

# O direito do urbanismo constitucional. Caracterização e autonomia da disciplina

João Telmo de Oliveira Filho, advogado, mestre e doutorando em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## RESUMO

Este trabalho propõe relacionar o conteúdo e as características do direito do urbanismo com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, de forma a caracterizar a disciplina do urbanismo como disciplina autônoma, de relevância constitucional. O Direito do Urbanismo, como direito novo, possui características próprias como a especialidade de suas normas, a democratização de seus procedimentos, a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais, o compromisso como o meio ambiente, entre outras características que lhe conferem autonomia didática pela importância e relevância de seus conteúdos e interdisciplinaridade com outros ramos do direito, como o direito constitucional, direito administrativo e o direito ambiental. Para a defesa desta posição, é necessário aprofundar o posicionamento teórico da disciplina do urbanismo e a explicitação de conceitos jurídicos relevantes como a da fundamentabilidade de seus princípios, entre eles o da gestão democrática, o da participação popular e da função social da propriedade. A constitucionalização da questão urbana no país, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e na edição do Estatuto das Cidades, confere um *status* privilegiado ao direito do urbanismo, cuja caracterização é objeto deste trabalho.

## 1. Introdução

A disciplina do direito do urbanismo, bem como toda a matéria da questão urbana, vem alcançando nos últimos anos no mundo, e especialmente no Brasil, relevância e importância acadêmica e prática em razão dos efeitos da chamada nova ordem urbanística na vida dos cidadãos, na estrutura do estado e em conceitos jurídicos e políticos como o da propriedade privada, da democracia e da participação popular.

Entretanto, mesmo com a relevância política e social da questão urbana, o chamado “direito urbanístico” carece de uma melhor definição conceitual e doutrinária. A começar pela definição conceitual de expressões como direito urbanístico, direito urbano, direito urbano-ambiental, direito das cidades, direito do urbanismo, até a discussão sobre o posicionamento do direito urbanístico dentro

da ciência do direito, como ciência autônoma ou vinculado a outra áreas, perpassando pela dificuldade de definição de seus princípios informadores, características e objetivos. A discussão proposta por este trabalho vai além da questão da autonomia didática ou conceitual para revelar a importância de sua afirmação como disciplina necessária para promover mudanças ou melhorias sociais inadiáveis.

Um dos objetivos deste trabalho é tentar identificar as características próprias da disciplina, como forma de revelar seus conteúdos normativos e fáticos, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou, na esteira do projeto de reforma urbana incluso, incluir dispositivos fundamentais para a identificação do um novo direito do urbanismo constitucionalizado.

## **2. O Posicionamento da matéria do urbanismo**

Para melhor entendimento do tema da ciência urbanística ou do urbanismo, é necessário referir as suas diferentes abordagens. No que se refere ao campo conceitual resultante das diferentes análises do fenômeno urbanístico, apoiamos em CHOAY (1988), CONDESSU (1999) e em outros autores, para tentar distinguir as expressões urbanismo, urbanística, urbanização, urbanificação, direito urbanístico e direito do urbanismo, distinção conceitual necessária para o entendimento da matéria ou da disciplina.

Para Françoise Choay, em diferentes dicionários do século XX, o termo urbanismo é alternativamente definido como ciência, arte e/ou técnica da organização espacial dos estabelecimentos humanos. A incerteza destas definições demanda uma abordagem histórica da noção.

Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1986, p. 1741), o urbanismo é o estudo sistematizado e interdisciplinar da cidade e da questão urbana, e que inclui o conjunto de medidas técnicas, administrativas, econômicas e sociais necessárias ao desenvolvimento racional e humano.

Do latim *urbs* (cidade), este termo recente tem por base o neologismo espanhol *urbanización*, criado em 1867 pelo engenheiro-arquiteto espanhol Ildefonso Cerdá, em sua Teoria general de l'urbanización, para designar uma disciplina nova: a ciência da organização espacial das cidades. Pela primeira vez na história, Cerdá concedia um estatuto científico à criação e ao arranjo das cidades, domínios pertencentes a uma disciplina autônoma. O termo *urbanización* designava, ao mesmo tempo, o que em francês chamamos hoje de processo de urbanização e as leis que o submetiam. A tarefa do urbanista (urbanizador) consistia precisamente em descobrir estas leis, cujo funcionamento até então permanecera desconhecido, e integrá-las a uma teoria geral e aplicá-las deliberadamente na concepção e organização do espaço construído.

A expressão criada por Cerdá seria com o tempo reservado ao processo de investimento do espaço por construções e redes de equipamentos. Nas línguas de origem latina, a nova disciplina era designada por um derivado mais simples do latim *urbs*: urbanismo em espanhol, urbanismo e urbanística em italiano, em francês *urbanisme*. Contudo, segundo a autora, o termo *urbanism* demorou a conquistar os países anglo-saxões, onde tem um significado variado e abrangem, de maneira incerta, diversas noções associadas à cidade, como a noção de paisagem.

A etimologia da palavra urbanismo é equivocada, dada a evolução conceitual da matéria: O urbanismo se refere não só ao que é próprio da urbe ou do espaço urbano. A concepção moderna não considera como objeto do urbanismo apenas as questões intra-muros de uma cidade, como realidade estática, da qual o espaço geográfico do urbanismo desaparece ao ultrapassar os limites urbanos<sup>1</sup>. O perímetro da definição do urbanismo como coisas referentes ao urbano inclui a rede de relações que alimentam uma cidade e não permite pensar que a cidade como *locus* único da matéria<sup>2</sup>.

