

**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO – MESTRADO**

**FERNANDA MACHADO DE OLIVEIRA**

**A INVISIBILIDADE DO DIREITO À CIDADE NO PODER JUDICIÁRIO  
BRASILEIRO – 2001/2021**

**PORTO ALEGRE**

**2023**

**FERNANDA MACHADO DE OLIVEIRA**

**A INVISIBILIDADE DO DIREITO À CIDADE NO PODER JUDICIÁRIO  
BRASILEIRO – 2001/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Área de Concentração Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais, sob orientação da Professora Betânia de Moraes Alfonsin.

**PORTO ALEGRE**

**2023**

**FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
CURSO DE MESTRADO  
DIRETORIA**

Mauro Luis Silva De Souza – Diretor da Faculdade  
Anizio Pires Gavião Filho – Coordenador do Curso

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Oliveira, Fernanda Machado de

A invisibilidade do direito à cidade no poder judiciário brasileiro –  
2001/2021 / Fernanda Machado de Oliveira. -- Porto Alegre 2023.  
138 f.

Orientador: Betânia De Moraes Alfonsin.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais, Porto Alegre, RS, 2023.

1. Direito à Cidade. 2. Prestação Jurisdicional do Direito à Cidade. 3. Conteúdo Jurídico do Direito à Cidade. I. Alfonsin, Betânia de Moraes, orient. II. Título.

**Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público**

Inscrição Estadual: Isento  
Rua Cel. Genuíno, 421 - 6º, 7º, 8º e 12º andares  
Porto Alegre - RS- CEP 90010-350  
Fone/Fax (51) 3027-6565  
e-mail: [fmp@fmp.com.br](mailto:fmp@fmp.com.br)

**FERNANDA MACHADO DE OLIVEIRA**

**A INVISIBILIDADE DO DIREITO À CIDADE NO PODER JUDICIÁRIO  
BRASILEIRO – 2001/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Área de Concentração Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais.

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dra. Betânia de Moraes Alfonsin (Orientadora)

---

Prof. Dr. Handel Martins Dias

---

Prof. Dr. Giovanna Bonilha Milano

*À minha filha Lara, aos meus sobrinhos Amanda, Adriana, Rafael, Bruna e Felipe e à minha sobrinha-neta Zoe por inspirarem o estudo e o trabalho por um futuro com cidades mais belas.*

## **AGRADECIMENTOS**

Meu interesse pelo direito à cidade decorre de mais de uma década trabalhando cotidianamente no Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias (CAOURB), no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse lugar, foi idealizado este trabalho a partir de aprendizados ricos que tive ao lado de pessoas inestimáveis as quais agradeço pelo convívio diário, especialmente meus amigos André Huyer, Eduardo Antunes e Manoela Tarragô. No contexto desta pesquisa, não posso deixar de registrar um agradecimento especial aos Promotores de Justiça que foram Coordenadores do CAOURB Débora Menegat, profissional exemplar que muito me incentivou a estudar o direito à cidade, e Maurício Trevisan, amigo e parceiro de trabalhos acadêmicos durante o curso. Devo, ainda, ao CAOURB o privilégio de ter tido contato frequente e direto com os estudiosos do direito urbanístico doutores Claudio Ari Mello e Luciano de Faria Brasil, aos quais também agradeço pelas inúmeras conversas inspiradoras sobre a matéria por diversos anos.

No desenvolvimento deste trabalho, agradeço o prazeroso convívio com meus colegas de mestrado, especialmente à Larissa Palagi e à Patrícia Cunha pelo carinho especial no período. Enfatizo a competência e doçura da minha orientadora Professora Doutora Betânia de Moraes Alfonsin, referência no direito urbanístico brasileiro, agradecendo por sua perspicácia diferenciada para captar e resolver as minhas angústias no decurso da pesquisa. Foi a orientação dela o motivo determinante da minha acertada escolha pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), instituição a que agradeço nas pessoas do Coordenador do Mestrado, Professor Doutor Anizio Pires Gavião Filho, pela seriedade do seu trabalho, e da funcionária Camila Lopes, pela eficiência e delicadeza no trato com os alunos. Destaco, também, um agradecimento ao querido Professor Doutor Handel Martins Dias, pelas imprescindíveis contribuições que fez nas bancas de qualificação do projeto e de defesa da dissertação e ao Professor Doutor Francisco José Borges Motta que, vocacionado à docência, inspirou-me às leituras que considero as mais complexas que fiz no curso. Ainda, faço especial agradecimento à Professora Doutora Giovanna Bonilha Milano pelas inteligentes e provocativas contribuições na banca de defesa desta dissertação, incentivando o caminho acadêmico.

Quanto ao esforço pessoal, em tudo que faço agradeço muito a minha mãe Iolanda (in memoriam), exemplo de força e integridade, e ao meu pai João Almir, símbolo de cultura, gentileza e romantismo com a vida. A eles devo minha amorosa formação humana e o apreço pelo justo, ambos presentes na minha relação com o direito à cidade. Agradeço muito também à minha grande amiga, irmã de vida, Carolina Bastian por ter ajudado constantemente a tornar meus dias leves mesmo em momentos muito difíceis que atravessei durante o curso. E porque sou afortunada com uma grande e unida família, agradeço, ainda, a presença permanente dos meus três irmãos, José Luís, Silvana e Andréa e das minhas tias paternas Ana Maria e Silvia.

Por fim, e o mais importante, agradeço a minha filha Lara por ter contribuído muito ao acompanhar tudo com alegria.

“Por que foi que cegamos, não sei, talvez um dia se chegue a conhecer a razão, Queres que te diga o que penso, Diz, Penso que não cegamos, penso que estamos cegos, Cegos que veem, Cegos que, vendo, não veem”.

José Saramago (ENSAIO SOBRE A CEGUEIRA)

## RESUMO

A trajetória de construção, internacional e nacional, do direito à cidade e o protagonismo do Brasil na sua positivação representam a importância desse direito no ordenamento jurídico brasileiro. Diante da urbanização acelerada e problemática das cidades, o direito à cidade desponta no século XXI com a relevância que tiveram os direitos do meio ambiente e do consumidor no século XX. O direito à cidade é um direito de alta complexidade que abrange um feixe de diversos direitos que juntos compõem a sua estrutura. Alcança os direitos sociais à moradia, ao transporte, ao trabalho e ao lazer. Contém o direito ao saneamento considerado social por derivação do direito à saúde. Abarca outros direitos como o direito à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, contemplando, ainda, especialmente, a gestão democrática das cidades, o planejamento adequado, a ordenação e controle do uso do solo, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda. O conteúdo jurídico do direito à cidade delimita a sua composição permitindo a respectiva tutela jurisdicional. O Poder Judiciário, contudo, não identifica o direito à cidade na sua organização administrativa, que não disponibiliza os seus assuntos elementares de forma sistematizada na tabela taxonômica do Conselho Nacional de Justiça. Essa falha na organização administrativa do Poder Judiciário gera a hipótese de invisibilidade na correspondente prestação jurisdicional. Mediante aplicação do método de abordagem hipotético-dedutivo, a pesquisa busca falsear a hipótese de invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro, com apuração de dados referentes à sua tutela jurisdicional no período pesquisado. O trabalho é desenvolvido com base em métodos de procedimento histórico e comparativo e com técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. O processamento dos dados e informações foi apurado por análise quantitativa e qualitativa de julgados. A hipótese mostrou-se válida diante dos testes efetivados na pesquisa. Num cenário escasso de julgados com relação ao direito à cidade no período pesquisado, foram destacados elementos componentes desse direito, que, de alguma forma, foram reconhecidos nos raros acórdãos dos tribunais. O objetivo do estudo é expor a prestação jurisdicional do direito à cidade nos seus primeiros vinte anos de vigência no Brasil. Este trabalho vincula-se à linha de pesquisa Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais, inserida na área de concentração Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).

**Palavras-chave:** Direito à cidade; prestação jurisdicional do direito à cidade; conteúdo jurídico do direito à cidade.

## ABSTRACT

The trajectory of construction, international and national, of the right to the city and Brazil's leading role in its positivation represent indicate the importance of this right in the Brazilian legal system. Faced with the accelerated and problematic urbanization of cities, the right to the city emerges in the 21st century with the relevance that environmental and consumer rights had in the 20th century. The right to the city is a highly complex right that encompasses a bundle of diverse rights that together make up its structure. It covers social rights to housing, transport, work and leisure. Contains the right to sanitation considered social by derivation from the right to health. It encompasses other rights such as the right to urban infrastructure and public services, also covering, in particular, the democratic management of cities, adequate planning, ordering and control of land use, the fair distribution of benefits and burdens arising from the process of urbanization, land regularization of areas occupied by low-income populations. The legal content of the right to the city delimits its composition, allowing for respective judicial protection. The Judiciary, however, does not identify the right to the city in its administrative organization, which does not make its elementary matters available in a systematic way in the taxonomic table of the National Council of Justice. This failure in the administrative organization of the Judiciary generates the hypothesis of invisibility in the corresponding jurisdictional provision. By applying the hypothetical-deductive approach method, the research seeks to falsify the hypothesis of invisibility of the right to the city in the Brazilian Judiciary, with the verification of data relating to the judicial protection of the right to the city in the period researched. The work is developed based on historical and comparative procedural methods and bibliographical, documentary and jurisprudential research techniques. The processing of data and information was determined by quantitative and qualitative analysis of judgments. The hypothesis proved to be valid given the tests carried out in the research. In a scarce scenario of judgments regarding the right to the city in the period researched, component elements of this right were highlighted, which, in some way, were recognized in the rare court rulings. The objective of the study is to expose the jurisdictional provision of the right to the city in its first twenty years of validity in Brazil. This work is linked to the line of research Guardianships for the Enforcement of Transindividual Rights, within the concentration area Guardianships for the Enforcement of Transindividual Rights of the Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).

**Keywords:** Right to the city; jurisdictional provision of the right to the city; legal content of the right to the city

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 O DIREITO À CIDADE</b> .....	18
2.1 O DIREITO À CIDADE NO MUNDO.....	18
2.2 O PROTAGONISMO DO BRASIL NA POSITIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE	26
2.3 O DIREITO À CIDADE NO MICROSSISTEMA DO DIREITO URBANÍSTICO ....	32
2.4 O CONTEÚDO JURÍDICO DO DIREITO À CIDADE.....	35
<b>3 OS DADOS DO DIREITO À CIDADE NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS</b> .....	43
3.1 TRIBUNAIS SUPERIORES.....	51
3.2 TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS.....	54
3.3 TRIBUNAIS DE JUSTIÇA:.....	58
<b>4 O CONTEÚDO JURÍDICO DO DIREITO À CIDADE NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS</b> .....	70
4.1 DIREITO À MORADIA (ART. 6º CF, ART. 2º, I, EC): .....	73
4.1.1 Usucapião Especial de Imóvel Urbano .....	79
4.1.2 Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM).....	80
4.2 DIREITO AO SANEAMENTO (ART. 2º, I, DO EC) .....	80
4.2.1 Abastecimento de água potável .....	82
4.2.2 Esgotamento sanitário .....	82
4.2.3 Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas .....	82
4.3 DIREITO À INFRAESTRUTURA URBANA (ART. 2º, I, EC) .....	84
4.4 DIREITO AO TRANSPORTE .....	88
4.5 DIREITO AO LAZER (ART. 2º, I, EC).....	90
4.6 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE (ART. 2º, II, EC) .....	93
4.7 PLANEJAMENTO ADEQUADO (ART. 2º, IV, EC).....	98
4.8 ORDENAÇÃO E CONTROLE DO USO DO SOLO (ART. 2º, VI, EC) – INSTRUMENTOS: .....	100
4.8.1 Estudo de Impacto de Vizinhança.....	100
4.8.2 Outros estudos técnicos .....	102
4.8.3 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no tempo.....	104
4.8.4 Limitações administrativas .....	106
4.8.5 Regularização fundiária (art. 4º, V, “q”, do EC) .....	113

4.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA (ART. 2º, XIV, EC) .....	118
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	121
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	126

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal inaugurou nos artigos 182 e 183 a política urbana brasileira que foi detalhada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Essa norma positivou o denominado direito à cidade, que é o núcleo da política urbana brasileira.

Após extenso desenvolvimento da política urbana na história do país, o legislador concedeu densidade jurídica ao direito à cidade, frente ao volume de problemas e velocidade extrema da urbanização das cidades brasileiras. O direito à cidade é uma conquista da sociedade brasileira positivada há mais de vinte (20) anos, por meio da promulgação do Estatuto Cidade (Lei 10.257/2001). Contudo, há prejuízos sociais evidentes na realidade do país com inobservância do Estatuto da Cidade, norma que busca garantir o direito à sustentabilidade das cidades brasileiras e que ampara todo o microsistema do direito urbanístico. Nesse cenário e considerado o papel fundamental do Poder Judiciário no sistema de justiça para garantir a observância do ordenamento jurídico vigente no país, importante verificar como foi, nos primeiros vinte (20) anos de vigência, o acolhimento do direito à cidade pelos tribunais brasileiros.

A identificação do direito à cidade em julgados indica o conhecimento pelos tribunais do conteúdo e da imponência desse direito na aplicação do microsistema do direito urbanístico. O problema desta pesquisa é estruturado, portanto, na tutela jurisdicional do direito à cidade no Brasil, propondo-se a demonstração do quanto os tribunais conseguem, diante de seu conteúdo jurídico, identificar esse direito para aplicar o microsistema do direito urbanístico. O trabalho também propõe-se a apresentar um panorama da diversidade do conteúdo jurídico de direito à cidade submetido aos tribunais no período pesquisado, buscando esclarecer em que medida o direito à cidade foi identificado pelos tribunais brasileiros nos seus primeiros 20 anos de vigência.

O diagnóstico da identificação judicial do direito à cidade, a partir de uma amostragem do Poder Judiciário brasileiro, é importante para que se possa dimensionar o reconhecimento ou não desse direito na prestação jurisdicional. A demonstração de elementos da tutela jurisdicional do direito à cidade nos seus primeiros 20 anos de vigência é uma contribuição para reflexão quanto à parcela de responsabilidade do Poder Judiciário na atual situação das cidades brasileiras,

especialmente, frente ao compromisso constitucional de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

O Poder Judiciário reflete a dinâmica de todo o sistema de justiça que é composto por diversos atores que exercem funções essenciais<sup>1</sup>, os quais potencializam ou não o acolhimento de um direito na prestação jurisdicional. Logo, a identificação ou não do direito à cidade no Poder Judiciário indica um comportamento de todo o sistema de justiça. Os operadores do direito ao submeterem a demanda com sofisticação técnico-jurídica facilitam a atuação dos julgadores, especialmente, no que diz com a identificação do direito e apontamento do microssistema aplicável. Sem prejuízo, é claro, da responsabilidade pelo reconhecimento do direito que é própria do Poder Judiciário e é o objeto central desta pesquisa, a corresponsabilidade dos demais atores do sistema de justiça na aplicação do direito à cidade, embora não seja foco deste trabalho, merece um olhar específico<sup>2</sup>. Todo o sistema de justiça contribui com a observância do ordenamento jurídico<sup>3</sup>.

O método de abordagem desta pesquisa é hipotético-dedutivo porque parte da hipótese de invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro. A hipótese baseia-se na ausência de referência do direito à cidade, bem como do direito urbanístico que lhe abrange, nos sistemas de gestão de tabelas processuais unificadas do Conselho Nacional de Justiça.

Assim, partindo da hipótese de invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro são formuladas novas hipóteses a serem testadas e falseadas. Falsear significa buscar tornar falsas as consequências deduzidas na hipótese. Enquanto no método dedutivo busca-se confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo procuram-se evidências para falseá-la. A hipótese mostra-se válida uma vez superados os testes. Porém, não é definitivamente comprovada, na medida em que se sujeita a uma nova descoberta que a invalide.

---

<sup>1</sup> Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia, Defensoria Pública (Título IV, Cap. IV da CF).

<sup>2</sup> Mais evidente ainda a corresponsabilidade dos demais atores do sistema de justiça quanto à identificação do direito à cidade a partir da reforma do Código de Processo Civil em 2015. Essa reforma reforçou exigências às fundamentações das decisões no que diz com o enfrentamento do que foi apresentado pelas partes (art. 489 CPC). Portanto, o que não foi sequer referido pelo Poder Judiciário nos acórdãos sugere igualmente não ter sido aventado pelos demais participantes do processo judicial.

<sup>3</sup> O sistema de justiça, especialmente as instituições públicas com legitimidade para propor ação civil pública, para além do compromisso com a qualidade técnico-jurídica na atuação das demandas de direito à cidade, têm especial responsabilidade pelas muitas infrações ao direito à cidade que sequer são submetidas ao controle judicial.

Esta pesquisa tem por base os métodos de procedimento histórico e comparativo. Histórico porque parte do princípio de que é importante pesquisar a origem e construção de um direito que ingressa na ordem normativa de um país como é o caso do direito à cidade positivado no início deste século no ordenamento jurídico brasileiro. Comparativo porque analisa os fatos e fenômenos encontrados na desenvoltura do Poder Judiciário com relação à identificação e aplicação do direito à cidade.

Foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Foram pesquisados doutrina, legislação, jurisprudência e documentos atinentes ao direito à cidade e à sistematização do direito à cidade, especialmente, no Poder Judiciário. A pesquisa bibliográfica e documental pretende elucidar a trajetória e o conteúdo jurídico do direito à cidade e verificar sua identificação pelo Poder Judiciário brasileiro. Inicia abordando o direito à cidade a partir da breve demonstração de sua construção nos cenários internacional e nacional. No cenário internacional, apura fatos históricos, documentos e autores que se salientaram na construção do direito à cidade. No cenário nacional, resgata o desenvolvimento histórico do urbanismo até a positivação do direito à cidade, dando ênfase ao seu conteúdo jurídico e a sua posição no direito urbanístico. A pesquisa jurisprudencial efetuada verifica, primordialmente, a partir dos repositórios públicos de jurisprudência de tribunais do Poder Judiciário brasileiro, a identificação expressa do direito à cidade nos seus primeiros 20 anos de vigência no Brasil. Também apura, nas mesmas fontes, o reconhecimento implícito do direito à cidade e a presença de algumas de suas temáticas nos acórdãos dos tribunais pesquisados.

No que diz respeito ao detalhamento da metodologia utilizada na pesquisa, cumpre registrar que quanto à apuração e processamento dos dados e informações levantadas foi feita a análise **quantitativa e qualitativa** das decisões. O levantamento quantitativo dos julgados foi efetivado pelos sítios eletrônicos oficiais de cada um dos tribunais selecionados para a pesquisa. Foram pesquisados o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os 6 (seis) Tribunais Regionais Federais, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e todos os Tribunais de Justiça do país. Na quase totalidade desses tribunais<sup>4</sup> foram

---

<sup>4</sup> O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro teve contribuição muito restrita na pesquisa porque só permitiu a busca de ementas tendo como palavra-chave uma expressão, inadmitida para buscas de inteiro teor de acórdãos. O Tribunal Regional Federal da 6ª região, recentemente criado (Lei 14.226/2021), ficou fora do período delimitado nesta pesquisa, uma vez que entrou em funcionamento no exercício de 2022. No Tribunal

pesquisadas quatro hipóteses para testar a invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário, mediante levantamento quantitativo de todos os acórdãos do país que mencionam, no período compreendido entre 10/07/2001 – dia da promulgação do Estatuto da Cidade<sup>5</sup> - e 31/12/2021<sup>6</sup>, exercício em que o direito à cidade completou 20 anos de vigência no Brasil:

- 1) a expressão “**direito à cidade**” na sua **ementa**;
- 2) a expressão “**direito à cidade**” no seu **inteiro teor**;
- 3) a expressão “**Estatuto da Cidade**” no seu **inteiro teor**;
- 4) a expressão “**10.257**” (número da lei que positivou o direito à cidade) no seu **inteiro teor**.

Para contribuir com o parâmetro do que seriam achados significativos ou insignificantes foram feitas pesquisas quantitativas complementares, baseadas em alguns poucos conteúdos de direito à cidade para dispor de uma mínima amostragem. Pesquisou-se, nos mesmos tribunais e nas mesmas condições de pesquisa de inteiro teor com alteração apenas da palavra-chave para: “saneamento básico”, “infraestrutura urbana”, “loteamento irregular” e “direito à moradia”. A escolha das expressões partiu da análise de todas as ementas encontradas nas pesquisas de inteiro teor “direito à cidade”. Priorizou-se a utilização de palavras-chave com pouca margem de erro quanto a relacionar-se com temas estranhos à pesquisa. Além disso, a definição das expressões restringiu o campo até do próprio tema pesquisado de modo que representassem um piso e não um teto da sua temática. Exemplificando, a expressão “saneamento básico” exclui uma grande quantidade de decisões sobre saneamento que não se utilizam da expressão “saneamento básico”, contudo, não apresenta o risco de contaminar a busca com achados de completo desinteresse à pesquisa como “saneamento processual”.

Os resultados quantitativos das pesquisas são apresentados no capítulo 3 da dissertação e são aproximados. Os sistemas de busca dos tribunais do país são

---

de Justiça do Estado do Maranhão, os achados da busca não trouxeram a expressão solicitada entre aspas; e no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia não havia aceitação para expressões entre aspas como palavra-chave.

<sup>5</sup> Apesar de ainda não vigente, a positivação do direito à cidade poderia ser mencionada em decisões no período da *vacatio legis*.

<sup>6</sup> Foi agregado às pesquisas, quando disponível, o filtro para restringir a matéria cível. Contudo, esse filtro não é disponibilizado pela maior parte dos sistemas de busca de jurisprudência dos tribunais brasileiros.

diversos<sup>7</sup>, não são precisos e vários estavam em constante mudança no decurso do período pesquisado.

A expressão “direito à cidade” foi definida como a principal na pesquisa por indicar qualidade diferenciada nos julgados que identificam explicitamente o direito tutelado. Portanto, houve uma priorização em toda pesquisa qualitativa em relação a essas decisões, que configuraram o principal universo para seleção das análises de inteiro teor. Entretanto, as pesquisas “Estatuto da Cidade” e “10.257” contribuíram também para o universo da abordagem qualitativa especialmente nos tribunais de justiça que apresentaram resultados inexpressivos na pesquisa principal. Isso foi feito para que, dentro do possível, houvesse uma mínima exemplificação dos temas de direito à cidade na prestação jurisdicional de todo o país.

A pesquisa qualitativa, apresentada no capítulo 4, tem como principal objetivo no trabalho o de exemplificar a diversidade do conteúdo jurídico de direito à cidade submetido ao Poder Judiciário, para que se possa ter a dimensão da quantidade de demandas que tramitaram, ou que poderiam ter tramitado, nos tribunais brasileiros no decurso dos primeiros 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade. Por isso, buscou-se, dentro do possível, universos mais significativos nos tribunais de justiça sem ou com raras decisões que fazem referência explícita ao “direito à cidade”.

Dessa forma, na pesquisa qualitativa, todas as decisões dos tribunais superiores detectadas com menção expressa ao “direito à cidade” foram analisadas. Nos Tribunais Regionais Federais da 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> regiões, foi possível examinar todas as decisões encontradas na pesquisa dessa mesma palavra-chave. Já no Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> região, foi necessário um recorte para viabilizar a pesquisa qualitativa. Assim, foram analisadas nesse tribunal as decisões que compõem o grupo de acórdãos que trata da temática de direito à cidade mais recorrente no tribunal no universo das decisões que fazem menção expressa ao “direito à cidade”.

Nos vinte e sete (27) tribunais de justiça do país fez-se uma análise por região geográfica. Selecionaram-se decisões com referência expressa ao “direito à cidade” para exame de inteiro teor em todos os tribunais de justiça, definindo-se um tema de direito à cidade para cada tribunal a partir da análise das suas ementas. Nos

---

<sup>7</sup> A uniformização dos sistemas de pesquisa jurisprudencial do Poder Judiciário brasileiro é uma medida estratégica que deve qualificar o controle social e os trabalhos científicos quanto à prestação jurisdicional brasileira, uma vez que a diversidade de sistemas, quando não inviabiliza, prejudica sobremaneira o acesso aos dados e sua análise comparativa.

tribunais de justiça com resultados negativos ou muito insignificantes na pesquisa principal,<sup>8</sup> foram consideradas também as pesquisas “Estatuto da Cidade” e “10.257” para compor o universo de decisões a serem submetidas à seleção, por temas, para exame de inteiro teor. Portanto, essa segunda parte da pesquisa jurisprudencial qualitativa foi feita por amostragem no universo das três pesquisas quantitativas efetivadas sobre o inteiro teor dos acórdãos, com análise de todas as ementas para definição do tema de cada tribunal.

A seleção das decisões analisadas nos tribunais de justiça priorizou a maior diversificação possível de temas. Atribuiu-se a cada tribunal uma temática de direito à cidade, conforme as características das suas ementas. O critério principal de seleção foi o de temas inéditos em relação aos demais tribunais e, na ausência do ineditismo, temas recorrentes naquele tribunal<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Foram considerados muito insignificantes o achado de até 10 acórdãos em 20 anos de pesquisa.

<sup>9</sup> A seleção de julgados para exame de inteiro teor nessa segunda parte da pesquisa jurisprudencial ficou assim definida: Região norte: TJAM - Ordenação e controle do uso do solo – Retenção Especulativa de Imóvel Urbano (art. 182 c/c art. 30, VIII, ambos da CF, art. 2º, VI, “e”, EC); TJAC – Ordenação e controle do uso do solo – Deterioração das áreas urbanizadas (art. 182 da CF, art. 2º, VI, c/c art. 4º, V, “q”, ambos do EC) – (Regularização fundiária); TJRR – Direito ao transporte (art. 6º c/c art. 182, ambos da CF, art. 2º, I, EC); TJPA – Direito à moradia (art. 182 c/c art. 6º, ambos da CF, art. 2º, I, c/c art. 4º, V, “h”, ambos do EC) – (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM); TJRO – Ordenação do solo – Poluição e degradação ambiental (art. 182 c/c art. 225, ambos da CF, art. 2º, VI, “g”, EC); TJTO – Ordenação do solo – Retenção especulativa de imóvel urbano – Instrumentos compulsórios e IPTU progressivo no tempo (art. 182, §4º, II e III, c/c art. 30, VIII, ambos da CF; art. 2º, VI, “e”, art. 4º, IV, “a” e V, “i”, arts. 5º a 7º, todos do EC); TJAP – sem resultados em nenhuma das buscas (“direito à cidade”, “Estatuto da Cidade” e “10.257”);

Região nordeste: TJPE – Gestão democrática da cidade (art. 1º, parágrafo único c/c, art. 182 c/c art. 29, XII, art. 37, §3º, todos da CF, art. 2º, II, c/c arts. 43 a 45, todos do EC); TJRN – Gestão democrática da cidade (art. 1º, parágrafo único, c/c art. 182 c/c art. 29, XII, art. 37, §3º, todos da CF, art. 2º, II, c/c arts. 43 a 45, todos do EC); TJCE – Ordenação do solo – (art. 182 c/c art. 30, VIII, ambos da CF, art. 2º, VI, do EC) – (Impossibilidade de transacionar infração urbanística); TJPI – Ordenação do solo (art. 182 c/c art. 30, VIII, ambos da CF, art. 2º, VI, do EC); TJMA – Inviável a pesquisa; TJBA – Inviável a pesquisa; TJPB – Direito à moradia – (arts. 182 e 183, CF, art. 4º, V, “j”, c/c art. 9º a 14, todos do EC) - (Usucapião Especial Urbana); TJSE – Planejamento adequado (art. 182 c/c art. 30, VIII, da CF, art. 2º, IV, do EC); TJAL – Direito ao saneamento – (art. 182 da CF, art. 2º, I e XVIII, do EC) – (priorização de infraestrutura de saneamento)

Região centro-oeste: TJDFT – Ordenação do solo – Polos geradores de tráfego (art. 182 c/c art. 30, VIII, ambos da CF, art. 2º, VI, “d”, do EC); TJMT - Gestão democrática (art. 1º, parágrafo único, c/c art. 182 c/c art. 29, XII, art. 37, §3º, todos da CF, art. 2º, II, c/c arts. 43 a 45, todos do EC); TJGO – Direito ao saneamento (art. 182, art. 23, IX, ambos da CF, art. 2º, I, EC); TJMS – Regularização Fundiária de áreas ocupadas por população e baixa renda (art. 182 c/c art. 23, IX, ambos da CF, art. 2º, XIV, EC);

Região sudeste: TJSP – Direito fundamental à cidade (preâmbulo, art. 1º, art. 3º, art. 182, todos da CF, art. 2º do EC); TJMG – Direito ao saneamento (art. 182, art. 23, IX, ambos da CF, art. 2º, I, EC); TJRJ – Inviável a pesquisa; TJES – Gestão democrática da cidade (art. 1º, parágrafo único, c/c art. 182 c/c art. 29, XII, art. 37, §3º, todos da CF, art. 2º, II, c/c arts. 43 a 45, todos do EC)

Região sul: TJRS – Ordenação do solo – Degradação ambiental e Exposição da população a risco de desastres (art. 182 da CF, art. 2º, VI, “g” e “h”, do EC) – (radiações eletromagnéticas); TJSC – Ordenação do solo – Degradação ambiental e Exposição da população a risco de desastres (art. 182 da CF, art. 2º, VI, “g” e “h”, do EC) – (canalização de recursos hídricos); TJPR – Ordenação do solo – Retenção Especulativa de Imóvel Urbano (art. 2º, VI, “e”, do EC) – (parcelamento compulsório).

## 2 O DIREITO À CIDADE

### 2.1 O DIREITO À CIDADE NO MUNDO

A Revolução Industrial influenciou decisivamente nas cidades da atualidade. A industrialização gerou centros urbanos e periferias de mão-de-obra, descentralizando o conhecimento, as técnicas e a riqueza que passou a ter mobilidade em contraposição à riqueza centralizada e representada por bens imóveis na Idade Média. Na origem da industrialização, a exploração substituiu a opressão e nessa base constituiu-se a sociedade de massa. A cidade é a “projeção da sociedade sobre um local”. As grandes cidades apresentam concentração de capital e dos conhecimentos, artes e ciências. Há um modo de viver desigual, com reflexo dos privilégios de alguns em detrimento de muitos outros, com frequente exploração do trabalho alheio para concentração de renda. O resultado dessa prática são patologias nas cidades, como a insegurança e a hostilidade. Os adquirentes de propriedades são vistos apenas como consumidores e não como sujeitos de direitos humanos. O mercado imobiliário controla uma segregação no tecido urbano, prestando-se o urbanista a agir como um médico num espaço urbano doente. Desse contexto surge a necessidade de um direito à cidade (Lefebvre, 2011, p. 30-35).

A Comuna de Paris, em 1871, seria um dos primeiros exemplos de uma cidade rebelde onde os prejudicados pela organização da cidade opuseram resistência a partir de crises urbanísticas e de moradia (Harvey, 2012, p. 31). Mas, o impacto da industrialização nas cidades gerou patologias que prejudicam não “só” a grande massa segregada, mas todos os seus habitantes.

Já pulsantes os problemas urbanos decorrentes desse modelo de cidade construído a partir da Revolução Industrial, as cidades europeias, no século XX, foram assoladas pelas grandes guerras. Na Europa, após a primeira guerra mundial, só o Estado estava capacitado para reconstruir as cidades e enfrentar o déficit habitacional, tornando-se o grande cliente dos arquitetos na consolidação do Movimento Moderno que inovou a arquitetura, a música, a literatura e as artes plásticas naquele período histórico. O espaço edificado passou por uma transformação funcional e plástica, em bairros, conjuntos habitacionais, legislação urbanística, com a utilização de inovações tecnológicas desenvolvidas no final do

século XIX. Essa inovação nas cidades, contudo, não eliminou a hegemonia existente quer nos Estados Unidos e na Europa capitalista, quer na Europa socialista, mantendo-se o desconforto urbano. Dentre os sintomas dessa realidade, pode-se apontar a criação, a partir de 1928, sob a liderança do arquiteto Le Corbusier, dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAM e do Comitê Internacional para Resolução dos Problemas Arquitetônicos - CIRPAC Contemporâneos que discutiram problemas urbanos (Scherer, 1993).

O Brasil mergulhou no movimento modernista, especialmente a partir da década de 1930, sendo considerado centro de criação da arquitetura moderna. Arquitetos brasileiros que se lançaram no cenário mundial assumiram a serviço do Estado ou em serviços privados a autoria de obras modernistas a exemplo de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, os quais juntamente com outros nomes da arquitetura brasileira, passaram a representar o Brasil, a partir de 1939, nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Scherer, 1993).

A Carta de Atenas é a denominação de um documento internacional que marca o urbanismo mundial. Formalmente intitulada Carta de Urbanismo, é resultado do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado no ano de 1933, em Atenas, a partir da análise de 33 cidades<sup>10</sup>. A Carta de Atenas alerta para constatações nefastas decorrentes do desenvolvimento acelerado das cidades a partir da industrialização, especialmente, quanto à saúde e qualidade de vida da população (IPHAN, 1933).

Partindo do pressuposto de que a vida só se desenvolve na medida em que são conciliados os dois princípios contraditórios que regem a personalidade humana, o individual e o coletivo, a carta descreve a necessidade humana pela vida social e o papel colaborativo do homem como elemento constitutivo de uma sociedade que o mantém, assegurando sua vida física e desenvolvendo sua vida espiritual. Afirma que se o grupo empreender de forma sábia, o indivíduo terá sua vida ampliada e enobrecida. Atuando em egoísmo, preguiça e estupidez, o grupo leva seus membros ao rancor, rivalidade e desencanto (Le Corbusier, 1993).

Ao descrever alguns problemas graves das cidades, a Carta de Atenas refere que o mal é universal e provocado por um congestionamento que gera desordem.

