorgio, Ob. cit., p. 29).

¹³ Para uma definição de cunho técnico (ou seja, de cunho pré-jurídico) sobre a noção de ordenamento do território, confira-se: “Poderíamos afirmar, em síntese, que o ordenamento do território é um instrumento de planejamento, de caráter técnico-político-administrativo, com que se pretende configurar, no longo prazo, uma organização do uso e ocupação do território, de acordo com suas potencialidades e limitações, as expectativas e aspirações da população e os objetivos de desenvolvimento. Concretiza-se em planos que expressam o modelo territorial de longo prazo que a sociedade considera desejável e as estratégias pelas quais se atuará sobre a realidade para evoluir até esse modelo.” (MASSIRIS CABEZA, A. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, v. VI, n. 125, 1 de octubre de 2002. [ISSN: 1138-9788]. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2015. [tradução nossa]).

4 **O conteúdo do direito urbanístico compreendido a partir das fontes formais**

Como antes visto, a pergunta sobre o domínio de aplicação do direito urbanístico dependia de uma prévia definição (ainda que em caráter provisório ou preliminar) de seu conceito, ou, de forma mais precisa, de seus elementos mínimos ou essenciais. O resultado obtido com o exame de alguns aportes de doutrina nacional e comparada proporcionou diretrizes suficientes para a elucidação do conteúdo do direito urbanístico brasileiro, deixando claro o caráter de direito público da disciplina e o seu propósito de ordenação ampla do território urbano. Resta agora o momento da análise sistemática, ainda que breve, do conteúdo a partir das fontes formais do direito urbanístico, ou seja, da legislação vigente, a partir da moldura conceitual fornecida pelo conceito provisório da disciplina.

A primeira e mais importante das fontes formais do direito urbanístico brasileiro é a Constituição da República. Com efeito, o texto constitucional estabelece a nota distintiva do direito urbanístico brasileiro em face de outros ordenamentos jurídicos estrangeiros, ao conferir o caráter de direito fundamental. O direito fundamental social à moradia está enunciado pelo art. 6º, caput, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 26/2000 e reafirmado pela Emenda Constitucional n.º 64/2010. Este direito fundamental tem o condão de dirigir prospectivamente a ação estatal, em todas suas esferas, para que promova a extensão universal do acesso à habitação digna; não só pela garantia direta da oferta da moradia, mas também por medidas que apoiem a interpretação normativa mais alinhada com a efetiva concretização do direito, em todos os casos.

Além do direito fundamental à moradia, a Constituição da República também dispõe sobre domínios de incidência específicos para o direito urbanístico brasileiro. Assim, por exemplo, no caso do art. 182, caput: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes” (grifou-se). A carta também afirma expressamente a função social da propriedade urbana no art. 182, § 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.¹⁴ Da mesma forma, em seu o art. 182, § 1º, o texto da Cons-

¹⁴ Para Georges Louis Hage Humbert, este princípio constitui o núcleo central do direito urbanístico, “verdadeira pedra angular desse microssistema” (HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 58.). No entanto, pode-se disputar essa primazia da função social da propriedade urbana como vetor estruturante do direito urbanístico brasileiro. Conforme lição de Otávio Luiz Rodrigues

tuição da República afirma a necessidade do planejamento urbano, afirmando expressamente a figura técnico-jurídica do plano diretor.

No plano da legislação infraconstitucional, as leis que regem o direito urbanístico são várias. A primeira e mais importante das leis de referência é a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais de política urbana, regula o planejamento urbano e introduz vários institutos de gestão urbanística (denominados “instrumentos de política urbana”), além de dispor sobre outros temas. É a lei-matriz do direito urbanístico brasileiro, balizando a compreensão dos demais diplomas relativos à matéria urbanística. Além do Estatuto da Cidade, outros diplomas legais possuem relação reconhecida com o direito urbanístico. É o caso da Lei n.º 11.977/2009, que estabeleceu normas gerais de regularização fundiária; da Lei n. 12.587/2012, que instituiu diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana; e a Lei n.º 13.089/2015, também chamada Estatuto da Metrópole, que trata das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. É também importante referir a Lei n. 6.766/79, que cuida do parcelamento do solo urbano; e a Medida Provisória n.º 2.220/2001 (ainda em vigência por força do art. 2º da Emenda Constitucional n.º 32/2001), que estabelece a concessão de uso especial para fins de moradia sobre imóveis pertencentes ao domínio público.