Na atualidade, no dizer de CONDESSO (1999, p. 9) “o urbanismo passa por uma abordagem global e integradora de tudo o que se refere à relação do homem como o meio em que se insere, e que tem o solo, recurso natural insubstituível e inexpandível como eixo operativo, impondo estratégias de intervenção, que seriam impossíveis sem um dado planejamento.” O planejamento aparece, assim, como um instrumento fundamental do urbanismo moderno, ordenando o uso e ocupação dos solos, planejando o futuro dos fatos urbanísticos, tendo como fundamento ético e político o equilíbrio e o bem coletivo.

O movimento moderno, na segunda metade do século XX fez com que as teorias e as práticas do urbanismo ganhassem autoridade junto às instâncias de decisão, administrativas e políticas, especialmente pela influência de Le Corbusier e pela Carta de Atenas e alcançaram, um campo de aplicação mundial. O urbanismo como prática política e cultural, aproximou as ideologias do liberalismo econômico (cientificismo e mundialização) e em alguns casos do socialismo (intervenção e tecnologia), com a prática de intervenções em escala mundial, determinando o tipo e a escala da intervenção conforme das diretrizes da Carta de Atenas<sup>3</sup>, constituindo a escola racionalista ou funcionalista. O processo

---

<sup>1</sup> Por esta razão alguns autores como Gastón Bardet preferem chamar o urbanismo de *urbanismo* (do latim: *orbis* - mundo). Nas palavras de Bardet (*L'urbanism*, p. ): “o urbanismo designa a organização do solo em todos os escalões, o estudo de todas as formas de localização humana na terra (...) pode dizer que o urbanismo se tornou urbanismo”.

<sup>2</sup> Os ingleses desde 1939 chamam suas leis urbanísticas de *Town and Country Planning Act*. Na França, à partir de 1944, as políticas de *l'aménagement du territoire* foram incorporando medidas de intervenção que ligam a cidade e o campo, ligando a planificação territorial com a econômica e social.

<sup>3</sup> O documento aprovado em 1933 apresenta uma crítica a situação de caos e desintegração das cidades na civilização industrial, afirma o fenômeno urbano como uma unidade funcional que deve ser ordenada tomando como critério a escala humana, e caracteriza o

massificador da intervenção política no espaço urbano logo revelou suas características não democráticas, tecnocráticas e centralizadoras, com desastrosos efeitos econômicos, sociais e ambientais.

Foi somente na década de 1960 que o estatuto científico do urbanismo passou a ser questionado e sua qualidade de disciplina autônoma e utilitarista, inicialmente dirigida aos resultados concretos da aplicação das teorias do urbanismo moderno<sup>4</sup>. Estas análises, para Françoise Choay, denunciavam essencialmente a desumanidade dos novos ambientes, que tornavam impróprios aos relacionamentos sociais por seu geometrismo elementar, sua padronização, sua monotonia e sua pobreza simbólica<sup>5</sup>. Desmistificavam também a concepção higienística e mostravam as problemáticas sociais incrementadas pelos novos tipos de urbanização impostos.

O urbanismo passa então a ser abordado segundo outras óticas: de uma parte, do ponto de vista de seu valor enquanto saber e de sua posição no campo das disciplinas constituídas; de outra, do ponto de vista de suas determinações sócio-históricas<sup>6</sup>. Estas análises realçavam que a concepção e organização do espaço habitado impõem a escolha de valores, estes mesmo dependentes de contextos culturais e de condições políticas e econômicas complexas. A segunda direção pode ser ilustrada pelos trabalhos da crítica marxista passaram a privilegiar a denúncia das determinações políticas, econômicas e sociais não somente das opções urbanísticas, mas do próprio urbanismo na afirmação de seu saber. O que se acrescenta a partir daí é a preocupação básica com a qualidade de vida do homem – a escola do urbanismo social começa a se configurar como a ciência da organização global do espaço, na preocupação social e na interdisciplinariedade.

Desde que a ciência do urbanismo começou a ser relativizada surgiram tentativas de restabelecer sua autonomia, como matéria específica relacionada às áreas de arquitetura e engenharia. O projeto de uma disciplina autônoma, no dizer de Françoise Choay “aparece hoje como um engodo, não só porque a produção deste espaço é condicionada por opções de valor, mas também porque ela

---

urbanismo por quatro funções básicas para o cidadão e a sociedade: a habitação, o trabalho, a circulação no espaço urbano e a recreação do corpo e do espírito.

<sup>4</sup> Entre os principais críticos do processo de urbanização tecnocrática estão Lewis Mumford, Jane Jacobs e Henry Lefebvre.

<sup>5</sup> Vide Mafesoli, O tempo das tribos. *O declínio do individualismo nas sociedades de massa*. (1987) sobre a importância do símbolo na sociedade moderna.

<sup>6</sup> Françoise Choay em seu trabalho *L'urbanisme, utopies et réalités* (Paris, 1965), demonstra que o conjunto das “teorias do urbanismo” são marcadas por escolhas ideológicas não reconhecidas por seus autores. Podem, assim, ser classificadas em dois grupos: sejam orientadas por uma ideologia do progresso, privilegiando os valores da higiene e da eficácia e também da técnica (urbanismo progressista), ou por uma ideologia que privilegia os valores culturais tradicionais (urbanismo culturalista). Mais ainda, afirma que os métodos dos urbanistas constituem soluções totalitárias e simplificadores, que não levam em conta nem a duração, nem a riqueza do mundo simbólico.

envolve a contribuição de práticas e de atores – individuais e coletivos – múltiplos”.

A tendência acadêmica atual é de incluir sob o termo urbanismo todos os tipos de intervenção organizada no espaço construído, qualquer que seja sua escala (do território à moradia individual), seus atores (tomadores de decisão públicos ou privados, praticantes, administradores), a natureza do saber do qual emergem (teórico ou aplicado).