---

<sup>10</sup> Amsterdã, Atenas, Bruxelas, Baltimore, Bandoeng, Budapeste, Berlim, Barcelona, Charleroi, Colônia, Como, Dalat, Detroit, Dessau, Frankfurt, Genebra, Gênova, Haia, Los Angeles, Litoria, Londres, Madri, Oslo, Paris, Praga, Roma, Roterdã, Estocolmo, Utrecht, Verona, Varsóvia, Zagreb e Zurique.

Enfatiza, ainda, a diminuição do indivíduo quando privado da proporção suficiente de contato com elementos indispensáveis da natureza, gerando uma ruptura que adoce seu corpo e arruína sua sensibilidade. O documento aborda diversas questões referentes a zoneamento, habitação, circulação, infraestrutura, densidade, saneamento, insolação, patrimônio histórico dentre outras. Relata, ainda, o exame das trinta e três cidades por grupos de trabalho, concluindo que na totalidade da amostra o homem está sufocado e esmagado pelo o que o cerca na cidade, em face de não ter sido salvaguardado ou organizado o que é necessário a sua saúde física e moral (Le Corbusier, 1993).

A contribuição mais popular da Carta de Atenas foi definir, a partir de princípios do urbanismo moderno produzidos por um trabalho multidisciplinar, as funções da cidade: habitar, trabalhar, recrear e circular. Mas, é quando relata a força do interesse privado sobre o público no desenvolvimento das cidades, que a Carta de Atenas clama por um instrumento que possa corrigir essa lógica e promover cidades que façam bem ao homem:

O sentimento de responsabilidade administrativa e o da solidariedade social são derrotados diariamente pela força viva e incessantemente renovada do interesse privado. Essas diversas fontes de energia estão em perpétua contradição, e, quando uma ataca, a outra se defende. Nessa luta, infelizmente desigual, o interesse privado triunfa o mais das vezes, assegurando o sucesso dos mais fortes em detrimento dos mais fracos. Mas, do próprio excesso do mal surge, às vezes, o bem; e a imensa desordem material e moral da cidade moderna terá talvez como resultado fazer surgir enfim o estatuto da cidade, que, apoiado em uma forte responsabilidade administrativa, instaurará as regras indispensáveis à proteção da saúde e da dignidade humana (Le Corbusier, 1993).

Eis uma explicitação, no cenário mundial da década de 1930, da necessidade de um “estatuto da cidade” que viabilizasse a promoção de cidades benéficas à condição humana. Nesse período entre as grandes guerras, a Carta de Atenas expõe a tensão entre os polos da liberdade individual e a ação coletiva, asseverando que o sucesso de um empreendimento que visa à melhoria do destino humano depende da consideração desses dois fatores. O urbanismo previsto nesse documento é denominado urbanismo racionalista ou funcionalista e é alvo de diversas críticas, mas alguns elementos por ele propostos estão enraizados no desenvolvimento do urbanismo mundial como a visão do direito de propriedade atrelado à utilização mais adequada ao urbanismo, o planejamento regional e local, a valorização do patrimônio histórico, artístico e ambiental, o compromisso de

garantir moradia adequada a todos (Scherer, 1993). Os problemas estavam apontados e a proposta de solução contava com um núcleo direcionado a um “estatuto da cidade”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, previu o direito ao alojamento e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais Culturais, em 1966, previu o direito à moradia, ambos num processo de convalidação da preocupação internacional com o direito à moradia, que posteriormente seria componente do direito à cidade (ONU, 1948).

Embora distante da juridicidade que hoje carrega a expressão e que é base deste trabalho, foi em 1968 que a ideia de um direito à cidade foi explicitada. O livro *Le droit à la ville*, escrito pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, inaugurou uma metodologia de análise sobre as cidades. Lefebvre lançou a base para o desenvolvimento do exame das cidades a partir do método dialético, tendo identificado no processo de produção das cidades diversas polaridades conflitantes (Alfonsin *et al.*, 2017). Henri Lefebvre explora o impacto da industrialização sobre a sociedade moderna e, conseqüentemente, sobre as cidades modernas. Há um reflexo no sistema urbano da passagem da produção artesanal para a produção industrial, com decorrente transição do capitalismo comercial para o capitalismo concorrencial que substituiu a obra pelo produto. Os subúrbios são decorrência do êxodo rural provocado pela industrialização, uma chegada intensa de camponeses a ser absorvida pela cidade (Lefebvre, 2016, p.11/26).

A Organização das Nações Unidas, atualmente integrada por 193 países<sup>11</sup>, fundada em 1945, em decorrência do desenvolvimento acelerado e frequentemente

---

<sup>11</sup> Afeganistão; Albânia; Argélia; Andorra; Angola; Antígua e Barbuda; Argentina; Armênia; Austrália; Áustria; Azerbaijão; Bahamas; Bahrein; Bangladesh; Barbados; Bielorrússia; Bélgica; Belize; Benim; Butão; Bolívia (Estado Plurinacional da); Bósnia e Herzegovina; Botsuana; Brasil; Brunei Darussalam; Bulgária; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camboja; Camarões; Canadá; República Centro-Africana; Chade; Chile; China; Colômbia; Comores; Congo; Costa Rica; Costa do Marfim; Croácia; Cuba; Chipre; República Tcheca; República Popular Democrática da Coreia; República Democrática do Congo; Dinamarca; Djibuti; Domínica; República Dominicana; Equador; Egito; El Salvador; Guiné Equatorial; Eritreia; Estônia; Eswatini; Etiópia; Fiji; Finlândia; França; Gabão; Gâmbia (República da); Geórgia; Alemanha; Gana; Grécia; Granada; Guatemala; Guiné; Guiné-Bissau; Guiana; Haiti; Honduras; Hungria; Islândia; Índia; Indonésia; Irã (Republic Islâmica do Irã); Iraque; Irlanda; Israel; Itália; Jamaica; Japão; Jordânia; Cazaquistão; Quênia; Kiribati; Kuwait; Quirguistão; República Democrática Popular do Laos; Letônia; Líbano; Lesoto; Libéria; Líbia; Liechtenstein; Lituânia; Luxemburgo; Madagáscar; Malawi; Malásia; Maldivas; Mali; Malta; Ilhas Marshall; Maurtânia, Maurício; México; Micronésia (Estados Federados da); Mônaco; Mongólia; Montenegro; Marrocos; Moçambique; Mianmar; Namíbia; Nauru; Nepal; Holanda; Nova Zelândia; Nicarágua; Níger; Nigéria; Macedônia do Norte; Noruega; Omã; Paquistão; Palau; Panamá; Papua Nova Guiné; Paraguai; Peru; Filipinas; Polónia; Portugal; Catar; República da Coreia; República da Moldávia; Romênia; Federação Russa; Ruanda; São Cristóvão e Nevis; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Samoa; São Marinho; São Tomé e Príncipe; Arábia Saudita; Senegal; Sérvia; Seychelles; Serra Leoa; Cingapura; Eslováquia; Eslovênia; Ilhas Salomão; Somália; África do Sul; Sudão do Sul; Espanha; Sri Lanka; Sudão; Suriname; Suécia; Suíça; República Árabe da Síria; Tajiquistão; Tailândia; Timor-Leste; Ir; Tonga; Trinidad e Tobago; Tunísia; Túrkiye; Turcomenistão; Tuvalu; Uganda;

descontrolado das cidades, em janeiro de 1975, estabeleceu a Fundação das Nações Unidas para Habitat e Assentamentos Humanos, órgão dedicado à urbanização. Desde então, a ONU-Habitat aborda questões do crescimento urbano, conhecendo processos de desenvolvimento urbano e necessidades das cidades (Nações Unidas Brasil, [2023]).

Em 1976, na cidade de Vancouver (Canadá), foi realizada a primeira conferência internacional da ONU-Habitat, denominada Habitat I, na qual foi reconhecido o desafio da urbanização (ONU, 1976). Em 1996, na cidade de Istambul (Turquia), foi realizada a segunda conferência internacional da ONU-Habitat, denominada Habitat II, na qual foi gerado um documento conhecido como Agenda Habitat, com compromissos e recomendações (ONU, 1996).

A movimentação internacional quanto ao direito à cidade tomou grandes proporções no início do século XXI, com diversos documentos internacionais promovendo esse direito: Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint-Denis, 2000); Carta Mundial do Direito à Cidade (2005); Direitos Humanos nas Cidades – Agenda Global (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, do inglês United Cities and Local Governments – UCLG, 2009); Carta da Cidade do Direito à Cidade (México, 2009); Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Fórum Urbano Mundial, 2010); Por um Mundo de Cidades Inclusivas (Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos, de 2013); Inclusão Social e Democracia Participativa e os Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015) (Saule Junior, 2016, p. 73/76).

Em 2001, foi um país da América do Sul cuja Capital, Brasília, é mundialmente conhecida como um marco da arquitetura e urbanismo modernos, inscrita pela UNESCO na lista de bens do Patrimônio Mundial em 1987, que positivou, pela primeira vez, o direito à cidade (IPHAN, 1933). O Brasil foi o primeiro país do mundo a posicionar o direito à cidade por meio da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. A positivação no Brasil ampliou a força do direito à cidade que se disseminou no âmbito internacional como um direito humano coletivo, com uma plataforma a ser implantada pelos países (Osório, 2006, p. 194). Posteriormente, ainda no mesmo ano da promulgação do Estatuto da Cidade, as Nações Unidas, por

---

Ucrânia; Emirados Árabes Unidos; Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte; República Unida da Tanzânia; Estados Unidos da América; Uruguai; Uzbequistão; Vanuatu; Venezuela, República Bolivariana de; Vietnã; Iémen; Zâmbia; Zimbábue.

meio da Resolução 56/206, deram origem ao Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – UN-Habitat (United Nation, 2002).

O Estatuto da Cidade brasileiro é uma legislação premiada internacionalmente e utilizada como paradigma jurídico por outros países para o processo de desenvolvimento urbano. Essa ordem jurídico-urbanística federal integrada pelo Estatuto da Cidade insere-se numa ordem jurídica internacional da qual o Brasil participa por meio de tratados, convenções e outros documentos dos quais é signatário. O Brasil, inclusive, foi inscrito no “Rol de Honra” de UN-Habitat em 2006 (Fernandes; Alfonsin, 2010).

No contexto internacional do direito à cidade, o Brasil teve significativa atuação com o pioneirismo da sua positivação e como sede de diversos eventos que culminaram com a produção, em 2002, da Carta Mundial do Direito à Cidade<sup>12</sup>. Esse documento conceituou o direito à cidade como o direito à equidade das cidades, com base nos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social (Libório; Saule Júnior, 2017).

O artigo I da Carta Mundial do Direito à Cidade estabelece uma visão ampla desse direito, dispondo sobre os seus princípios e fundamentos estratégicos, o planejamento e gestão da cidade, a produção social do habitat, o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, o direito à informação pública, a liberdade e integridade, a participação política, o direito de associação, a reunião, a manifestação e uso democrático do espaço público urbano, o direito à justiça, o direito à segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural, o direito à água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos, o direito ao transporte público e à mobilidade urbana, o direito à moradia, o direito ao trabalho, o direito ao meio ambiente sadio e sustentável, as obrigações e responsabilidades do Estado na promoção, proteção e implementação do direito à cidade, as medidas de implementação e supervisão do direito à cidade, a lesão ao direito à cidade, a exigibilidade do direito à cidade e compromissos com a carta mundial do direito à cidade, que estabelece no parágrafo 2 ao artigo 1:

---

<sup>12</sup> A carta mundial do direito à cidade é resultado de um longo processo de discussão internacional envolvendo as cidades, especialmente, o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, da Conferência Mundial do Meio Ambiente – Eco-92; a Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade, de 2000, a Carta dos Direitos Humanos na Cidade apresentada na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, em 2001; o Fórum Social Mundial, em 2002; o Fórum Social das Américas - Quito, em julho de 2004, o Fórum Urbano Mundial - Barcelona, em setembro de 2004, e o V Fórum Social Mundial – Porto Alegre, em janeiro de 2005 (Osório, 2006, p. 193/199).

ARTIGO I. DIREITO À CIDADE [...] 2. O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006).

O Equador foi, em 2008, o primeiro país do mundo a constitucionalizar explicitamente o direito à cidade. No Título II - *Derechos*, Capítulo segundo - *Derechos del buen vivir*, Seção sexta - *Hábitat y vivienda*, a constituição equatoriana estabelece:

Art. 30.- *Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.*

Art. 31.- *Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Equador, 2008).*

No artigo 31 da Constituição do Equador, o direito à cidade é explicitado e definido como o direito ao desfrute pleno da cidade e de seus espaços públicos, sob os princípios da sustentabilidade, da justiça social, do respeito às diferentes culturas urbanas e do equilíbrio entre o urbano e o rural. O exercício do direito à cidade é baseado na sua gestão democrática, na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania.

As condições de vida das cidades são as condições de vida da humanidade, pois as aglomerações urbanas, em crescente desenvolvimento, a cada dia aumentam a absorção da população mundial. Novas cidades com cidadãos espremidos em conurbações populosas estão a se formar e suas adversidades virão. Ainda não chegamos à “aldeia global” de McLuhan<sup>13</sup>, mas a velocidade da globalização das cidades é muito acelerada (Bauman, 2009, p. 56/57).

A resposta coletiva às cidades implantadas traduz-se em conflitos urbanos especialmente focados em injustiça social, frente à negação do direito à cidade.

<sup>13</sup> Filósofo Herbert Marshal McLuhan criou o termo aldeia global em “Galáxia de Gutenberg” (1962).

Moradia, serviços públicos qualificados, gestão democrática das cidades passaram a ser alvo de manifestações em diversos lugares do mundo. No Brasil, as Jornadas de Junho de 2013 carregavam reivindicações de direitos sociais que compõem o direito à cidade (Milano, 2017, p. 15/16).

A ONU aprovou, em 2015, os objetivos do desenvolvimento sustentável, com definição de meta específica para o desenvolvimento urbano: ODS 11 - “Tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (UNHABITAT, s.d.). Mas, foi em 2016 que o direito à cidade foi institucionalmente reconhecido pelas Nações Unidas mediante a aprovação da Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas Habitat III em Quito (Equador) que teve como referência o documento preparatório *Policy unit right to the city and city for all* que trazia a seguinte definição:

É o direito de todos os habitantes presentes e futuros, ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como bem comum Essencial para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda em responsabilidades de governos e pessoas para reivindicar, defender e promover esse direito.

A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: cidade livre de discriminação, cidade de cidadania inclusiva para todos os habitantes, permanentes ou transitórios, cidade com maior participação política, cidade cumprindo suas funções sociais, cidade com espaços públicos de qualidade, cidade de igualdade entre homens e mulheres, cidade com diversidade cultural, cidade com economias inclusivas, cidade como ecossistema comum.

O direito à cidade está previsto no parágrafo 11 dessa Agenda da seguinte forma: compartilhamos o ideal de uma cidade para todos, referindo-se a igualdade o uso e o desfrute das cidades e dos assentamentos humanos e buscando promover a inclusão e assegurar que todos os cidadãos, ambos gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer tipo, possa criar cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e habitar neles, a fim de promover prosperidade e qualidade de vida para todos. Observamos os esforços de alguns governos nacionais e locais para consagrar este ideal, conhecido como "o direito cidade "em suas leis, declarações, políticas e cartas. (Libório; Saule Junior, 2017)

Esse documento enfatiza uma visão da potência das cidades na melhora da qualidade de vida dos seres humanos, propondo que as cidades passem a ser fonte de soluções dos problemas do mundo e não de suas causas:

A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local (ONU, 2016).

No Brasil, a força institucional das Nações Unidas com a Nova Agenda Urbana é evidenciada na implantação de um acompanhamento ostensivo pelo Supremo Tribunal Federal quanto aos processos judiciais brasileiros com assuntos a ela vinculados. O STF disponibiliza um painel de dados que expõe o monitoramento de ações de controle concentrado e de recursos com repercussão geral por ele reconhecida com correlação aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU (STF, s.d.).

Percebe-se, assim, um caminho percorrido pela expressão direito à cidade no mundo. Inicialmente vinculada a uma crítica radical às cidades originadas da industrialização, passando por um período de utilização como bandeira política ampla e programática frente à profunda desigualdade estabelecida na formatação das cidades modernas e, enfim, chegando a um momento em que se consolida como um direito positivo com delimitação do seu conteúdo jurídico para permitir, no Estado de direito, o alcance da cidade sustentável.

## 2.2 O PROTAGONISMO DO BRASIL NA POSITIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

A introdução do direito à cidade no direito positivo brasileiro, para além das influências internacionais, conta com um longo processo social de desenvolvimento sobre as questões urbanas. No decurso do processo da urbanização brasileira, especialmente intenso entre as décadas de 1950 e 1970, houve significativa movimentação social para a busca de soluções dos problemas que se agravavam nas cidades brasileiras como resultado de uma gestão que segregava grande parte da população nas periferias sem acesso aos serviços da cidade. Diversas categorias profissionais como de engenheiros, arquitetos, geógrafos e assistentes sociais aliados a movimentos sociais urbanos constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) buscando viabilizar a democratização das cidades brasileiras (Bassul, 2013).