À luz das fontes formais, é possível ter uma visão global do conteúdo do direito urbanístico brasileiro. Tendo em conta a matriz positivada, constata-se que o legislador pátrio alinhou os seguintes temas no âmbito de incidência deste ramo do direito: planejamento urbano, instrumentos de política e de gestão urbana (incluindo o tema da mobilidade urbana), regramento das regiões metropolitanas e da governança interfederativa, ordenamento do uso do solo (incluindo o parcelamento do solo urbano), normas de regularização fundiária. No topo, realçando a especificidade da conformação normativa nacional, encontra-se o direito fundamental à moradia, fixado no texto constitucional.¹⁵

Esse conjunto de temáticas guarda compatibilidade essencial com os elementos constitutivos mínimos do conceito de direito urbanístico, conforme a análise antes realizada, ao mesmo tempo em que preserva os traços peculiares decorrentes da evolução histórica do ordenamento jurídico brasileiro (como é

Junior, a ideia de função social da propriedade existe no direito brasileiro desde muito tempo (JUNIOR, Otavio Luiz. Propriedade, função social e Constituição. Exame crítico de um caso de “constitucionalização” do Direito Civil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 51, p. 207-236, 2010.). Assim, o núcleo estruturante do direito urbanístico brasileiro deve ser buscado em outros institutos e características. É por isso que, em certos momentos, este texto destaca o planejamento e a função ordenadora como elementos a serem examinados de forma mais detida.

¹⁵ Sobre o tema, consultar: SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos de personalidade*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 87-116.

o caso da enunciação em âmbito constitucional de um direito fundamental à moradia). Da mesma forma, a mirada sistemática sobre os assuntos tratados por estas *leis de referência* indica a clara conexão que estes temas guardam com a necessidade de ordenação das atividades em território urbano.

5 A construção do plano didático do direito urbanístico

Afirmados os pontos essenciais relativos ao conceito e ao conteúdo do direito urbanístico brasileiro, é preciso tornar ao início, reafirmando a sua pluralidade originária, que se apresenta clara diante da simples leitura dos variados textos legais. Essa pluralidade factual, histórica e ideológica reclama necessariamente um esforço pela unidade sistemática e interpretativa. Esta unidade sistemática é construída pela doutrina, em uma operação de atribuição ou instauração de sentido por parte do intérprete, no âmbito linguístico, a partir do horizonte de compreensão dado pela tradição jurídica. Dito isso, ressalta-se uma característica própria dos estudos brasileiros sobre o tema: na tradição do direito urbanístico brasileiro pode-se perceber uma certa tendência de adoção de métodos de abordagem sociológica da matéria. Trata-se de característica plenamente compreensível, na medida em que boa parte da formação do direito urbanístico brasileiro tem sua origem em um contexto de lutas sociais.¹⁶ De fato, em outra oportunidade, tentou-se efetuar brevemente o registro teórico desse fenômeno, explicando-o como o resultado do encontro de raízes de origem distinta.¹⁷

O caminho seguido neste texto foi diverso. Passando ao largo dos elementos contextuais de cunho sociológico, a trilha percorrida teve como meta a análise dos conceitos doutrinários e do direito positivo incidente, para um melhor esclarecimento e desdobramento dos assuntos abordados. Este esclarecimento conceitual é de basilar importância, na medida em que o modo de apresentação metódica da disciplina tem repercussão direta sobre as necessidades de exposição didática. Estabelecer a ordem dos conteúdos, a primazia dos temas e a subdivisão dos tópicos constitui atividade inerente ao exercício da docência. Trata-se

¹⁶ Em ambiente jurídico europeu também há o registro dessa tendência: “[...] a jurisprudência analítica encontra, de fato, seus defensores naqueles que veem no ordenamento normativo vigente um instrumento de conservação das estruturas sociais existentes, enquanto a jurisprudência sociológica recruta seus partidários entre aqueles que estão mais atentos aos fenômenos de mudança social e mais propensos a adaptar a norma vigente às exigências resultantes das evoluções da sociedade” (LUMIA, Giuseppe. *Elementos de teoria e ideologia do direito*. Trad. de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 9.).