O urbanismo constitui hoje em campo do saber não-autônomo, trata-se de uma disciplina de síntese, intensamente multidisciplinar. O conceito atual de urbanismo rompe não só com a definição tradicional, mas também com a lógica e argumentação da matéria. No que se refere ao campo conceitual próprio das ciências sociais em que o urbanismo se insere, a matéria redefine conceitos e alavanca outros valores que não os usualmente formulados, considerando valores (axiológicos) próprios da convivência humana.

Ao se inter-relacionar com o direito, à sociologia, a economia, a geografia, a medicina, a psicologia, e, sobretudo a política, o urbanismo hoje possui as características de crítica e de interdisciplinaridade, o que promove uma constante dialética entre preceito e realidade. Como se trata de matéria em que as decisões interferem na qualidade de vida das pessoas, em um Estado Democrático implica na ingerência do poder público e na participação permanente dos cidadãos.

As diferentes análises do fenômeno urbanístico moderno permitem distinguir expressões como *urbanística*, *urbanização*, *urbanificação*, *atividade urbanística*, *planejamento urbano*, *direito urbanístico*, *direito da cidade* e *direito do urbanismo*, concepções que merecem um estudo aprofundado de suas características, para o melhor conhecimento e enquadramento teórico da disciplina do urbanismo.

Para CONDESSU (1999, p. 10), a *urbanística* se refere com as técnicas que orientam a criação e expansão dos aglomerados urbanos, e que sofre historicamente a influência de fatores variados, desde as correntes arquitetônicas, as técnicas construtivas e de planejamento e das ideologias dominantes.

A urbanística está vinculada mais à prática ou a técnica do que ao academicismo. As principais técnicas da urbanística se referem a termos como o alinhamento, a expansão territorial, a renovação, ao tombamento, o zoneamento, ou seja, especialmente aos critérios técnicos do planejamento. Em outras palavras, o estudo técnico dos meios a serviço da urbanização seria a urbanística ou o urbanístico.

A *urbanização*, ou urbanismo como fenômeno social, guarda relação com os efeitos da atividade da urbanização, ou do crescimento urbano. Elementos como crescimento demográfico e as ações para a resolução de demandas públicas ou privadas das cidades são entendidos como parte do processo de

urbanização, ou seja, o estudo social dos fatos urbanísticos em si, e no contexto da sociedade designa-se por urbanização. O termo *urbanificação*, cunhado por Gaston Bardet (in CHOAY, 1988), designa os estudos e o processo de correção da urbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos como é o caso de Brasília.

A noção de *direito do urbanismo* na definição CONDESSO (1999, p. 74-75) é certamente mais ampla e engloba a regulação normativa dos planos urbanísticos, o direito do uso e ocupação dos solos (tanto das políticas públicas quanto das intervenções privadas), o direito das operações urbanísticas e o direito de construção, tanto no ambiente urbano quanto rural, como também as políticas de ordenamento do território no âmbito local e global.

### **3. Sobre o direito do urbanismo**

A definição do direito do urbanismo incorpora os conteúdos, ideologias e características históricas e sociais do urbanismo. A doutrina jurídica brasileira tem tradicionalmente usado a expressão “direito urbanístico” para tratar a matéria que trata da regulação (ou regulamentação) urbana e do uso do solo urbano. Conforme SILVA (1994, p. 30 e ss.) o direito urbanístico é “a disciplina que tem por objeto regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação do território”. Para o autor, são normas objeto do direito urbanístico a disciplina do planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

No dizer de COSTA (1991, p. 110) a disciplina do direito urbanístico “abrange todas as regras jurídicas que cuidem do planejamento urbanístico, do uso e ocupação do solo urbano (parcelamento, loteamento, proteção ambiental), da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas) e da utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa)”.

MEIRELLES (1994, p. 382) conceitua direito urbanístico como “o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”. A definição de Hely Lopes Meirelles acrescenta a relação cidade – campo como objeto do urbanismo, o que é correto. Atualmente autores como MUKAY (2002, p. 15-22) entre outros tem trabalhado com as expressões direito urbano ou direito urbano-ambiental.

O aproveitamento destas “novas” concepções necessita algumas considerações: Primeiramente, a expressão “direito urbano” limita o espaço da intervenção urbana ao território urbano, como se este não se inter-relacionasse com o ambiente rural, segundo, a questão ambiental faz parte do conteúdo do direito do urbanismo e com este se funde nas questões relativas à qualidade de

vida e a dignidade da pessoa humana, sem excluir seus elementos particulares e caracterizadores, motivo pelo qual autores como CONDESSU (1999, p. 35) consideram o direito do urbanismo como para-ambiental. Seria impossível se falar em direito do urbanismo sem o direito ambiental, embora boa parte dos seus conteúdos sejam semelhantes, vários elementos são caracterizadores de suas autonomias conceituais.

O uso da expressão “direito do urbanismo”, usada por CONDESSO (1999, p. 74-75) é mais ampla, exaustiva (inclui os elementos caracterizadores da questão urbana) e excludente (exclui elementos não caracterizadores), e, significativamente mais completa ao englobar, de forma específica, a regulação normativa dos planos urbanísticos (o direito do planejamento), o direito do uso e ocupação dos solos (que inclui tanto as políticas públicas quanto às intervenções privadas), o direito das operações urbanísticas e o direito de construção, a disciplina da atividade da administração pública e dos particulares no ordenamento do desenvolvimento dos meios urbanos e rurais, o desenvolvimento territorial sustentável, a ordenação do território, a integração regional e dos blocos internacional.