A alteração estrutural pela qual passou o país migrando, em pouco mais de meio século, de uma base agrária exportadora para uma base urbano-industrial, sobretudo na sua fase mais intensa, foi juridicamente acompanhada por um modelo civilista que pouco acolhia as peculiaridades das relações jurídicas eclodidas nessa nova ordem social (Fernandes, 2006, p. 3-23).

Na década de 1960, houve algumas tentativas de tratar a política urbana no Brasil. No governo João Goulart, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana e criados o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado no governo militar, também contribuiu com a temática. Na década de 1970, foram criadas as regiões metropolitanas, a questão urbana foi inserida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). No início da década de 1980, melhores condições de vida e moradia pautavam os reclames populares e o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional o primeiro projeto de lei (PL 775/1983), que estabelecia normas para a política urbana. A partir de 1985, com a democratização do país, houve um impulso relacionado ao desenvolvimento urbano, que contou com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU)<sup>14</sup>, mas o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto e o projeto de lei 775/1983 foi desconsiderado no Congresso Nacional (Moreira, 2002, p. 28/31).

A articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi fundamental tanto na constitucionalização da política urbana brasileira quanto na definição das suas diretrizes gerais por lei infraconstitucional. Esse movimento coordenou a coleta das assinaturas que ampararam a Emenda Popular nº 63, de 1987, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (BRASIL, 1987). A Emenda Popular nº 63/87, denominada Emenda da Reforma Urbana, apresenta como entidades responsáveis a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com uma estrutura de 133.068<sup>15</sup> assinaturas colhidas da população brasileira. A proposta dessa emenda era dividida nos seguintes tópicos: dos direitos urbanos, da propriedade

---

<sup>14</sup> O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente criado pelo decreto n. 91.145, de 15 de março de 1985, tinha competência para as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Para a nova pasta foram transferidos o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e o Departamento-Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). Os conselhos Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU) e Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) passaram a ser presididos pelo novo ministro. O decreto n. 95.075, de 22 de outubro de 1987, alterou a denominação do MDU para Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), mantendo as atribuições quanto às políticas habitacional, de desenvolvimento urbano, de transporte urbano, de saneamento básico e do meio ambiente (Brasil, s.d.).

<sup>15</sup> A expressividade do número de assinaturas dessa emenda constitucional é constatada, não só pelas tecnologias de comunicação existentes no momento histórico da coleta, mas principalmente pela comparação com a média do número de assinaturas das demais emendas populares que o processo constituinte recebeu (Brasil, 1987).

imobiliária urbana, da política habitacional, do transporte e serviços públicos, da gestão democrática da cidade (Brasil, 1987).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um capítulo destinado à política urbana inovando o ordenamento jurídico. Embora a proposta inicial com a contribuição da Emenda Popular nº 63, de 1987, fosse composta por diversos dispositivos que acabaram por não ser integralmente acolhidos no texto aprovado, a previsão de dois artigos constitucionalizou a política urbana do Brasil representando um avanço normativo expressivo no enfrentamento, contenção e prevenção dos problemas decorrentes da urbanização brasileira.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal introduziram um caminho para a gestão das cidades e dele decorre um novo sistema normativo a ser implantado por toda a sociedade e instituições brasileiras:

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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Brasil, [2020]).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos municípios aprovaram leis urbanísticas, especialmente, planos diretores. O Brasil passou a construir localmente estratégias de desenvolvimento urbano inovadoras, buscando

estabelecer uma nova relação entre os atores sociais para a construção de cidades compromissadas com o texto constitucional de 1988. Esse laboratório de política urbana em que se tornou o território brasileiro na década de 1990 encontrou significativa oposição frente à ausência de regulamentação da nova ordem jurídico-urbanística constitucionalmente estabelecida. O país, nesse momento, contava com organizações sociais intensamente envolvidas com as graves questões urbanas que se configuravam no desenvolvimento das cidades brasileiras o que contribuiu com a efetiva regulamentação das normas constitucionais da política urbana (Fernandes; Alfonsin, 2010).

A lei regulamentadora para definição das diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, anunciada no *caput* do art. 182 acima descrito, originou-se de um processo legislativo que tramitou por aproximadamente 12 anos no Congresso Nacional. A redação original do projeto da lei regulamentadora da política urbana brasileira foi proposta em 1989, ano seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1987).

Parte das propostas da Emenda Popular 63, de 1987, à Constituição Federal de 1988, embora nela não internalizada, foi posteriormente acolhida pelo projeto de lei que culminou com a regulamentação infraconstitucional da política urbana brasileira. O próprio conceito de direito à cidade que viria a ser adotado pela lei regulamentadora encontra nítida influência do artigo 1º da Emenda Popular 63/1987 (Brasil, 1987).

O projeto de lei apresentado pelo então Senador Pompeu de Sousa teve origem no Senado Federal onde tramitou sob o número 181/89, até ser aprovado naquela casa parlamentar em 31 de agosto de 1990 (Brasil, 1989). Posteriormente, encaminhado à Câmara dos Deputados, tramitou sob o número 5.788/90, culminando com a publicação da Lei 10.257/2001, em 11 de julho de 2001, intitulada Estatuto da Cidade (Brasil, 1990).

O martírio desse projeto de lei deu-se no curso de sua tramitação na Câmara dos Deputados, que notoriamente, dada sua finalidade e composição, presta-se à abertura da polêmica democrática, bem como à intervenção dos diversos segmentos da sociedade ali representados, em especial, daqueles diretamente interessados nos efeitos, potencialmente de grande repercussão, do marco legal que se propunha. Um texto com inovações significativas, que inaugurava instrumentos de intervenção sobre a propriedade privada, desde sempre tão protegida e arraigada na

cultura brasileira, não teria como sair do escrutínio da “casa do povo” sem prévia e extensa discussão legislativa. Não é por outro motivo que foi ali que o projeto inicial sofreu profunda alteração, em especial, comparada à sua tramitação e aprovação no Senado Federal. Recebeu um substitutivo da Câmara dos Deputados, por meio do qual foram suprimidos e modificados diversos artigos inicialmente propostos, recebendo uma pressão tão intensa de alguns segmentos da sociedade brasileira que contou com uma tramitação de mais de 10 anos somente nessa casa legislativa do Congresso Nacional (Brasil, 1990).

O Poder Legislativo precisou em torno de 12 anos para cumprir sua função constitucional e impor as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano brasileira. Apesar do longo decurso de tempo, o porte da inovação merece reconhecimento do esforço institucional do Poder Legislativo para entregar ao país uma legislação que pudesse contribuir com o desenvolvimento sustentável das cidades, cumprindo os princípios constitucionais.

Assim, o direito à cidade foi consagrado a partir de uma experiência muito peculiar de um país de dimensões continentais. O Brasil contou com cidadãos brasileiros efetivamente comprometidos com o desenvolvimento sustentável das cidades. Profissionais e entidades de classe de alta qualidade que não só projetaram diversas edificações de interesse cultural pelo país e até uma cidade que é símbolo do modernismo e patrimônio mundial (IPHAN, [2023]) como também verificaram as mazelas da urbanização brasileira e associaram-se ativamente à população na construção de uma reforma urbana que pudesse contribuir com a melhoria da qualidade de vida de todos os brasileiros (Brasil, 1987).

Com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o direito à cidade foi ostensivamente disponibilizado à aplicação para a sociedade e demais poderes, tornando-se, como já referido, o Brasil um protagonista dessa positivação no cenário internacional. A Lei 10.257/2001 é a primeira lei que dispõe no texto a sua denominação (Moreira, 2002, p. 27), que se assemelha à denominação indicada pela Carta de Atenas, em 1933, como forma de enfrentar a desordem material e moral da cidade moderna, apoiando-se em responsabilidade administrativa, com regras indispensáveis à proteção da saúde e da dignidade humana: um “estatuto da cidade” (Le Corbusier, 1993). Dispõe a Lei 10.257/01:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único.

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Na sequência da consagração do direito à cidade no Brasil, a Medida Provisória 2.180-35, em 24 de agosto de 2001, explicitou a proteção à ordem urbanística na lei da ação civil pública ampliando as condições estruturais brasileiras para buscar implantar a nova política urbana também por meio da tutela processual coletiva.

Apesar desse protagonismo legislativo do país, os impactos do não desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade mediante a garantia dos direitos que compõem o direito a cidades sustentáveis assolam as cidades brasileiras. A violência urbana refere-se a crimes associados, direta ou indiretamente, às cidades. Esse sintoma da realidade urbana altera o comportamento dos cidadãos, a ponto de evitarem ocupar espaços públicos. Há uma configuração presente no desenvolvimento urbano implantado que gerou cidades violentas, fundadas no medo que gera uma série de prejuízos de desenvolvimento humano e qualidade de vida, num ciclo vicioso de violência que gera violência, tornando os cidadãos reféns desse sistema. A fragmentação social exposta nas cidades brasileiras é intensa (Libório, 2004, p. 100/105):

Exclusão social – considerando que grande parte da população mundial e nacional vive em cidades, a ausência ou precariedade de estrutura mínima de vida a ser ofertada para camada significativa da população faz com que estas pessoas vivam à margem das condições humanas. Raquel Rolnik (1997) oferece-nos um panorama de como a legislação urbanística criou uma sistemática estratificada em classes sociais, ignorando processos urbanos que foram ficando à margem da lei, ora por garantir vantagens (grandes empreendimentos), ora por absoluta falta de visão pública no sentido de incluir os desfavorecidos em um processo mais flexível e factível na convivência urbana. Moradia precária, baixa renda familiar, ausência da escola, falta de orientação social, profissional e educacional, deixam parte da população em estado de grande vulnerabilidade, suscetíveis de serem vítimas e algozes de outras violências. Este tipo de violência atinge de forma difusa toda uma camada da população urbana, que tem seus direitos suprimidos ante a ausência de políticas públicas. À política urbana caberá fazer esta inclusão, considerando que a oferta adequada de moradia, escola, infraestrutura urbana e equipamentos públicos, bem como o acesso ao transporte, além de um ambiente equilibrado, são seus próprios objetos.

As cidades construídas para conceder segurança paradoxalmente tornaram-se expressão do medo, associadas ao perigo. Medo esse que é explorado pelo *marketing* imobiliário gerando espaços murados, numa estética construtiva baseada

na vigilância e distância social. Os espaços vetados à parte da população dividem e dificultam a comunicação entre os habitantes da cidade. Assemelham-se às muralhas das cidades antigas, contudo, no lugar de proteger às cidades de seus inimigos, servem para manter separados seus próprios habitantes atribuindo um *status* de adversários entre eles. Instituem-se comunidades fechadas em mundos apartados dentro de uma mesma cidade, para fornecer o que os espaços públicos deteriorados não fornecem e deixar os “socialmente inferiores” do lado de fora. A segregação das cidades modernas tomou proporções absurdas no Brasil, especialmente em metrópoles. São Paulo é um expoente da forma “mais brutal, despidorada e sem escrúpulos” de exclusão social. Essa configuração de cidade incita a guerras urbanas (Bauman, 2009, 38/42).

Não é por outro motivo que se faz urgente levar a efeito os instrumentos que visam a assegurar o direito à cidade, a fim de que o país possa sair desse círculo vicioso de violência urbana, na sua mais ampla perspectiva. Nesse cenário de necessidade e urgência para assegurar a toda população brasileira o direito à cidade da forma mais célere possível, o Poder Judiciário é imperioso, uma vez que o Estatuto da Cidade vige há mais de 20 anos e permanecemos com cidades que desprezam arbitrariamente o direito à cidade desrespeitando o ordenamento jurídico vigente (Alfonsin *et al.*, 2016, p. 447/448).

### 2.3 O DIREITO À CIDADE NO MICROSSISTEMA DO DIREITO URBANÍSTICO

A compreensão do direito urbanístico, especialmente pelos operadores do direito, naturalmente, é fundamental para sua aplicação, uma vez que a sua materialização depende de uma engrenagem institucional e social. Urbanistas têm feito um esforço maior que os juristas para entender a ordem jurídico-urbanística. É imprescindível que os juristas dediquem-se ao conhecimento do processo de produção das cidades, compreendam o padrão segregador que está posto na urbanização brasileira. Indispensável a apropriação, pelos operadores do direito, dos instrumentos legais disponíveis no direito urbanístico para promoção da política urbana vigente, que busca garantir o direito à cidade sustentável. A materialização dessa ordem jurídica depende da compreensão dos juristas quanto ao seu potencial, implicações e pressupostos (Fernandes, 2005).

A construção da teoria do direito urbanístico foi mais solidificada por estudos menores do que por grandes obras, o que se pode perceber na evolução do pensamento de Ricardo Lira na coletânea de ensaios publicados sob o título Elementos de Direito Urbanístico (Rio de Janeiro, Renovar, 1997) (Sundfeld, 2002, p. 47/48).

O direito urbanístico é visto por alguns juristas da perspectiva do direito administrativo tradicional, especialmente, a partir da ótica das limitações administrativas à propriedade, o que restringe a atual ordem jurídico-urbanística a um olhar ultrapassado. A origem desse direito explica a visão de parte dos juristas. O direito urbanístico é fruto de desafios decorrentes da urbanização moderna e das ideias da ciência do urbanismo consagradas a partir da década de 1930. Mecanismos e soluções gerados nesse contexto foram considerados originais e impertinentes ao direito civil e ao direito administrativo aglutinando-se no denominado direito urbanístico. A iniciação do direito urbanístico no Brasil pode ser constatada entre as décadas de 30 a 70. O princípio da função social da propriedade é positivado na Constituição Federal de 1934 (art. 113, § 7º), que refletiu na definição da desapropriação por interesse social da Lei 4.132/1962. No âmbito acadêmico, administrativistas e civilistas passaram a abordar questões jurídico-urbanísticas, dentre os quais é possível destacar Hely Lopes Meirelles com seus livros Direito Municipal, 1957, e Direito de Construir, de 1961. Coincidindo com o grande pico de crescimento das cidades brasileiras, a década de 1970 impôs uma identidade para o direito urbanístico. Diversas leis nacionais instituíram mecanismos urbanísticos, dentre as quais se pode destacar a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) (Sundfeld, 2002, p. 46/48).

Essa construção doutrinária, normativa e estrutural do direito urbanístico no decurso do século XX refletiu na Constituição Federal. O direito urbanístico foi originalmente constitucionalizado em 1988, embora a autonomia desse direito ainda não esteja devidamente refletida no ensino sistemático das faculdades de direito do país (Fernandes; Alfonsin; 2010). Há um enorme universo de leis federais, estaduais e municipais que compõe o direito urbanístico, a começar pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Diante dessa incontestável robustez há uma urgência em inserir a disciplina do direito urbanístico nos currículos das faculdades de Direito, para que se desenvolva, da forma mais ampla possível, a análise crítica da ordem jurídico-urbanística brasileira, potencializando a aplicação desse direito a luz de seus

princípios próprios. A lei está vigente, o que falta é a sua interpretação e aplicação adequadas (Fernandes, 2006).

Há um desafio para juízes, promotores, advogados, defensores públicos, registradores e estudantes de Direito no sentido de materializar a ordem jurídico-urbanística consolidada no Estatuto da Cidade contribuindo, assim, com a promoção das cidades sustentáveis. Desde a necessidade de conhecer os pressupostos, princípios, institutos, mecanismos e processos dessa nova ordem jurídica, com promoção de debates que promovam a análise crítica das estratégias e processos da gestão urbana propostos pelo Estatuto da Cidade, até a construção de uma doutrina e jurisprudência sólidas para concretização da ordem jurídico-urbanística vigente (Fernandes; 2005, p. 09-10).

O direito urbanístico tem sido colocado, pelo próprio sistema normativo, como centro e prioridade de funções essenciais da justiça como a ministerial. A atuação proativa do Ministério Público, por exemplo, é fundamental para a concretização do direito urbanístico brasileiro (Brasil, 2018). A tutela coletiva da ordem urbanística, ordenamento urbanístico que promove as funções sociais da cidade, já estava assegurada antes de estar elencada no rol dos bens jurídicos protegidos pela lei da ação civil pública, por tratar-se de direito difuso que se insere na cláusula genérica da Lei 7.347/1985. Contudo, ao conceder ostensivamente a tutela judicial coletiva à ordem urbanística, o legislador assumiu a relevância social da questão urbana (Brasil, 2021, p. 23/28).

No século XXI, o direito urbanístico é o espaço prioritário para as grandes questões sobre sustentabilidade, planejamento e convivência urbanos, a exemplo do que foi o direito ambiental nas últimas décadas do século XX. O objeto do direito urbanístico constitui-se do direito à cidade como um eixo, abrangendo, ainda, todo um feixe de direitos que cercam esse centro temático. Sempre deve ser observado como fonte de interpretação das leis urbanísticas o Estatuto da Cidade, sejam elas precedentes ou posteriores a sua entrada em vigor, de forma que o direito à cidade acaba por refletir em toda a aplicação do direito urbanístico (Brasil, 2018). O Estatuto da Cidade é considerado um pilar do direito urbanístico e tem como núcleo o direito à cidade. Em torno desse núcleo gravitam direitos e situações jurídicas urbanísticas garantindo uma unidade que compõe o direito urbanístico (Brasil, 2011).