¹⁷ BRASIL, Luciano de Faria. O direito urbanístico e sua interpretação: método e pressupostos. In: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Ano VIII, n. 47, abr./maio 2013. Porto Alegre: Magister, 2013, p. 34-45.

de compor e apresentar a tábua das matérias do direito urbanístico, para facilitar o planejamento da ação didática e possibilitar um enfoque global e estruturado da disciplina.

A partir dos elementos acima discutidos, sugere-se o seguinte plano de estudos para a disciplina do direito urbanístico brasileiro, estruturado a partir de alguns eixos básicos: [a] temas básicos do direito urbanístico (conceito, conteúdo, fontes e divisão didática); [b] direito fundamental social à moradia (a partir da análise do texto da Constituição da República); [c] atividade de planejamento urbano (tipologia, competências dos entes federados, etc.); [d] atividade de política e gestão urbana; [e] ordenamento do uso do solo; [f] atividade de regularização fundiária; [g] tutela da ordem urbanística. No exame da atividade de política e gestão urbana estariam incluídos, entre outros assuntos, os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade e pelo Estatuto da Metrópole, além de temáticas de grande importância nos dias atuais, como a mobilidade urbana e a concepção e execução de políticas públicas de caráter urbanístico. Já o tema do ordenamento do uso do solo comportaria o exame da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; além dos tópicos correlatos. Por sua vez, o tema da tutela processual da ordem urbanística abordaria o direito urbanístico na perspectiva de sua aplicação por meio do processo civil coletivo, na qualidade de interesse difuso.

É importante salientar que todos os temas estão interligados, até pela presença de dispositivos de vários dos eixos em um mesmo diploma legislativo. Por exemplo, dispositivos legais referentes ao planejamento urbano são encontrados em muitas das leis de referência, demandando um exame cuidadoso sobre a tipologia e o escopo dos planos, além das competências e escalas de planejamento, assim como a articulação setorial. O fracionamento das matérias atende apenas a imperativos de ordem didática, para que o conteúdo do direito urbanístico brasileiro possa ser corretamente comunicado à comunidade discente, ensejando uma compreensão global da disciplina. Ressalta-se também que o plano didático sugerido tem seu foco na análise dos textos legais vigentes, de forma a proporcionar o desenvolvimento de operadores jurídicos que tenham o domínio pleno das ferramentas normativas à disposição. Este é o objetivo da proposta didática apresentada: formar novos operadores do direito urbanístico brasileiro, dotados de plena capacitação técnico-jurídica.

Referências

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito urbanístico: um outro paradigma: a planificação modesto-situacional*. Coimbra: Almedina, 2002.
- BRASIL, Luciano de Faria. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. In: *Revista do Ministério Público-RS*, n. 74. Porto Alegre: AMP/RS, jan. 2014 – abr. 2014, p. 99-118.
- _____. O direito urbanístico e sua interpretação: método e pressupostos. In: *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Ano VIII, n. 47, abr./maio 2013. Porto Alegre: Magister, 2013, p. 34-45.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas*. Trad. Edson Bini. Apresentação: Heleno Taveira Tôres. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- HUMBERT, Georges Louis Hage. *Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade imóvel urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- LUMIA, Giuseppe. *Elementos de teoria e ideologia do direito*. Trad. de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MASSIRIS CABEZA, A. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, v. VI, n. 125, 1 de octubre de 2002. [ISSN: 1138-9788]. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2015.
- PAGLIARI, Giorgio. *Corso di diritto urbanistico*. 5. Edizione. Milano: Giuffrè Editore, 2015.
- RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Propriedade, função social e Constituição. Exame crítico de um caso de “constitucionalização” do Direito Civil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 51, p. 207-236, 2010.
- SCHMIDT, Lawrence K. *Hermenêutica*. Trad. de Fábio Ribeiro. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos de personalidade*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). *Estatuto da cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed., atualizada de acordo com as Leis ns. 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 44-60.
- VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Direito urbanístico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