Tomando ainda por base CONDESSU (1999, P. 75-76), temos assim como objeto do direito do urbanismo, as normas internacionais e dos blocos regionais, a legislação ordinária e de direito constitucional de toda regulamentação que interfere (direta e indiretamente) na qualidade de vida das populações (dos meios urbanos e rurais), as normas relativas à orientação e ordenação das construções e da localização das populações, as normas regulamentadoras da atividade humana de competência pública, especialmente:

- a) o regime jurídico da propriedade do solo:
  - classificação e qualificação urbanística,
  - regime de ocupação do solo,
  - direitos e deveres de seus proprietários,
  - valores dos imóveis,
  - regime de expropriação e desapropriação por utilidade pública e.
  - os direitos de preferência à administração pública,
  
- b) a regulação normativa dos planos urbanísticos:
  - tipologia;
  - conteúdo;
  - procedimentos para elaboração;
  - eficácia e meios de controle e fiscalização;
  - meios de proteção de seus princípios fundamentais (o “conteúdo reservado dos planos”).
  
- c) a gestão urbanística:
  - sistema de execução dos planos;
  - atuações assistemáticas em solo urbano;
  - contratos administrativos;

- os acordos inter-administrativos ou com particulares.
- d) a polícia e o sancionamento urbanístico:
  - licenças e o direito procedimental decorrentes da atuação urbanística;
  - atos administrativos coercitivos.
- e) o direito e as normas de construir ou edificar;
- f) o regime de ordenação territorial
  - organização política administrativa do Estado;
  - o planejamento e gestão regional e metropolitana;
  - o direito da integração e dos blocos internacionais.

Em resumo, o direito do urbanismo abrange o conjunto das normas jurídicas (regras e princípios) que disciplinam o regime jurídico da propriedade do solo, a ordenação urbanística, a organização e a atividade planificadora e gestonária do uso do solo, da urbanização e da construção e o conjunto normatizado (ou que sofre influência da norma) das políticas públicas relacionadas com o bem estar das sociedades urbanas e rurais.

O direito do urbanismo refere-se não só as intervenções urbanísticas, mas a todo o referencial contido na disciplina do urbanismo. Quando a matéria jurídica se relacionar com questões referentes à disciplina do urbanismo estamos falando em direito do urbanismo, o que amplia em muito a concepção tradicional de direito urbanístico, este vinculado às intervenções e ao planejamento<sup>7</sup>.

Assim, o direito do urbanismo se caracteriza como um direito novo, amplo, aberto e evolutivo, para-ambiental, planificador, corretor das desigualdades, condicionador do exercício dos direitos subjetivos dos cidadãos e vinculado aos princípios do Estado Social e Democrático de Direito.

### **3.1 Caracterização do Direito do Urbanismo**

Há muito se discute sobre o posicionamento do Direito do Urbanismo como disciplina autônoma ou vinculada a outros ramos do direito. Os fundamentos para justificar o aprofundamento da discussão e da configuração do direito do urbanismo como disciplina autônoma são de caráter teórico e de necessidade prática. Os efeitos das ações públicas e privadas, objeto do direito do urbanismo, provocam em alguns institutos jurídicos, como na garantia constitucional da propriedade privada, no princípio da dignidade da pessoa humana e no princípio da igualdade, justificariam por si só a autonomia acadêmica da disciplina, porém a discussão teórica é bem mais complexa e que perpassa pela caracterização das normas do direito do urbanismo, como a especificidade e complexidade de suas

fontes, a mobilidade (abertura) de suas normas e a natureza intrinsecamente discriminatória dos seus preceitos.

### **a) A especificidade das normas urbanas**

As normas objeto do direito do urbanismo ao mesmo tempo conjugam interesses públicos e particulares, portanto é difícil enquadrá-las como parte do direito público ou administrativo<sup>8</sup>, como defendido, erroneamente, por grande parte da doutrina.

A natureza específica de suas normas, ao regular e intervir nos espaços sociais acabam por intervir no direito de propriedade, regido pelo direito civil. Ao mesmo tempo, regula as relações jurídicas entre a administração e particulares, matérias típicas do direito público. Para além da tradicional dicotomia entre direito público e privado, as normas do direito do urbanismo são tanto de caráter público quanto privado, e, muitas vezes, as duas coisas ao mesmo tempo, quando, por exemplo, a administração regula o direito de propriedade.

Embora o direito do urbanismo e, especialmente os planos, assumirem certos princípios gerais de direito administrativo, como os da legalidade, da discricionariedade, da proporcionalidade e da igualdade, a transversalidade de seus preceitos particulares o singularizam.

A especificidade e/ou na expressão de CORREIA (2001, p. 181), na complexidade das fontes jurídicas, ocorre também em razão da necessária conjugação de normas jurídicas de âmbitos distintos e concorrentes como a geral e a local, por um aspecto, e a coletiva e a particular, por outro, o que reveste o domínio do direito urbanístico de uma **relevância muito maior do que outras áreas específicas tanto do direito público quanto do direito privado**. A elaboração e aprovação dos planos urbanísticos revelam um complexo processo legislativo de discussão pública e envolvimento das comunidades<sup>9</sup> que impossibilita enquadrá-las nas formas tradicionais de classificação normativas. Também, as normas urbanísticas alcançam a regulação geral do território, incidindo ao mesmo tempo sobre o direito individual e os direitos da coletividade, que devem ser sopesados, tendo como critério o interesse coletivo. Assim, qualquer cidadão, desde o usuário do espaço público até o proprietário de imóvel, pode ser afetado pela legislação urbanística, em que a solução do conflito muitas vezes ultrapassa os princípios civilistas e publicistas, para que a decisão se consista em um misto das duas tradições jurídicas ou como resultado de

---

<sup>8</sup> Cf. Carceller Fernandez, Ítalo Di Lorenzo, Claude Blumann, Virgílio Testa, Fernando Alves Correa, Moreira Neto, José Afonso da Silva entre outros.