Normativamente, para além do lastro constitucional e do suporte básico do Estatuto da Cidade, diversas outras legislações compõem o direito urbanístico

brasileiro a exemplo da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), da Medida Provisória 2.220/2001 que cria a concessão de uso especial para fins de moradia, a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e a Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) (Brasil, 2018). Ainda, acrescenta-se a essa enumeração exemplificativa de legislações do microssistema normativo urbanístico, em função da fundamentalidade, a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005) e a Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), alterada pela Lei 14.026/2020 conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento. A moradia e o saneamento são vetores indissociáveis da urbanização e conteúdo explícito do direito à cidade nos termos do artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), integrando, portanto, o direito urbanístico.

Expressamente autônomo na Constituição Federal há mais de 30 anos, o direito urbanístico é um direito que vinha há décadas anteriores em desenvolvimento na doutrina. Chancelando o respaldo normativo, desde 2001 detém um microssistema disponível à aplicação a partir de diretrizes delimitadas no Estatuto da Cidade, uma grande base da matéria urbanística a ser sempre considerada em suas demandas. O papel central do direito à cidade no microssistema do direito urbanístico incita a elucidação do seu conteúdo jurídico.

## 2.4 O CONTEÚDO JURÍDICO DO DIREITO À CIDADE

O direito à cidade é o direito coletivo/difuso das presentes e futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis como um bem essencial comum à qualidade de vida, por meio de ampla proteção da cidade, aplicável a todas as cidades, a partir dos sistemas jurídicos nacionais. O direito à cidade impõe responsabilidades aos governos e a toda a sociedade de reclamá-lo, defendê-lo e promovê-lo, conforme os seguintes componentes: ausência de discriminação; cidadania inclusiva; maior participação política; cumprimento de funções sociais; espaços públicos de qualidade; igualdade de gênero; diversidade cultural; economias inclusivas; ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos (Saule Junior, 2016, p.75).

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer o objetivo da política urbana brasileira no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da

propriedade urbana, impõe como primeira diretriz a garantia, para as presentes e futuras gerações, do direito a cidades sustentáveis, conceituado da seguinte forma: a) direito à terra urbana; b) direito à moradia; c) direito ao saneamento ambiental; d) direito à infraestrutura urbana; e) direito ao transporte e aos serviços públicos; f) direito ao trabalho; g) direito ao lazer. O conceito legal do direito à cidade no Brasil articula sofisticadamente com as formulações de documentos internacionais (Brasil, 2021, p. 29).

A regulamentação da política urbana prevista no artigo 182 da CF, instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), dispõe, em seu art. 2º e incisos que:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres (incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012);

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

- XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do património cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconómica da população e as normas ambientais;
- XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;
- XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (incluído pela Lei nº 12.836, de 2013);
- XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.
- XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados (incluído pela Lei nº 13.699, de 2018);
- XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população (redação dada pela Lei nº 14.489, de 2022).

Ainda desse conceito do Estatuto da Cidade extrai-se um conjunto de bens, interesses e valores devidamente incorporados e definidos na legislação brasileira que garantem não uma cidade qualquer, mas uma cidade que atenda suas funções sociais, caracterizando uma cidade sustentável, nos termos da lei, ou, uma cidade justa. O Estatuto da Cidade aprofunda ainda mais a densificação do conteúdo do direito à cidade sustentável, ou à cidade justa, ao acrescentar à incorporação de valores: a) a gestão democrática da cidade; b) o planejamento urbano adequado; c) a ordenação e controle do uso do solo; d) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; f) a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (Mello, 2017, p. 450/458).

O direito à cidade é uma composição de direitos fundamentais constitucionalmente previstos, que independe da gestão ou ideologia política, porque nessa diferenciação que o torna fundamental foi apartado da política e da moral. Trata-se de um direito de 3ª dimensão, que juntamente com o direito ao meio ambiente equilibrado, direito à acessibilidade universal, direitos dos consumidores, dos idosos, das crianças e adolescentes convalidam os direitos à solidariedade e ao desenvolvimento. Diversas situações urbanas atreladas à política no sistema anterior estão no campo do direito no sistema normativo vigente. Foram transformadas em direito que conta com as respectivas garantias. O reconhecimento como direito fundamental reflete nas dimensões subjetiva e objetiva. Nesta, entre outras decorrências, impõe o dever geral de efetivação que depende de atos concretos estruturais, de planejamento e de gestão (Prestes, 2016).

Instituído a partir do princípio constitucional da função social da cidade, o direito à cidade é um direito fundamental que atende a uma demanda popular exposta na Assembleia Nacional Constituinte da CF/88 no sentido de incorporá-lo à ordem jurídica brasileira. O direito à cidade equipara-se aos demais direitos de defesa de interesses coletivos e difusos como o direito do consumidor e o direito do meio ambiente. Ao passo que os habitantes exercem seu direito à cidade sustentável, mediante acesso à moradia adequada, à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, a função social da cidade, constitucionalmente prevista, é devidamente observada. O desenvolvimento da cidade sustentável e a gestão democrática da cidade decorrem da função social da cidade (Saule Junior; Libório, 2017).

O direito à cidade abrange direitos sociais como o direito à moradia, o direito ao transporte, o direito ao lazer (art. 6º, da CF; art. 2º, I, do EC). Também comporta o direito ao saneamento que é diretamente vinculado ao direito social à saúde (art. 6º c/c art. 200 da CF; art. 2º, I, do EC), além de estar incluído no conceito de moradia adequada<sup>16</sup>.

O direito à moradia é um conteúdo de direito à cidade expressamente estabelecido como direito fundamental na Constituição de 1988, a partir da emenda constitucional nº 29, de 14 de fevereiro de 2000, e historicamente debatido

---

<sup>16</sup> Considera-se moradia adequada a que compreende segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural nos termos do Comentário Geral n. 04 do Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da ONU.

internacionalmente. Preocupação mundial urbanística iniciada em outros séculos, conforme descrito anteriormente. O ordenamento jurídico brasileiro, há mais de 20 anos, concede instrumentos para que o Poder Executivo conduza a concretização do direito à cidade, com ênfase à efetivação do direito à moradia. Na própria Constituição Federal, desde 2014, é estabelecido um instrumento na previsão de destinação de propriedades expropriadas para programas de habitação popular (art. 243 da CF). As normas infraconstitucionais, especialmente o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e o Sistema Habitacional de Interesse Social (Lei 11.124/2005), ampliam os recursos, abrindo um leque de opções ao poder público.

Dentre outras, são diretrizes gerais da política urbana a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2º, XIV, EC) e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias para reduzir custos e aumentar a oferta de lotes habitacionais (art. 2º, XV, EC). Ainda são exemplos de instrumentos disponíveis para assegurar o direito à moradia especialmente pelo município ordenador do solo urbano: a) o direito de preempção, preferência do município para aquisição numa alienação onerosa entre particulares para programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 26, EC); b) a outorga onerosa do direito de construir, que é a possibilidade de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante contrapartida, recurso este que pode ser destinado para regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 31, EC); c) a transferência do direito de construir, que é a autorização para que um proprietário exerça em outro lugar o direito de construir de um imóvel, dentre outras possibilidades, necessário para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (art. 35, III, EC)<sup>17</sup>; d) a arrecadação de imóveis abandonados inclui na sua destinação programas habitacionais e fomento à regularização fundiária de interesse social (art. 65 da Lei 13.465/2017).

---

<sup>17</sup> Lei 13.465/2017 Art. 37-A. Fica autorizada a transferência do direito de construir correspondente ao potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local, prevista no art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para fins de viabilizar a elaboração de projetos, a indenização e a realização das obras de infraestrutura em projetos de Reurb-S. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023). Parágrafo único. As prefeituras poderão receber imóveis para o atendimento das finalidades previstas neste artigo, oferecendo como contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado ou desapropriado amigavelmente. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023)

O instrumento da regularização fundiária previsto no artigo 4º, V, “q”, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) não se confunde com a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda previsto no artigo 2º, XIV, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), este com especial destaque na composição do direito à cidade. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017) que regulamenta as duas modalidades<sup>18</sup> de regularização distingue essas duas situações de forma que a regularização fundiária segue as regras da Reurb-E e a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda as da Reurb-S.

A regularização fundiária de interesse social – Reurb-S, para além da desordem urbanística que envolve toda e qualquer regularização fundiária, também abrange direitos fundamentais, como os direitos sociais à moradia e ao saneamento. Por isso, a Reurb-S enfrenta uma situação que está ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, tem benefícios legais exclusivos. O objetivo, portanto, da regularização das áreas ocupadas por população de baixa renda é garantir o direito à cidade muitas vezes diante da sua completa ausência. A Reurb-S assegura o direito à infraestrutura urbana que atinge diretamente toda a cidade, mas também os direitos à moradia e ao saneamento a uma população específica que está sem dignidade. A concretização desses direitos sociais por meio da Reurb-S também atinge toda a cidade, em face dos efeitos degradantes das mais diversas ordens que a afronta ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana ocasiona numa cidade.

O direito ao saneamento, também integrante do direito à cidade, é um direito social por derivação de outros direitos essenciais à vida. A construção do significado do saneamento passou por muitas fases na história, assumindo um caráter público com dimensão social que não o restringe à infraestrutura. O marco regulatório do saneamento no Brasil (Lei 11.445/2007) concebe essa ótica de direito social atribuindo a qualidade de serviço ao saneamento e não somente de mera infraestrutura. O saneamento depende de planejamento e forma de gestão com observância de objetivos e princípios que garantam sustentabilidade e eficiência. A

---

<sup>18</sup> Art. 13 da Lei 13.465/2017: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

visão constitucional do saneamento exige gestão eficiente para concretização desse direito fundamental (Menegat, 2018, p. 203/205).

O direito ao lazer concretiza-se, especialmente, em áreas verdes e institucionais na cidade como praias, jardins, parques e praças destinadas ao uso comum que servem ao exercício do direito ao lazer. A função social do lazer nas cidades pode dar-se, portanto, em áreas verdes e em áreas institucionais que disponibilizem equipamentos comunitários para garantia da recreação. As áreas verdes, nas cidades modernas, exercem um papel de recreação e contenção dos agentes poluidores para muito além da ornamentação urbana. Os problemas postos nas cidades industriais modernas tornaram a criação e preservação de áreas verdes uma necessidade vital para a população. Por isso, as áreas verdes detêm um regime jurídico especial em relação aos demais espaços livres e áreas não edificáveis, preservando vegetação contínua e livre de edificação, ainda que permeada por meios de divertimento como caminhos e brinquedos de recreação (Silva, 2012, p. 272/276).

O direito ao transporte, regulamentado pela Lei da Política Nacional da Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), é mais um dos direitos sociais que compõem a complexidade do direito à cidade (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001). A Lei da Política de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) é uma diretriz para o desenvolvimento urbano na temática transportes urbanos em atenção ao artigo 21, XX, da Constituição Federal. Essa diretriz nacional objetiva integrar os modos de transporte motorizados e não motorizados, buscando, dentre outras metas, a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas em todo o território municipal, integrando atividades urbanas e rurais (art. 1º, parágrafo único, da Lei 12.587/2012). O transporte urbano é o conjunto dos modos e serviços de transporte da cidade enquanto a mobilidade urbana é a condição desse deslocamento na urbe (art. 4º, I e II, da Lei 12.587/2012)

Para além de alguns direitos sociais, o feixe de direitos que compõem o direito à cidade também abrange o direito à infraestrutura urbana. Algumas estruturas urbanas, na composição do direito à cidade, são priorizadas pela política urbana brasileira juntamente com o direito social ao saneamento (art. 2º, XVIII, do EC).

A gestão democrática da cidade é elementar no direito à cidade. Impõem-se como uma forma de harmonização entre os interesses público e privado, mediante o

planejamento e administração que atendam aos anseios comunitários emanados por meio de debates, consultas e audiências públicas (Carvalho Filho, 2012, p. 385/402). O processo democrático na gestão das cidades é a garantia de aplicar os instrumentos da política urbana na promoção do direito à cidade sem exclusões. É a ferramenta de justiça na cidade para que seja voltada ao desenvolvimento da potencialidade de todos, atendendo à função social da cidade, nos termos do artigo 182 da CF, na garantia do bem-estar de seus habitantes (Bucci, 2002, p. 32/327).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) especifica procedimentos que são detalhados pelas Resoluções ConCidades nº 25/2005 e 83/2009 para garantia da participação da sociedade na cidade. A gestão democrática não se satisfaz com meras audiências públicas de caráter expositivo, presumindo-se sua concretização quando as resoluções do ConCidades são observadas. A política urbana deve contar com uma contribuição efetiva da sociedade civil e não meramente formalista, não podendo ficar limitada a audiências públicas para assegurar a gestão democrática<sup>19</sup> (Trevisan; Oliveira, 2022).

Merece ainda destaque o planejamento do desenvolvimento das cidades na integração do direito à cidade. Até porque o planejamento é uma forma de concretização da gestão democrática, compondo a rede de direitos que solidificam o conteúdo do direito à cidade. O plano de governo, o plano plurianual, as leis orçamentárias e o plano diretor são os elementos do planejamento municipal que preordena a organização da cidade. Alguns princípios devem ser observados pelo planejamento como o princípio da adequação, que impõe a compatibilidade do planejamento com a realidade do município, o princípio da exequibilidade para que os objetivos sejam possíveis, o princípio do tecnicismo que exige o auxílio de especialistas multidisciplinares, evitando defasagem de métodos e meios no planejamento e o princípio da publicidade que concretizará a gestão democrática da cidade (Carvalho Filho, 2012, p. 334/337).

Nessa breve descrição de alguns elementos do direito à cidade, ainda digno de citação pela amplitude da aplicação, a ordenação e controle do uso do solo que é

---

<sup>19</sup> O Conselho de Procuradores de Justiça e de Promotores de Justiça com Atuação na Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias (CONURB), colegiado de membros do Ministério Público Estadual aprovou o Enunciado nº 12: "Na elaboração, revisão ou alterações dos Planos Diretores (ou lei de diretrizes gerais de ocupação do território), para atendimento da diretriz da gestão democrática da cidade, exigida na Lei nº 10.257/2001 (art. 2º, inc. II, e Capítulo IV ) e na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (art. 177, § 5º), cabe ao Ministério Público zelar para que sejam respeitadas substancialmente as especificidades previstas nos art. 40 § 4º, inc. I a III, e 43, incs. I a III, ambos do Estatuto da Cidade, e nas pertinentes Resoluções editadas pelo Conselho das Cidades Resolução nº 25/2005 e Resolução Recomendada nº 83/2009".

a utilização de instrumentos especialmente concretos na realização do direito à cidade. A partir dos instrumentos inaugurados pela Constituição Federal e sua norma complementadora da política urbana vigente, o poder público não só limita o direito de propriedade a partir de condutas comissivas, mas também detém instrumentos para impor a promoção da função social da propriedade em condutas omissivas (Alfonsin; Fernandes, 2010).

A complexidade do direito à cidade é evidente tanto na sua interpretação como direito fundamental a partir da Constituição Federal quanto no seu conceito expressamente positivado no plano infraconstitucional. Claudio Ari Mello define:

[...] Direito à cidade (i) é uma nova espécie de direito coletivo ou comunitário, (ii) é um direito fundamental composto por um conteúdo normativo complexo e (iii) é dotado de um conteúdo axiológico que demanda que o compreendamos como um direito a uma cidade justa, bem como que seja aplicado com base em uma epistemologia moral integrada. Mas esses são apenas alguns elementos estruturais básicos de uma teoria jurídica do direito à cidade. Compete à dogmática jurídica prosseguir na exploração das potencialidades desse novo direito para a consolidação do ideal de uma vida urbana politicamente digna.

[...] O direito à cidade já se estabeleceu como um importante conjunto de argumentos no debate político sobre gestão urbana, especialmente pelo esforço de pensadores e atores de diferentes áreas para definir uma agenda crítica e propositiva para o desenvolvimento sustentável das cidades. Entretanto, na medida em que o direito à cidade foi sendo incorporado ao direito positivo, naturalmente surge a expectativa de que ele possa usufruir da propriedade típica dos direitos jurídicos que é a exigibilidade judicial de seu conteúdo normativo, em caso de incumprimento das ações que satisfazem esse direito por parte dos respectivos responsáveis. Ocorre que a construção da justiciabilidade de um direito coletivo dotado essencialmente de pretensões positivas tem se mostrado uma tarefa difícil na práxis jurisdicional. O objetivo central da configuração de uma teoria jurídica do direito à cidade é precisamente oferecer uma estrutura conceitual que permita o recurso efetivo à tutela judicial desse direito.