<sup>9</sup> A tendência a democratização e pluralização dos procedimentos complexa a matéria do urbanismo. A constitucionalização e a legalização dos procedimentos como as disposições constantes no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) obrigam a discussão pública e a gestão participativa dos negócios da cidade, o que se dá através da realização de audiências e de consultas públicas, como forma de garantir a gestão democrática da cidade (art. 43, II).

processos informais de decisão o que nos leva a concluir que as normas urbanas são **complexas** (por incluírem as duas tradições jurídicas) e **metajurídicas**, por estarem intrinsecamente ligadas ao controle e participação pública, ou em outras palavras, se referem muitas vezes mais a decisões e conformações políticas e sociais do que de estruturas jurídicas-normativas. **(grifo nosso)**

Uma outra questão particular ao direito do urbanismo é o enquadramento dos planos urbanísticos. O conjunto das funções do Estado de Direito liberal segue a lógica da graduação hierárquica – da Constituição até o ato administrativo concreto – o que é desconstituído pela intervenção dos planos urbanísticos, uma vez que o plano não se enquadra nem no conceito de norma, nem no de ato de intervenção.

No dizer de GRAU (2004, p. 135-136) o planejamento, ou o plano, não se inclui em uma das modalidades de intervenção (por absorção ou participação, por direção ou, por indução). O planejamento qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico. O planejamento, quando aplicado à intervenção passa a qualificá-la sob padrões de racionalidade sistematizada, tornando-se, assim, não uma modalidade de intervenção, mas um novo padrão de racionalidade, a ser incorporado quando da intervenção.

Concordamos em parte com o professor Eros Roberto Grau. O plano urbanístico **pode ser**, conjuntamente ou não, norma, processo racional de decisão e diretriz de intervenção. Passa a se constituir como ato administrativo à partir de sua efetivação. Esta é outra especificidade da matéria do direito do urbanismo, o direito como processo em que a racionalidade e as inferências externas vão conformando seus princípios e normas. **(grifo nosso)**

O direito do urbanismo alcança não só as normas de intervenção e de planejamento, mas todo o processo de decisão. Como trata de instrumentos de ação política permanente e contínua tanto pública quanto privada, retira, muitas vezes do campo da administração pública, a titularidade plena da execução das políticas urbanas. No dizer de Boaventura de Souza Santos (2000, p. 164-188), o direito atual promove um des-pensar o direito, no sentido que o direito não é só intervencionista e regulador, mas também emancipador, e que o titular dos direito não é só o estado, mas também inclui outros atores sociais, o que limita em muito o poder decisório (vinculado ou discricionário) do Estado<sup>10</sup>.

Trata-se de direito fundamental constitucionalizado, dentro de um sistema de abertura constitucional, como direito evolutivo e em mutação, para além da questão da dicotomia entre público e privado, relacionado não tanto quanto a preferência de execução, mas uma prevalência de interesses, tanto faz se pública

---

<sup>10</sup> Sobre os limites da discricionariedade administrativa no âmbito da proteção dos direitos difusos vide, KRELL, Andréas J.. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo*. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2004.

e privada, em que a relevância da ação revela o titular do direito<sup>11</sup>. As decisões de política urbana vão ser legitimadas se representarem o melhor interesse para as comunidades envolvidas, discussão política e social já bastante avançada nas ciências sociais que ainda encontra entraves entre os doutrinadores do direito.

## **b) O conteúdo reservado e a abertura das normas urbanas**

A constitucionalização da questão urbana acrescenta a discussão sobre o que seriam os o “conteúdo reservado dos planos”, como meios de proteção de seus princípios fundamentais e a abertura legislativa dos planos e normas urbanas.

A *mobilidade ou abertura* das normas de direito urbanístico se deve a diversidade das fontes e a natureza intrinsecamente evolutiva da matéria regulada, o que provoca, no dizer de CORREIA, uma “**infixidez**”, ou “**instabilidade**” das normas urbanísticas. Esta característica manifesta-se não apenas na legislação e regulamentação geral (disposições constitucionais e infra-constitucionais), como nas disposições específicas e locais, em face da evolução dos fatos e realidades sociais. Estas mudanças muitas vezes são tão rápidas que certos institutos são modificados mesmo antes de terem sido postos em prática. A mobilidade das normas jurídicas urbanísticas é igualmente flagrante no domínio dos planos e resulta da concepção atual do plano urbanístico: de um documento regulativo fechado e imutável passou-se a uma **concepção flexível do plano** que prevê a permanente revisão do mesmo<sup>12</sup>. **(grifo nosso)**.

Este é um aspecto que aproxima o direito do urbanismo do direito constitucional moderno, em que a abertura constitucional possibilita uma permanente discussão e evolução de seus conceitos. Modernamente, a idéia de Constituição como centro de um conjunto normativo ativo, finalístico e regulador da sociedade é posta em dúvida. Em primeiro lugar, se colocam todos os problemas sociais e econômicos dentro da órbita do direito, o que não é possível. Segundo, no dizer de CANOTILHO (1996, p. 14) o direito e especialmente o direito constitucional, não é um direito projetivo, mas um direito reflexivo auto-limitado aos processos de informação entre vários sistemas autônomos da sociedade (jurídico, econômico, social e cultural) que se inter-relacionam.

A materialidade das normas urbanas como poder de qualificar como direito ou como norma jurídica às matérias e os princípios associa-se a uma questão de método importante – o da reserva da lei ou da Constituição (CANOTILHO, 1996,

---

<sup>11</sup> Neste sentido, cumpre ressaltar o pensamento de Neil MacCornick, e os fundamentos da teoria consequencialista, em que a consequência dos atos são mais relevantes do que a estrutura ou o sistema normativo.

<sup>12</sup> Conforme disposição do artigo 40 § 3º do Estatuto da Cidade, a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. A regra temporal demonstra a necessidade de revisão e mudança em razão do aspecto evolutivo e mutante da sociedade democrática.

p. 106-107) em que se busca responder quais as matérias devem ser inseridas nos textos normativos de caráter constitucional.

O reconhecimento das normas urbanas como um conjunto aberto à evolução não significa que não se deva preservar um conteúdo mínimo – uma identidade normativa – como forma de segurança individual e orientação coletiva, na premência dos interesses públicos. Determinada a questão da “reserva normativa” surge à formatação jurídica destas expectativas - as normas programáticas.

A noção de desenvolvimento normativo pressupõe assim núcleos materiais essenciais – o conteúdo essencial - alicerçado sobre consensos normativos em torno dos valores e princípios fundamentais relativos à qualidade de vida e na proteção dos direitos dos cidadãos. O conceito de interesse público, formulado à partir do consenso e da participação da população vai definir quais os princípios e normas programáticas da política urbana devem aparecer como princípios fundamentais e os deveres decorrentes, para além desta estrutura, as normas urbanas devem prever a possibilidade de mutabilidade ou evolução normativa.

Como característica normativa os planos se constituem em norma positiva em relação aos seus preceitos fundamentais (princípios, diretrizes e meios de defesa de seus institutos) e abertos e evolutivos em relação aos interesses das comunidades.

### **c) O caráter desigualitário das normas e operações urbanísticas**

O caráter **discriminatório ou desigualitário**<sup>13</sup> das normas urbanas – em especial os planos – decorre da possibilidade de definir o destino das áreas ou zonas do território, bem como as formas de utilização do solo, não são necessariamente iguais em diferentes realidades. O caráter discriminatório revela a necessidade de promover-se, no caso concreto, desigualdades em relação aos titulares de direitos reais. Estas discriminações se traduzem muitas vezes na interdição ou na limitação do exercício do direito de edificar, o que exerce uma profunda influência no valor dos solos e é geradora de desigualdades entre os proprietários.

Em outras palavras, as intervenções urbanísticas, públicas ou privadas, promovem o igualitarismo. Ou seja, a política urbana justifica a desigualdade da intervenção, devendo ter prevalência às intervenções necessárias como forma de corrigir as desigualdades<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Definição de JACQUOT, H. *Droit de l'urbanisme*, Paris, Masson, 1980, p. 15-16, in CORREIA (2001, p. 154). Autores como Toshio Mukai e Kiyoshi Harada definem esta característica como o “princípio da afetação da mais valia ao custo da urbanização”.

<sup>14</sup> Sobre os conceitos de igualdade e igualitarismo, vide BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política* (2000, p. 297-306).

A função de **conformação do território** é uma função substancialmente unitária, com a qual se pretende alcançar um desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território, também a função de **conformação do direito de propriedade do solo**, com o estabelecimento de prescrições que vão tocar a própria essência do direito de propriedade, através da classificação dos usos, do zoneamento e dos parâmetros de ocupação. A caracterização das normas urbanas como constitucionais (do ponto de vista material) e legitimadas através do consenso e da participação popular, vai trazer argumentos para resolver a antiga discussão da prevalência das normas urbanas sobre o direito de propriedade. **(grifo nosso)**

#### **4. Princípios constitucionais e diretrizes fundamentais da legislação e da política urbana brasileira como fundamentos do direito do urbanismo constitucional**

A União, de acordo com o artigo 21, XIX, da Constituição Federal, tem competência privativa para instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano no país, o que inclui, entre outras, as diretrizes para as políticas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política. Assim, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios.

*“ Constituição da República Federativa do Brasil*

*(...)*

*Art. 182 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.*

Entre os princípios jurídicos e políticos que norteiam o Estatuto da Cidade cumpre destacar o da *função social da propriedade*, o da *participação popular*. A *gestão democrática da cidade* surge também como diretriz geral (art. 2º, II). Outras diretrizes contemplam a *sustentabilidade*, a *cooperação intergovernamental* e a *colaboração (parceria)* entre estado e particulares na efetivação das políticas públicas.

#### **4.1 O Plano Diretor municipal como norma impositiva**

O Município, com base no artigo 182 da Constituição Federal e, no princípio da preponderância de interesse, é o ente federado principal na execução da política urbana, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de acordo com os critérios estabelecidos no Plano Diretor, definido este como o instrumento básico da política urbana,

A identificação das normas do Estatuto da Cidade como normas gerais, tem como base a adequação destas normas aos princípios da Constituição Federal, pois estas normas são, especialmente em relação aos municípios, indutoras da aplicação dos instrumentos constitucionais da política urbana. A aplicação pelos Municípios de instrumentos como o Plano Diretor, e de outros previstos no Estatuto da Cidade, tem como objetivo a efetivação de princípios constitucionais como os da gestão democrática da cidade, da participação popular, da função social da propriedade, do direito à moradia, a saúde e a regularização fundiária.

Acrescenta-se agora ao ordenamento jurídico a obrigação ao administrador público dar efetividade a estes princípios e diretrizes. A possibilidade do uso indevido ou da não-aplicação desses instrumentos pelos Municípios poderá ser questionada até mesmo pela via judicial, em desrespeito à lei federal e as normas constitucionais da política urbana. Com base no próprio Estatuto da Cidade poderá esta prática ser considerada uma lesão à ordem urbanística nos termos do artigo 53<sup>15</sup>.