Ainda que uma teoria jurídica do direito à cidade, em razão de sua complexidade, careça de maior exploração e maturação tanto na ciência jurídica quanto na prática judicial, o direito à cidade está estabelecido no direito positivo, com valores incorporados, e seu conteúdo normativo está sujeito à exigibilidade judicial (Mello, 2017, p. 458/459).

### **3 OS DADOS DO DIREITO À CIDADE NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS**

Apesar de o direito à cidade constituir um avanço normativo de extrema relevância no país, o sistema de gestão de tabelas processuais unificadas do

Conselho Nacional de Justiça não abarca expressamente o direito à cidade ou o seu conteúdo de forma sistematizada. Nem mesmo o direito urbanístico que é constitucionalmente previsto e abrange o direito à cidade está individualizado na tabela do CNJ para fins de classificação por assunto das demandas judiciais.

O Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>20</sup> além de não prever o direito urbanístico em item próprio, pulveriza seus temas nos mais diversos assuntos. A tabela concede destaque para alguns detalhados temas urbanos, enquanto a parte mais relevante do urbanismo sequer é citada, num descompasso notório em relação à sólida construção do direito urbanístico existente no Brasil, especialmente a partir da consagração do direito à cidade em 2001 (CNJ, [2023]).

“Ordem Urbanística”, que judicialmente tem sido o fundamento utilizado para proteção do direito à cidade por meio de ação civil pública (Saule Junior; Libório, 2017), está inserida na tabela do CNJ em “Direito Administrativo e outras matérias de direito público”, subdividindo-se em: comércio ambulante, operações urbanas consorciadas, parcelamento do solo, posturas municipais e segurança em edificações. A previsão na tabela do instrumento das operações urbanas consorciadas, por exemplo, apesar de elogiável por se tratar de importante instrumento da política urbana, demonstra o caráter assistemático do direito urbanístico no CNJ.

A operação urbana consorciada é um dos instrumentos da política urbana num universo de diversos outros que detêm a mesma natureza (art. 4º, V, do EC) e não integram a tabela sequer numa modalidade genérica do tipo “outros instrumentos da política urbana”. Ainda, pulverizadas em outros assuntos da tabela estão elementos nucleares do direito à cidade como moradia<sup>21</sup>, saneamento<sup>22</sup>, conflito fundiário coletivo e habitação<sup>23</sup> (CNJ, [2023])).

A ausência de sistematização dos temas de direito urbanístico no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do CNJ desconsidera a Constituição

---

<sup>20</sup> A tabela prevê os seguintes assuntos: direito à educação, direito administrativo e outras matérias de direito público, direito ambiental, direito assistencial, direito civil, direito da criança e do adolescente, direito da saúde, direito do consumidor, direito do trabalho, direito eleitoral, direito eleitoral e processo eleitoral do STF, direito internacional, direito marítimo, direito penal, direito penal militar, direito previdenciário, direito processual civil e do trabalho, direito processual penal, direito processual penal militar, direito tributário, questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão e registros públicos.

<sup>21</sup> Moradia está classificada em “Garantias Constitucionais” que integra os assuntos de “Direito Administrativo e outras matérias de direito público” na tabela.

<sup>22</sup> Saneamento está classificado como “Direito Ambiental” na tabela.

<sup>23</sup> Conflito fundiário coletivo e Habitação estão classificados em “Coisas” abrangida pelo “Direito Civil” na tabela.

Federal, toda a estrutura legislativa infraconstitucional vigente no país e construção doutrinária estabelecida. Essa invisibilidade reflete na condução da matéria por todos os operadores do direito que interagem com o Poder Judiciário, nas pesquisas científicas sobre o tema e no controle social da prestação jurisdicional. Até mesmo no acompanhamento pelo Supremo Tribunal Federal, quanto à Agenda 2030 da ONU, verificam-se classificações diversas no objetivo 11 da agenda: cidades e comunidades sustentáveis (STF, s.d.).

A tabela do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, além de ser fonte de classificação de assuntos de todo o Poder Judiciário brasileiro, é replicada, por exemplo, no que diz com as matérias de direito urbanístico, na tabela do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, [2023]), o que também repercute na sistematização das classificações por assunto da atuação de todo o Ministério Público brasileiro. O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a partir dessa base delimitada pela tabela do CNMP, que, por sua vez, é atrelada à do CNJ, acrescenta, em sua tabela própria, diversas temáticas que compõem o direito à cidade buscando alinhar-se ao direito urbanístico brasileiro<sup>24</sup> (MPRS, [2023]).

Mas a invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro, nos seus primeiros vinte anos de vigência, foi além da sua ausência na tabela do CNJ. A pesquisa quantitativa realizada neste trabalho demonstra que o Poder Judiciário não identificou o direito à cidade na prestação jurisdicional durante o período pesquisado. Os resultados da pesquisa deste trabalho são bastante reveladores da ratificação da hipótese de invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro também na prestação jurisdicional.

A pesquisa quantitativa em tribunais de todo país é uma pesquisa trabalhosa devido a inconsistências<sup>25</sup>. Detalhes mudam resultados e são inúmeros nos

---

<sup>24</sup> À Ordem Urbanística acresce: gestão democrática da cidade (detalhando alguns instrumentos), instrumentos da política urbana (detalhando alguns instrumentos), instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e mobilidade urbana (detalhando alguns modais). À moradia incorpora a habitação de interesse social. Ao saneamento agrega, entre outros itens, uma subdivisão em: abastecimento de água potável, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, limpeza urbana e plano de saneamento. Percebe-se que a ampliação classificatória estabelecida pelo MPRS no item Ordem Urbanística acata termos do Estatuto da Cidade. No item Moradia atenta ao fato de que nela está abrangida a habitação de interesse social, subdividindo o item em regularização fundiária de interesse social – REURB-S e sistema habitacional de interesse social – SHIS. No item Saneamento adota o detalhamento do seu conceito previsto na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento, com previsão expressa, ainda, relativamente ao plano de saneamento.

<sup>25</sup> A pesquisa foi exaustiva. A diversidade dos sistemas de jurisprudência disponibilizados, a demora para gerar os resultados, a dificuldade para acessar o inteiro teor de decisões, a alteração de alguns sistemas no decurso da pesquisa e as inconsistências de algumas buscas exigiram revisitações reiteradas para que se pudessem consolidar os dados. No universo de dimensão nacional, a variedade de sistemas desde encontrar o local da fonte jurisprudencial na página do tribunal a selecionar filtros dificulta muito o trabalho de pesquisa. Alguns

sistemas de jurisprudência dos tribunais brasileiros, exigindo diversas revisitações. Os resultados da pesquisa constam na tabela 1, que apresenta o levantamento quantitativo bruto das palavras-chave “direito à cidade”, em ementas e inteiro teor, “Estatuto da Cidade” e “10.257”, em inteiro teor<sup>26</sup>. Na terceira subdivisão da coluna “direito à cidade”, consta o refinamento dos resultados da sua segunda subdivisão. Esse resultado qualitativo foi realizado para que se pudesse apurar o número de julgados que mencionam e têm conteúdo de direito à cidade no país:

**Tabela 1** número de julgados encontrados nos sistemas de consulta de jurisprudência dos tribunais brasileiros no período de 10/07/2001 e 31/12/2021<sup>27</sup>.

TRIBUNAL	Palavra-chave: DIREITO À CIDADE			Palavra-chave: ESTATUTO DA CIDADE	Palavra-chave: 10.257
	EMENTA	INTEIRO TEOR	Inteiro teor - com conteúdo de direito à cidade – dados refinados	INTEIRO TEOR	INTEIRO TEOR
STF	0	8	8	39	58
STJ	3	15	15	36	2
TRF1	0	0	0	7	0
TRF2	0	0	0	56	201
TRF3	0	5	5	11	1
TRF4	0	79	58	222	157
TRF5	0	2	0	7	26
TRF6	-	-	-	-	-
<b>REGIÃO NORTE</b>					
TJAM	0	4	4	33	10
TJAC	0	1	1	28	33
TJRR	0	0	0	7	8
TJPA	1	4	1	11	10
TJRO	4	4	4	0	86
TJTO	0	0	0	2	4
TJAP	0	0	0	0	0
<b>REGIÃO NORDESTE</b>					

sistemas não disponibilizam filtros para definição de período, exigindo exclusão manual de datas. Cada tribunal apresenta um cenário diferente e alguns precisam de filtros obrigatórios que sequer são opcionais em outros.

<sup>26</sup> A pesquisa tem dois pressupostos iniciais na interpretação quantitativa: a) a palavra-chave “direito à cidade” quando presente nos acórdãos presume a identificação expressa do direito à cidade; b) as palavras-chave “Estatuto da Cidade” e “10.257” presumem a identificação implícita do direito à cidade com respectiva aplicação da principal norma infraconstitucional correlata;

<sup>27</sup> Conforme explicado na introdução, alguns tribunais não contribuem com dados.

TJPE	0	7	7	95	94
TJRN	0	0	0	3	0
TJCE	0	1	1	66	63
TJPI	0	0	0	2	5
TJMA	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL
TJBA	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL
TJPB	0	0	0	8	31
TJSE	0	0	0	8	0
TJAL	0	1	0	33	37
<b>REGIÃO CENTRO- OESTE</b>					
TJDFT	1	35	12	65	83
TJMT	2	40	33	124	150
TJGO	0	8	8	36	62
TJMS	0	1	1	259	273
<b>REGIÃO SUDESTE</b>					
TJSP	4	104	99	3095	895
TJMG	4	151	90	921	99
TJRJ	4	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL
TJES	0	1	1	31	31
<b>REGIÃO SUL</b>					
TJRS	3	42	20	1295	195
TJSC	4	23	19	479	79
TJPR	1	51	13	732	843

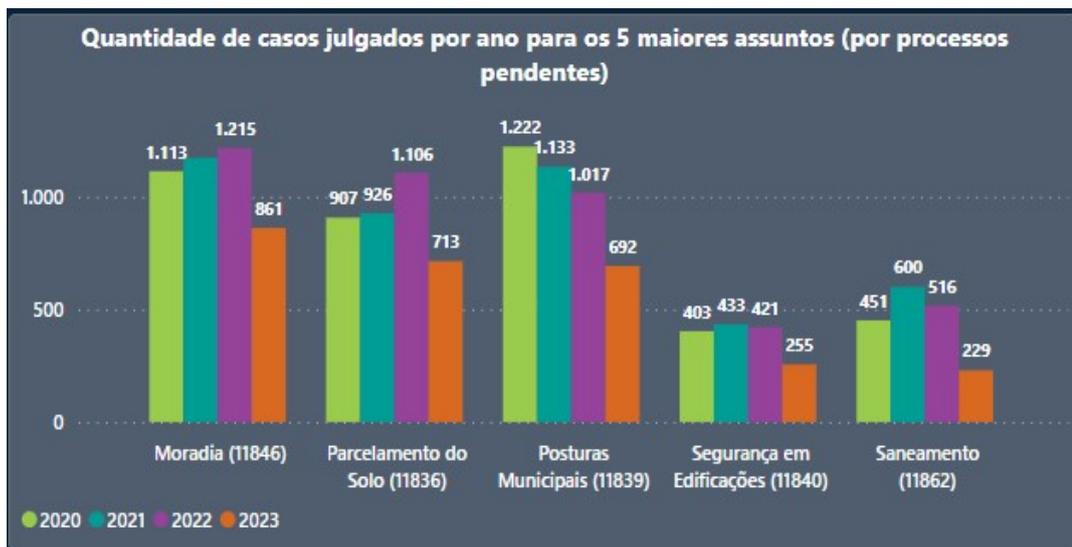
Fonte: autoria própria, 2023.

Os dados da pesquisa da tabela 1, considerada a abordagem hipotético-dedutiva do trabalho, são testes para falseamento da hipótese da pesquisa a partir das seguintes previsões interpretativas: a) um volume significativo de decisões no Poder Judiciário brasileiro que, na própria ementa, identificasse expressamente o “direito à cidade” submetido a juízo revelaria evidência para falsear a hipótese; b) um achado expressivo de acórdãos que explicitassem no seu inteiro teor o “direito à cidade” representaria indício para falsear a hipótese; c) um número vultoso de julgados com menção ao “Estatuto da Cidade” ou à “10.257”, número da lei que positivou o direito à cidade, apontaria a possibilidade de identificação implícita do direito à cidade com consequente aplicação do seu microssistema que poderia falsear a hipótese.

Posteriormente, buscando parâmetros para interpretar os dados da tabela 1, foi consultado o painel do Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça que

apresenta o monitoramento de julgados por assuntos dos tribunais brasileiros. A partir de 2020<sup>28</sup>, é possível vislumbrar uma amostragem de algumas das temáticas de direito à cidade julgadas anualmente. Importante considerar que há várias outras classificações além das amostragens deste trabalho que abrangem demandas de direito à cidade<sup>29</sup>:

**Gráfico 1:** Tribunais brasileiros pesquisados com exceção do STF que não consta no painel<sup>30</sup>.



Fonte: CNJ, 2023.

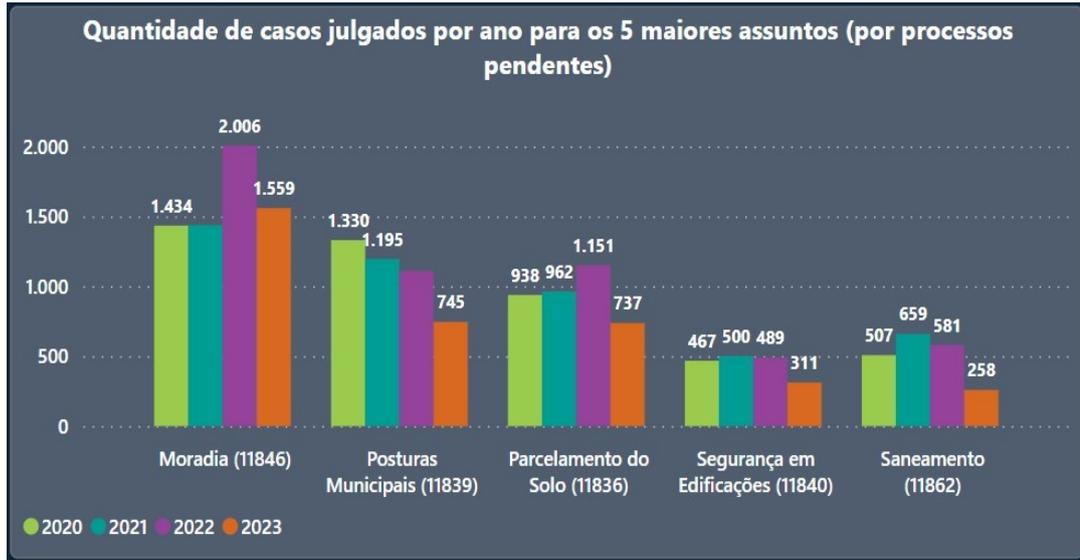
**Gráfico 2:** Todos tribunais brasileiros com exceção do STF que não consta no painel.

<sup>28</sup> Ainda que não seja o objeto desta pesquisa, importante referir que os dados de 2023 nos gráficos não estão consolidados uma vez que a captura do painel se deu no curso do exercício de 2023.

<sup>29</sup> Além disso, percebem-se em demandas de direito à cidade classificações outras ou sem preenchimento, o que reduz o quantitativo dos levantamentos por assunto, aprofundando ainda mais a sombra que se percebe sobre a matéria nos dados do CNJ (TJRS, 2021; TJPR, 2021).

<sup>30</sup> Foram excluídos do painel os tribunais não pesquisados na tabela 1.

Foram utilizados os seguintes assuntos para a busca de processos julgados no Justiça em Número: ordem urbanística, posturas municipais, parcelamento do solo, segurança em edificações, saneamento, moradia, conflitos fundiários urbanos.



Fonte: CNJ, 2023.

O gráfico 1, além de demonstrar pequena parcela das temáticas de direito à cidade, compreende apenas dois dos vinte anos pesquisados. Complementando, portanto, esse parâmetro, foram apurados acórdãos de todo país durante os vinte anos de período pesquisado que fizessem menção, no seu inteiro teor, a expressões restritas que representam uma parte de algumas temáticas do direito à cidade:

**Tabela 2:** número de julgados encontrados nos sistemas de consulta de jurisprudência dos tribunais brasileiros no período de 10/07/2001 e 31/12/2021.