#### **4.2 A função social da propriedade e a relativização do princípio do direito à propriedade urbana**

O princípio da função social da propriedade encontrou na Constituição Federal de 1988 uma definição que assegura o direito à propriedade imobiliária urbana, desde que cumprida as suas funções sociais, que é aquela determinada pela legislação urbanística, cabendo ao município promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da política de ordenação do seu território, dentro das diretrizes da sua lei municipal.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> O artigo 53 altera o artigo 1º da Lei 7.347/85 - lei da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos - o artigo inclui na lei, a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos à ordem urbanística, podendo incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa e obrigar, em liminar ou no mérito (art. 3.º). A ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano e que tenha a previsão de promover a ação civil pública em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

<sup>16</sup>

A definição do conceito da função social da propriedade comporta a discussão jurídica em relação à questão do direito de propriedade. Conforme HESSE (1995: 339-341), o direito a propriedade é entendido como a garantia da propriedade, que desempenha um papel relevante no quadro das garantias jurídico-fundamentais essenciais para a ordem econômica e social. Direito subjetivo, a forma como a garantia da propriedade está posta na Constituição Federal em que a intervenção e a configuração planificadora colocam para o Estado, e especialmente para os municípios, tarefas novas e significativas aumentando a dependência do particular nas repercussões da atividade estatal. Conforme o autor, a propriedade da coisa privada perdeu importância como fator de ordem social, de modo que a propriedade privada existente é ajustada a um sistema amplo de medidas de planificação, guia e coordenação, em medida crescente, também, de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento social. O objeto da garantia constitucional é o aproveitamento privado de um direito de valor patrimonial. Assim, protegida está a propriedade contra privação e prejuízo, a não ser nos casos previstos para desapropriação. Este efeito protetor desdobra a **garantia da propriedade em reserva legal**, segundo a qual o conteúdo e limites da propriedade são determinados pelas leis. **(grifo nosso)**

A Constituição Federal não só delega ao legislador a determinação do conteúdo da propriedade, mas também a ele impõe o encargo de organizar o cumprimento de sua função na realidade da vida coletiva. Esta “reserva da determinação dos limites” contém uma diferenciada faculdade de limitação: a vinculação é tanto maior quanto mais o objeto da propriedade está em uma relação social e em uma função social. O que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de interpretação, substituindo o princípio individualista do Direito Civil brasileiro, pelo reconhecimento da função da propriedade em razão das necessidades da sociedade como um todo.

A função ou vinculação social determina que o proprietário dê uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade em que o interesse geral deve ter precedência sobre o interesse individual. É um princípio constitucional ordenador da propriedade privada que vincula diretamente o legislador, de forma que ele é obrigado a estabelecer, na fixação do conteúdo e limites da propriedade, um regime socialmente justo de contribuição para o bem-estar geral da sociedade.<sup>17</sup>

#### **4.3 A gestão democrática e a participação popular como fundamentos da gestão e do planejamento das cidades**

---

<sup>17</sup> Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como do parcelamento ou edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, são exemplos da aplicação deste princípio, se constituindo em avanço legislativo notável no sentido da efetivação progressiva da destinação social da terra urbana.

A tendência da administração pública em sobrepor os seus atos ao consentimento do cidadão tem sido substituída por novos modelos de gestão em que o papel do cidadão passa de mero espectador para colaborador ativo, co-gestor, prestador e fiscalizador. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu no país uma tendência à proliferação dos sistemas de gestão democrática, mediante a criação de conselhos, comissões e comitês. A Constituição estabeleceu expressamente sistemas de gestão democráticos em vários campos da administração pública, o que inclui o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII).

O Estatuto da Cidade fixa esta diretriz no seu artigo 2º, II, indicando a participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos:

*Art. 2º*

....

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

Assume-se como princípio básico da política urbana o imperativo de discussão das questões das cidades com os vários setores da sociedade. A efetivação deste direito, agora respaldado pelo texto da lei, serve de instrumento para a gestão e fiscalização conjunta das ações dos governos. Duas das formas de gestão democrática previstas no Estatuto da Cidade merecem destaque:

A primeira é a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais de desenvolvimento urbano. Segundo ampla doutrina<sup>18</sup>, uma das melhores formas de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas é a do Conselho, que se configura como órgão administrativo colegiado, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do poder público.

Neste sentido, o inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade prevê que os órgãos colegiados de política urbana, nacional, estadual e municipal, devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano criado pela Medida Provisória 2.202, de 4 de setembro de 2001, nos termos do artigo 10 é definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, responsável pelas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano e pela organização da Conferência Nacional das Cidades.

---

<sup>18</sup> Na classificação dos círculos de atuação cidadã sobre as funções administrativas de Eduardo Garcia Enterria e Tomás Ramon-Fernandez, os conselhos fazem parte do ciclo de atuação orgânica, no qual ocorre a inserção dos cidadãos, enquanto tais, em órgãos formalizados de entidades administrativas.

Outra forma prevista é o sistema das audiências e consultas públicas. As audiências e consultas públicas, também na forma do artigo 43, II, do Estatuto da Cidade, devem ser promovidas pelo Poder Público para garantir a gestão democrática da cidade e tem como fundamento os princípios da publicidade e da participação. As audiências podem ser solicitadas pelos cidadãos e associações representativas. MOREIRA NETO (1992: 129), define audiência pública como “um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.

#### **4.3.1 O Estatuto da Cidade e a explicitação do princípio da participação popular**

O princípio democrático da Constituição brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, e acolhe os postulados da democracia representativa e participativa. Em que pese o sistema representativo ser o elemento nuclear do conceito de democracia – expressão do princípio da maioria.

“ Constituição da República Federativa do Brasil

(...)

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

(...)

*Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.” (grifo nosso)*

O texto constitucional acabou por estabelecer a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, de forma que estas não se excluem ou concorrem, mas se complementam.

A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação ou *autonomia* política e concebe a formação de vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos. O princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais, está diretamente referido à legitimidade das instituições democráticas, de modo que a participação nas decisões administrativas tende a aproximar o administrado de todas as discussões e decisões em que seus interesses estejam diretamente envolvidos.

A redação do inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade insere a participação popular como diretriz dentro do sistema de gestão democrática proposto. Destarte, os conceitos jurídicos e políticos de gestão democrática e de participação popular são distintos, embora complementares.

*Artigo 2º*

*(...)*

*II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

Assim, temos entre as diretrizes gerais, a gestão democrática, e especialmente, a participação popular, como fundamento jurídico normativo que deve ser considerado pelo legislador e observado pelo administrador.

Em relação ao Plano Diretor, no processo de sua elaboração e na fiscalização da sua implementação, o texto a lei prevê a promoção obrigatória de audiências públicas e debates, a publicidade e o acesso aos interessados (art. 40, § 4º).

Outro ponto importante para a efetividade do princípio da participação refere-se à gestão orçamentária participativa, como integrante do planejamento e gestão das cidades. O artigo 44 do Estatuto da Cidade dispõe que a gestão orçamentária participativa incluirá obrigatoriamente a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, ou seja, em todo processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. Estas disposições contidas no Estatuto da Cidade configuram-se em avanços legislativos para a efetivação do princípio da participação popular.

## **5. Conclusões**

Buscamos com este trabalho ressaltar a importância da configuração da disciplina do direito do urbanismo como disciplina autônoma. A própria noção de justiça social, situa o direito do urbanismo como uma forma de direito social de caráter ou dignidade constitucional, o que lhe confere, como direito fundamental, a efetividade de seus princípios e normas.

Para tanto, é necessário caracterizar a disciplina, seus elementos informadores e distintivos, vinculados com a idéia de justiça urbana, o que deve incluir a tutela de todas as relações relativas ao espaço urbano e rural, que em resumo, busca regular a atividade urbanística, a organização espacial ou territorial, e toda a gama de intervenções visando o bem estar da sociedade e do indivíduo em particular.

Defendemos, assim, a localização do direito do urbanismo como disciplina específica do Direito, que apesar de guardar grande relação com o Direito Administrativo e outras áreas do direito, com estes não se confunde. Cumpre os critérios tradicionalmente exigidos para o reconhecimento da autonomia de um ramo do Direito: objeto, princípios, institutos e normas próprias e que tem como características a especificidade e complexidade de suas fontes, a mobilidade (abertura) de suas normas e a natureza intrinsecamente discriminatória dos seus preceitos.

Desta forma, a constitucionalização do direito do urbanismo surge em decorrência do relacionamento necessário entre princípios constitucionais e a normatização das políticas urbanas. Os princípios constitucionais inerentes ao conteúdo das intervenções urbanísticas e das políticas públicas urbanas, como os da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da legalidade, da democracia e da participação popular, são suficientes para alçar a condição de disciplina de caráter constitucional, constituindo prevalência das suas normas e a eficácia dos seus conteúdos.

### **Bibliografia:**

- ALFONSO, Luciano Parejo. *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*. Argentina: Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: UNB, 1999.  
\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro. Ed. Campus, 2001.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*, São Paulo: Ed. Vozes. 1975.
- CHOAY (Françoise), *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris, PUF, 1965.
- \_\_\_\_\_, "Urbanisme", in MERLIN (Pierre) e CHOAY (Françoise), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 1988.
- COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988 in Temas de Direito Urbanístico – 2. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- CONDESSU, Fernando dos Reis. *Direito do Urbanismo - Noções Fundamentais*. Quid Juris Sociedade Editora Ltda. Lisboa. Portugal. 1999.
- CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coleção Teres, Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, 1989.
- CORREIA, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol I. Coimbra: Almedina, 2003.

- CORTHIANO JR., Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas. Uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.
- DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. (coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- ESTATUTO DA CIDADE: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Brasília – DF, Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações. 2001.
- FACHIN, Luis Edson (coord.). *Repensando fundamentos do direito civil brasileiro contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar. 1998, p.32.
- FREITAS, Juarez. Revista Interesse Público Nº 11 - DOCTRINA – Porto Alegre. Notadez, 2001.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; PAREJO ALONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, Civitas, 1981.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988*. 9 ed. São paulo : Malheiros Editores. 2004.
- HARADA, Kiyoshi, Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade e Plano Diretor Estratégico. Editora NDJ Ltda. 2005.
- HESSE, Konrad. *Derecho Constitucional y Derecho Privado*. Madrid: Editorial Civitas, 1995.
- KRELL, Andréas J.. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental. O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Um estudo comparativo*. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2004.
- MAFESOLI, Michel, *O tempo das tribos. O declínio do individualismo nas sociedades de massa*. São Paulo. Paz e Terra, 1987.
- MEDAUAR. Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 2ª edição, Ed. Revista dos Tribunais, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo. Malheiros, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial – fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade (síntese dos aspectos mais importantes)*. Revista Interesse Público 11, Porto Alegre, Notadez, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Direito Urbano-Ambiental Brasileiro*. São Paulo. Dialética, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo Brasileiro - RDA, 209: jul/set, 1997.

PERLINGIERI, Pietro. *Il diritto civile nella legalità costituzionale*. 2 ed. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1991.

SILVA. José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 2<sup>a</sup> edição, Malheiros, São Paulo, 1994.