TRIBUNAL	Palavra-chave: SANEAMENTO BÁSICO	Palavra-chave: INFRAESTRUTURA URBANA	Palavra-chave: LOTEAMENTO IRREGULAR	Palavra-chave: DIREITO À MORADIA
	INT TEOR	INT TEOR	INT TEOR	INT TEOR
STF	385	1	40	233
STJ	176	20	158	91
TRF1	171	43	8	37
TRF2	560	120	35	1.568
TRF3	2.575	1.663	38	576
TRF4	4.579	892	415	4.604
TRF5	157	45	5	479
TRF6	-	-	-	-
<b>REGIÃO NORTE</b>				
TJAM	104	29	63	174
TJAC	136	15	69	139

TJRR	17	3	11	24
TJPA	76	13	9	96
TJRO	394	74	208	381
TJTO	17	3	6	7
TJAP	4	0	1	9
<b>REGIÃO NORDESTE</b>				
TJPE	516	22	23	367
TJRN	43	3	6	37
TJCE	233	15	57	225
TJPI	29	0	8	35
TJMA	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL
TJBA	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL
TJPB	220	42	56	2.127
TJSE	74	0	49	44
TJAL	145	6	26	399
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>				
TJDFT	103	13	705	1.273
TJMT	446	57	147	581
TJGO	378	63	104	357
TJMS	639	52	124	562
<b>REGIÃO SUDESTE</b>				
TJSP	45.091	1.455	9.053	13.495
TJMG	3.802	593	1589	4.281
TJRJ	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL	INVIÁVEL
TJES	88	12	93	124
<b>REGIÃO SUL</b>				
TJRS	6.540	217	2.861	6.482
TJSC	1.899	534	1.065	2.131
TJPR	3.106	170	858	5.056

Fonte: autoria própria, 2023.

A comparação dos dados da amostragem que se tem de demandas com conteúdo de direito à cidade que foram julgadas nos tribunais dentro do período da pesquisa (gráfico 1 e tabela 2) e dos levantamentos do reconhecimento explícito e do teto do reconhecimento implícito do direito à cidade (tabela 1) demonstra sua invisibilidade colossal na prestação jurisdicional nos primeiros 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade.

Em resultados brutos, não há 30 ementas, em todo Brasil, com menção ao direito à cidade no período pesquisado. Refinados os dados a partir da leitura das ementas, em todos os tribunais pesquisados, há aproximadamente 400 acórdãos

com identificação expressa do direito à cidade nos 20 anos que se seguiram à sua positivação.

Não chegam a 8.000, no país inteiro, o número total de julgados, em estado bruto, que apontam menção ao Estatuto da Cidade no extenso período pesquisado. A soma da parte do conteúdo de direito à cidade apurada no Justiça em Números (gráfico 1) de dois anos (2020-2021) supera esses valores. A soma somente da pesquisa com a expressão “loteamento irregular” apurada nos mesmos 20 anos é mais que o dobro de todos os achados da expressão “Estatuto da Cidade” (tabelas 1 e 2).

A desproporção é descomunal, dispensando o refinamento das pesquisas de presunção implícita de reconhecimento de direito à cidade uma vez que em estado bruto os dados são contundentes e ainda diminuiriam com a depuração. Mesmo que seja considerada a soma dos resultados brutos das pesquisas das palavras-chave Estatuto da Cidade e 10.257, como se a probabilidade de repetição de decisões entre elas não fosse esperada, não seriam computados 12.000 acórdãos em 20 anos de prestação jurisdicional em todo o país.

Os resultados são irrisórios e preocupantes. Há um risco de desconsideração judicial dos princípios, diretrizes e instrumentos da política urbana brasileira. O direito à cidade é tutela central do direito urbanístico estando no cerne do debate jurídico da prestação jurisdicional que envolve as temáticas que o compõem.

### 3.1 TRIBUNAIS SUPERIORES

O Supremo Tribunal Federal (STF) não aponta nenhuma ementa e apresenta oito (8) acórdãos com menção expressa ao direito à cidade no período pesquisado. Cinco deles da relatoria do Ministro Edson Fachin. No reconhecimento implícito do direito à cidade, a pesquisa indica trinta e nove (39) julgados com referência ao Estatuto da Cidade e cinquenta e oito (58) à 10.257.

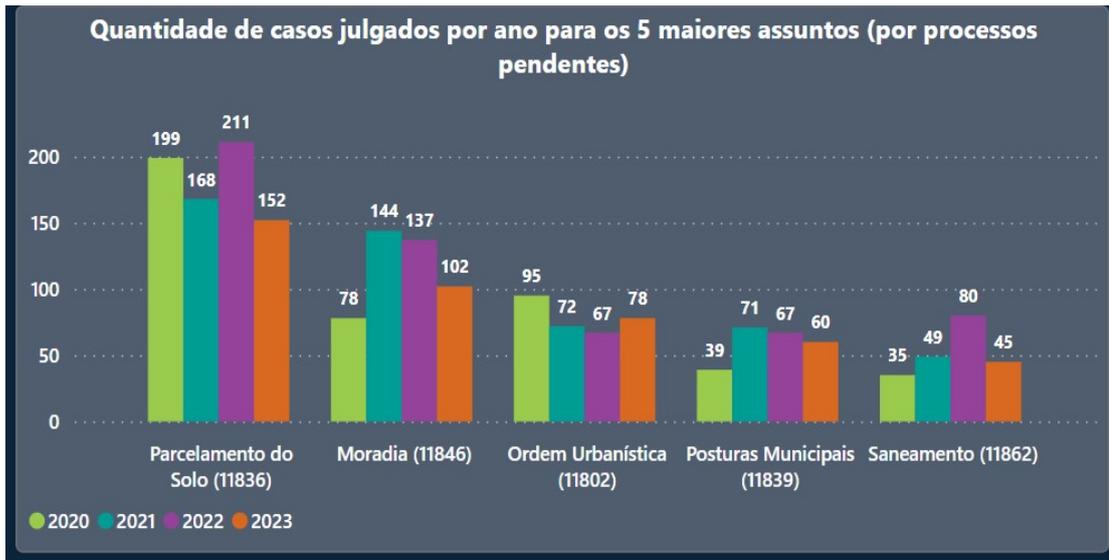
São extremamente baixos os números encontrados no Supremo Tribunal Federal com identificação do direito à cidade considerada a composição de direitos sociais presentes no conceito do direito à cidade (art. 6º da CF, c/c art. 2º, I, do EC). Exemplificativamente, só os resultados da pesquisa no STF com relação ao saneamento básico, que é apenas um dos direitos sociais que compõem o conteúdo do direito à cidade, foi de trezentos e oitenta e cinco (385) acórdãos. O direito ao

saneamento nem sempre constará nas decisões judiciais com a expressão “saneamento básico”, comumente sendo utilizado apenas saneamento, o que sugere que o número de demandas julgadas no STF de 2001 a 2021 relativas ao direito ao saneamento é ainda maior. Soma-se ao cenário o fato de outros direitos sociais constarem na composição do direito à cidade cujas demandas naturalmente são submetidas ao tribunal constitucional, como o direito à moradia. Portanto, percebe-se que no STF o conteúdo de direito à cidade tem sido submetido ao tribunal em quantidade muito superior à sua identificação.

A primeira das decisões do STF que faz menção expressa ao direito à cidade examinou o direito à moradia. Relatada pelo Ministro Edson Fachin, foi julgada em 17 de agosto de 2018. Seis das oito decisões detectadas no STF têm como objeto o direito à moradia (STF, 2018; STF, 2019a; STF, 2019b; STF, 2019d; STF, 2019e; STF, 2021). Os outros dois julgados que fazem referência ao direito à cidade abordam instrumentos da política urbana, quais sejam, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (STF, 2019c) e o estudo de impacto de vizinhança (Brasil, 2020). O conteúdo dessas decisões consta no capítulo 4 deste trabalho.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), o cenário também é de descon sideração. O STJ aponta três (3) ementas e quinze (15) acórdãos com referência explícita ao direito à cidade (Brasil, 2010; STJ, 2014a; STJ, 2014b; STJ, 2015a; STJ, 2015b; STJ, 2015c; STJ, 2015d; Brasil, 2016; STJ, 2016b; Brasil, 2019; Brasil, 2020; STJ, 2020b; STJ, 2021a; 2021b; STJ, 2021c). Doze deles da relatoria do Ministro Herman Benjamin. Na pesquisa da identificação indireta do direito à cidade foram encontrados trinta e seis (36) acórdãos.

A não identificação do direito à cidade em demandas com seu conteúdo no STJ fica estampada pelo painel de estatística do Justiça em Números do CNJ que representa uma amostragem de pequena parte das temáticas em apenas dois anos do período pesquisado (2020/2021):



Fonte: CNJ, 2023.

Considerado um único ano da pesquisa (2020 ou 2021) de processos de parcelamento do solo julgados no STJ já fica estampada a invisibilidade do direito à cidade. O STJ julgou mais de 150 processos de um único tema de direito à cidade nos anos de 2020 e 2021, mas em 20 anos referiu o Estatuto da Cidade em menos de 40 acórdãos. A disparidade dos números demonstra que não há um mínimo paralelo entre as demandas com conteúdo de direito à cidade, que, diga-se, alcançam muito mais do que as restritas classificações do gráfico, e a aplicação da norma central da política urbana brasileira. O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes para todas as normas setoriais de direito urbanístico.

A decisão pioneira do STJ, com menção expressa ao direito à cidade, tendo por objeto a desafetação de área pública, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, foi proferida em 15 de abril de 2010<sup>31</sup>. Das quinze decisões encontradas no Superior Tribunal de Justiça, dez correspondem ao direito à infraestrutura urbana. Desses dez acórdãos, oito, na mesma linha de argumentação, abordam o direito à cidade de forma indireta, na medida em que o STJ apenas afasta a classificação do direito à infraestrutura urbana como direito social.

Nesses julgados, analisando a possibilidade de repasses orçamentários de ação social, o Superior Tribunal de Justiça decide, em seis deles, no sentido de que

<sup>31</sup> O exame dessa primeira decisão do STJ consta no subtítulo 4.5 “Direito ao lazer – art. 2º, I, EC” (BRASIL, 2010). Também nesse mesmo subtítulo, embora não vinculada especificamente ao direito ao lazer, é analisada decisão que tem como cerne a legitimidade do particular frente à defesa dos espaços públicos que compõem o direito à cidade (STJ, 2015d). A escolha desse subtítulo para exame dessa questão processual deve-se à importância da sua fundamentação para a defesa judicial também dos espaços públicos de lazer, sem prejuízo, é claro, de sua relevância em relação a todos os bens públicos.

a pavimentação de vias públicas e drenagem urbana não caracterizam o conceito de ação social, mas integram a concretização da garantia do direito à cidade (art. 2º, I, EC) (STJ, 2014a; STJ, 2014b; STJ, 2015b; STJ, 2015c; STJ, 2021b; STJ, 2021c). Ainda outras duas decisões, na mesma linha de fundamentação quanto à impossibilidade de infraestrutura urbana como ação social, referem-se à reforma de prédio público (STJ, 2015a) e, além da pavimentação de vias públicas, à construção de quadra poliesportiva e estradas vicinais e aquisição de motoniveladora (STJ, 2021a).

Duas das dez decisões sobre infraestrutura urbana apresentam conteúdo primordial de direito urbanístico, examinando o direito à cidade de forma direta (Brasil, 2016; STJ, 2016b). Também com conteúdo e menção expressa do direito à cidade, o STJ apresenta decisão que tem como objeto edificações irregulares (Brasil, 2019; STJ, 2020b) e mobilidade urbana (Brasil, 2020).

No âmbito do STJ, portanto, a hipótese da pesquisa foi confirmada. Todavia, merecem destaque as decisões de reconhecimento explícito do direito à cidade no Superior Tribunal de Justiça. Os raros julgados encontrados nesse tribunal são inspiradores para a construção da jurisprudência de direito à cidade no Brasil. O conteúdo dessas decisões é abordado no capítulo 4 deste trabalho.

### 3.2 TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS

Os Tribunais Regionais Federais apresentam resultados irrisórios na pesquisa de acórdãos com menção expressa ao “direito à cidade” no período de 2001-2021. Nos tribunais regionais federais das 1<sup>a</sup><sup>32</sup>, 2<sup>a</sup><sup>33</sup> e 5<sup>a</sup><sup>34</sup> regiões não há resultados para

---

<sup>32</sup> Regimento Interno – Tribunal Regional Federal da 1ª Região: Art. 1º O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com sede na Capital Federal e jurisdição no Distrito Federal e nos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, da Bahia, de Goiás, do Maranhão, de Mato Grosso, do Pará, do Piauí, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins, compõe-se de 43 juízes vitalícios, que terão o título de desembargador federal, nomeados pelo presidente da República.

<sup>33</sup> Regimento Interno – Tribunal Regional Federal da 2ª Região: Art. 1º O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição no território dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, compõe-se de 35 (trinta e cinco) Desembargadores Federais.

<sup>34</sup> Regimento Interno – Tribunal Regional Federal da 5ª Região: Art. 1º. O Tribunal Regional Federal, com sede na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, e jurisdição nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, é composto de vinte e quatro Desembargadores Federais vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo dezenove dentre Juízes Federais com mais de cinco anos de exercício, mediante promoção, por antiguidade e merecimento, alternadamente, e cinco dentre advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira.

ementas ou acórdãos de conteúdo de direito à cidade com sua referência explícita (tabela 2)<sup>35</sup>.

No Tribunal Regional Federal da 3<sup>o</sup> Região<sup>36</sup>, cinco julgados com menção expressa ao direito à cidade foram detectados, mas em nenhum deles há aplicação do Estatuto da Cidade. O primeiro acórdão proferido com menção ao direito à cidade no TRF da 3<sup>a</sup> região faz essa referência apenas no relatório, uma vez que a expressão foi utilizada como argumento do réu para tentar regularizar, com base em normas urbanísticas, um ilícito praticado. O Tribunal, embora nesse caso tenha exarado respeitável decisão quanto a edificações em área de preservação permanente desprezou o microssistema das normas urbanísticas. O TRF da 3<sup>a</sup> região fez breve menção à Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/17), mas não infligiu os princípios e normas integradoras do direito urbanístico (TRF3, 2019). Outras três decisões também quanto a edificações em área de preservação permanente mencionam a expressão direito à cidade apenas em razão de uma mesma ementa de acórdão do STJ utilizada na fundamentação. Ou seja, não é uma identificação direta do direito à cidade a consubstanciar o seu reconhecimento explícito pelo tribunal (TRF3, 2021a; TRF3, 2021b; TRF3, 2021c).

O TRF da 3<sup>a</sup> região apresenta ainda uma decisão que sobrestou o cumprimento de reintegração de posse em face da Pandemia Covid-19, na qual há referência à expressão “direito à cidade” apenas para denominar um grupo de trabalho do MPF referido no acórdão (TRF3, 2020)<sup>37</sup>.

O exame dos julgados do TRF da 3<sup>a</sup> região, portanto, demonstram que mesmo nos raros achados com menção expressa e conteúdo de direito à cidade este pode não estar explicitamente reconhecido no julgado. Essa constatação reduz ainda mais os raros resultados da terceira subdivisão da primeira coluna da tabela 1 que indica a situação ideal na qual o tribunal enxergou e enfatizou o principal direito tutelado.

---

<sup>35</sup> O Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região apontou dois acórdãos na busca jurisprudencial com o termo “direito à cidade”, mas nenhum deles confirmou-se como com conteúdo correspondente (TRF5, 2017; TRF5, 2020).

<sup>36</sup> Regimento Interno – Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup> Região: Art. 1<sup>o</sup> O Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup> Região, com sede na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, e jurisdição sobre os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, é composto por cinquenta e cinco juízes vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, os quais terão o título de Desembargador Federal.

<sup>37</sup> Essa decisão é abordada no subtítulo 4.1 “Direito à moradia”.

No Tribunal Regional Federal da 4ª região<sup>38</sup> foram inicialmente detectados setenta e nove (79) acórdãos com menção expressa ao direito à cidade, dentre os quais foram excluídos vinte e um (21) que tinham objetos alheios.

O primeiro acórdão do TRF da 4ª região que menciona expressamente o direito à cidade foi julgado em 15 de janeiro de 2014. De relatoria do Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, é uma decisão importante no tribunal com relação às edificações em área de preservação permanente, uma vez que foi replicada em mais de quarenta demandas (TRF4, 2014a; TRF4, 2014b; TRF4, 2015a; TRF4, 2015b; TRF4, 2015c; TRF4, 2015d; TRF4, 2015e; TRF4, 2015f; TRF4, 2015g; TRF4, 2016a; TRF4, 2016b; TRF4, 2016c; TRF4, 2016d; TRF4, 2016e; TRF4, 2016f; TRF4, 2016g; TRF4, 2016h; TRF4, 2016i; TRF4, 2016j; TRF4, 2016l; TRF4, 2016m; TRF4, 2016n; TRF4, 2016o; TRF4, 2016p; TRF4, 2016q; TRF4, 2016r; TRF4, 2017a; TRF4, 2017b; TRF4, 2017c; TRF4, 2017d; TRF4, 2017e; TRF4, 2017f; TRF4, 2017g; TRF4, 2017h; TRF4, 2017i; TRF4, 2017j; TRF4, 2017l; TRF4, 2017m; TRF4, 2017n; TRF4, 2017o; TRF4, 2018). No universo do exame das mais de quarenta decisões do TRF da 4ª região sobre construções em área de preservação permanente, além da primeira que inaugurou a fundamentação replicada nas demais (TRF4, 2014a), há dois outros acórdãos que merecem destaque, por contarem com relatorias que, embora vencidas, propuseram mudança de posicionamento (TRF4, 2015g; TRF4, 2016b).

O tímido achado do Tribunal Regional Federal da 4ª região, ainda assim infinitamente superior ao dos demais TRFs pesquisados, não é um exemplo de efetivo reconhecimento explícito do direito à cidade. A expressão só foi detectada em quarenta e um (41) acórdãos porque todos têm fundamentações replicadas com uma mesma doutrina citada que faz breve referência ao direito à cidade.

O reconhecimento implícito do direito à cidade nesses tribunais também é pífio. Somando<sup>39</sup> os achados das pesquisas com as palavras-chave Estatuto da

---

<sup>38</sup> Regimento Interno – Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Art. 1º O Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem sede em Porto Alegre e jurisdição no território dos Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná.

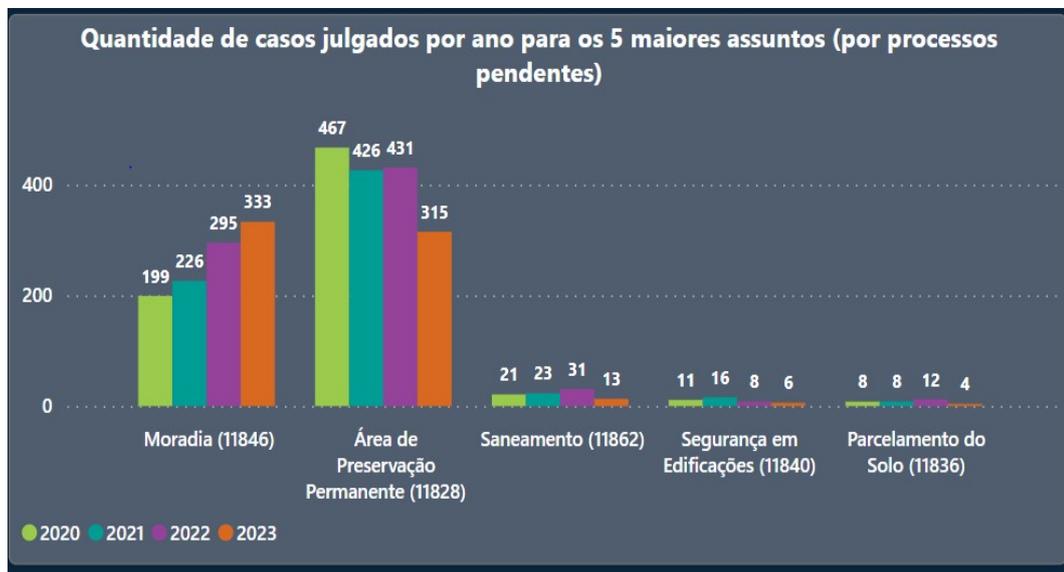
<sup>39</sup> Esse número representa a soma das pesquisas “Estatuto da Cidade” e “10.257”, o que dificilmente se confirmaria numa análise pormenorizada eis que os achados das duas pesquisas tendem a ser repetidos em muitos casos. Além disso, especialmente a busca do número 10.257 pode referir-se a outra numeração do processo que não a Lei 10.257/2001. Ex: Na pesquisa do TRF3 pelo termo “10.257”, apenas um acórdão foi localizado e o número não era referência à Lei 10.257/2001, mas sim à matrícula de um imóvel, não se tratando de matéria de direito à cidade (TRF3, 2020a).

Cidade e 10.257 os cinco tribunais regionais federais juntos não alcançam setecentos (700) julgados em 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade.

Os tribunais regionais federais não são, por sua natureza, os tribunais mais tensionados do país nas temáticas do direito à cidade. A maior parte das decisões que envolvem direito à cidade nesses tribunais abrange o instrumento da política urbana que serve à ordenação do solo para evitar a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, “g”, e XII, c/c art. 4º, V, “c”, todos da Lei 10.257/2001). Especialmente, ocupações em áreas de preservação permanente de interesse da União são alvo de demandas nesses tribunais e a classificação de assunto na tabela do CNJ preponderante dessas demandas é “área de preservação permanente”.

Não surpreende, portanto, que o assunto “área de preservação permanente” nas estatísticas do Justiça em Números do CNJ, aponta resultados substanciais dessa temática:

**Gráfico 4:** Tribunais Regionais Federais da 1ª a 5ª região.



Fonte: CNJ, 2023.

Nos tribunais regionais federais pesquisados, por conseguinte, os resultados de identificação do direito à cidade são quase nulos e os de possível aplicação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) são irrisórios considerando os dados do Justiça em Números (gráfico 2). Dados esses corroborados pelos resultados da pesquisa jurisprudencial que indicam mais de oito mil (8.000) julgados (tabela 2)

somente com a expressão “saneamento básico” nos tribunais regionais federais pesquisados durante os primeiros vinte anos do Estatuto da Cidade.

As decisões dos tribunais regionais federais selecionadas para exame de inteiro teor constam no capítulo 4.

### 3.3 TRIBUNAIS DE JUSTIÇA:

Os Tribunais de Justiça dos Estados foram separados por região geográfica:

A região norte compreende sete (7) estados (AM, RR, AP, PA, TO, RO e AC) e tem uma população de aproximadamente dezoito milhões (18.000.000) de habitantes (IBGE, 2020b). Todos os tribunais da região norte juntos apontaram menos de quinze (15) acórdãos com menção explícita ao direito à cidade, aproximadamente oitenta (80) e cento e cinquenta (150) julgados com referência, respectivamente, ao Estatuto da Cidade e 10.257 em 20 anos de prestação jurisdicional.

A maior parte das decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas trata de loteamentos irregulares. Contudo, no universo de decisões de conteúdo de direito à cidade desse tribunal chama a atenção, pelo ineditismo do tema, a que tem como objeto o enfrentamento dos imóveis não utilizados da cidade, problema urbano recorrente nas cidades brasileiras e de pouca expressão no Poder Judiciário (TJAM, 2019). O Tribunal de Justiça do Estado do Pará<sup>40</sup> indicou quatro (4) decisões com menção expressa ao direito à cidade, mas, analisadas as ementas, apenas uma estava associada ao seu conteúdo. Entre as decisões com menção ao Estatuto da Cidade e 10.257 uma parte aborda somente conflitos de competência. Despontam, entretanto, acórdãos sobre concessão especial de uso para fins de moradia, instrumento da política urbana (TJPA, 2021). O Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins aponta acórdãos que tratam do instrumento do IPTU progressivo no tempo (TJTO, 2020a; TJTO, 2020b; TJTO, 2021). O Tribunal de Justiça do Estado do Amapá não identificou acórdãos em nenhuma das três palavras-chave pesquisadas (tabela 1). O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia demonstrou prioritariamente decisões sobre ocupações em áreas de preservação permanente (TJRO 2020a; 2020b, 2021a; 2021b). O Tribunal de Justiça do Estado do Acre

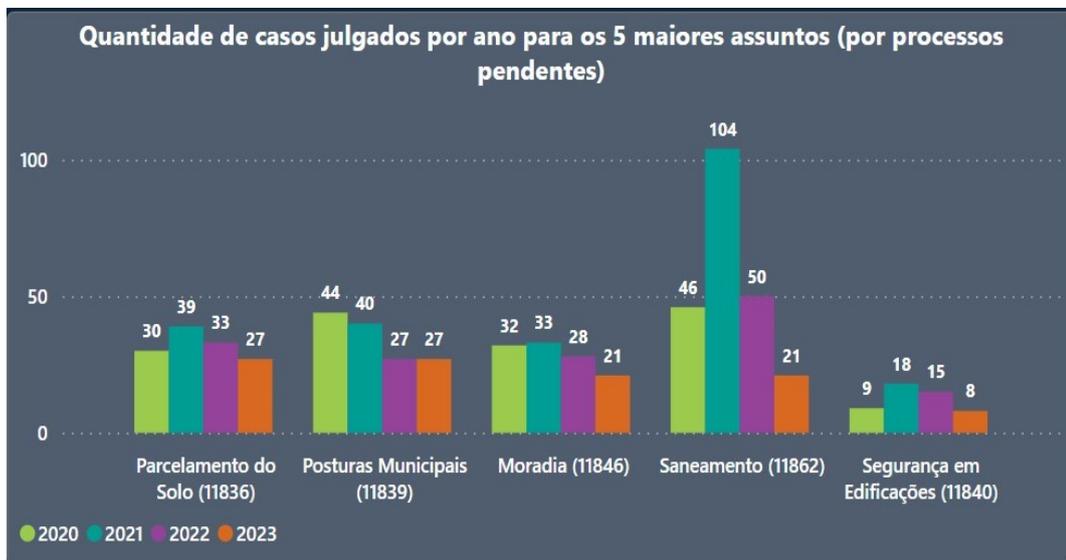
---

<sup>40</sup> Esse sistema exige o filtro “formato livre” para chegar aos resultados aqui apresentados.

apresentou interessante decisão sobre regularização fundiária em demanda com pedido genérico para abranger todos os loteamentos irregulares da cidade (TJAC, 2017). O Tribunal de Justiça do Estado de Roraima contém decisão sobre mobilidade urbana relativa à intervenção em calçadas (TJRR, 2019).

São pouco incidentes os temas de direito à cidade nos tribunais de justiça do norte do país e o seu reconhecimento na prestação jurisdicional não alcança nem mesmo esse baixo contingente de demandas. O gráfico do Justiça em Números do CNJ aponta temas de conteúdo de direito à cidade julgados em dois dos anos do período desta pesquisa nos tribunais de justiça da região norte 2020/2021:

**Gráfico 5:** Tribunais da reunião norte.



Fonte: CNJ, 2023.

A região nordeste abrange nove (9) estados (MA, PI, CE, RN, PE, PB, SE, AL e BA) e possui aproximadamente cinquenta e sete milhões (57.000.000) de habitantes (IBGE, 2020b). Essa região também não demonstra um reconhecimento expresso do direito à cidade nas decisões judiciais. Nem vinte e cinco (25) julgados fazem referência explícita ao direito à cidade na região nordeste no período pesquisado. Ainda que não tenha sido possível pesquisar os tribunais de justiça dos estados do Maranhão e da Bahia, os resultados da pesquisa para sete (7) tribunais da segunda região mais populosa do Brasil são pífios.

A pesquisa quanto à aplicação do Estatuto da Cidade nessa populosa região não alcança quinhentos (500) acórdãos somando-se os resultados das palavras-

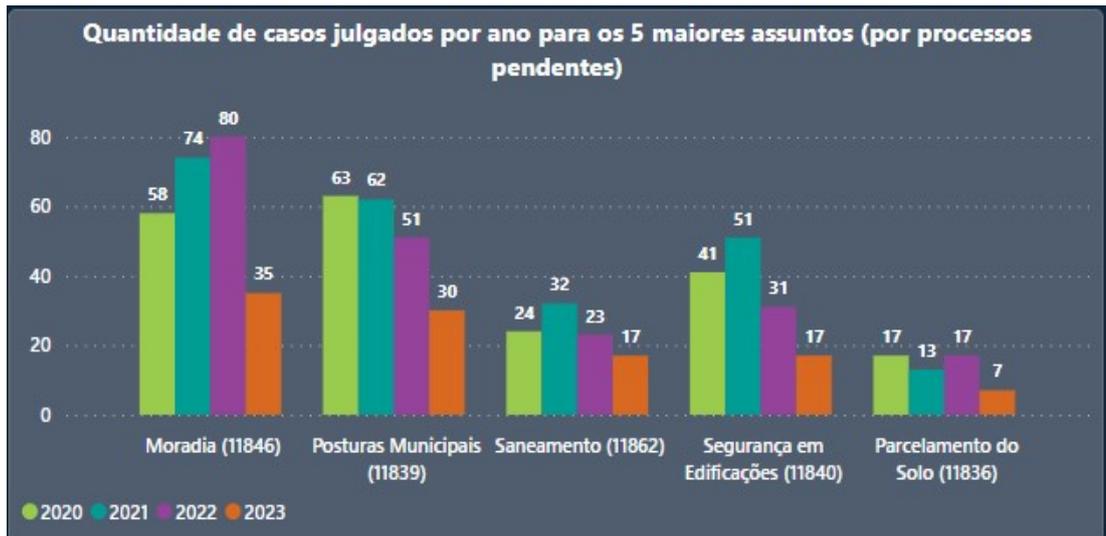
chave “Estatuto da Cidade” e “10.257” nos 20 anos pesquisados. O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará apresentou decisões que enfatizaram a impossibilidade de o município dispor da cidade (TJCE, 2017a; TJCE, 2017b; TJCE, 2017c; TJCE, 2017d). No Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco destacou-se decisão referente à gestão democrática na mudança de zoneamento urbano (TJPE, 2021). A maioria das decisões do TJPE tem como objeto a usucapião especial de imóvel urbano, temática sem maiores discussões jurídicas nas decisões e representada no capítulo 4 por decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba<sup>41</sup> (TJPB, 2017; TJPB, 2019). Nos pequenos universos de julgados apontados nos tribunais de justiça do Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte destacaram-se, respectivamente, acórdão que exigiu estudos para ordenação e controle do solo a fim de evitar a exposição da população a risco de desastres (TJPI, 2018), acórdão que julgou a necessidade do planejamento urbano (TJSE, 2013) e acórdão que garantiu a gestão democrática da cidade (TJRN, 2021). Ainda, o Tribunal de Justiça de Alagoas em diferenciado julgado na região vinculou o direito ao saneamento à política urbana (TJAL, 2018).

O gráfico da estatística do Justiça em números do CNJ demonstra a invisibilidade do direito à cidade na região nordeste que, considerado seu porte populacional e em comparação às demais regiões, apresenta resultados baixos tanto no reconhecimento quanto na submissão do conteúdo do direito à cidade aos tribunais:

**Gráfico 6:** Tribunais de Justiça da região nordeste com exceção do TJBA e TJMA.

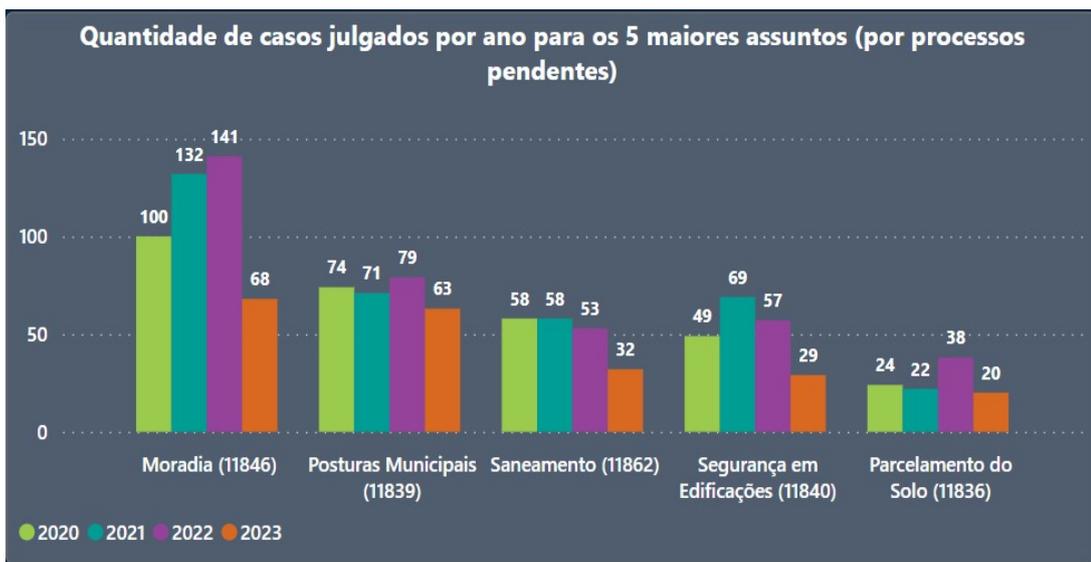
---

<sup>41</sup> No TJPB há um achado relativo à pesquisa pela palavra-chave “direito à moradia” que destoa na região (tabela 2). Entre as expressões pesquisadas na tabela 2, o direito à moradia é a que mais pode conter achados outros que não classificáveis como direito à cidade na interpretação do cadastrador. Isso porque é uma expressão mais ampla que as outras três utilizadas na tabela 2. O fenômeno é irrelevante para a finalidade deste trabalho, mas é digno de nota.



Fonte: CNJ, 2023.

**Gráfico 7:** Todos os tribunais de justiça da região nordeste.



Fonte: CNJ, 2023.

Na região centro-oeste composta por três (3) estados (MT, MS e GO) e pelo Distrito Federal, com aproximadamente dezesseis milhões (16.000.000) de habitantes (IBGE, 2020b) também não há um reconhecimento expresso do direito à cidade. Embora com população menor que as regiões norte e nordeste apresente resultados comparativamente mais significativos, aproximadamente 50 acórdãos com menção expressa ao direito à cidade configura um quantitativo muito baixo para vinte (20) anos de jurisdição de um direito amplo em conteúdo como o direito à

cidade. Não chegam a quinhentos (500) os achados com a expressão Estatuto da Cidade e seiscentos (600) com 10.257.

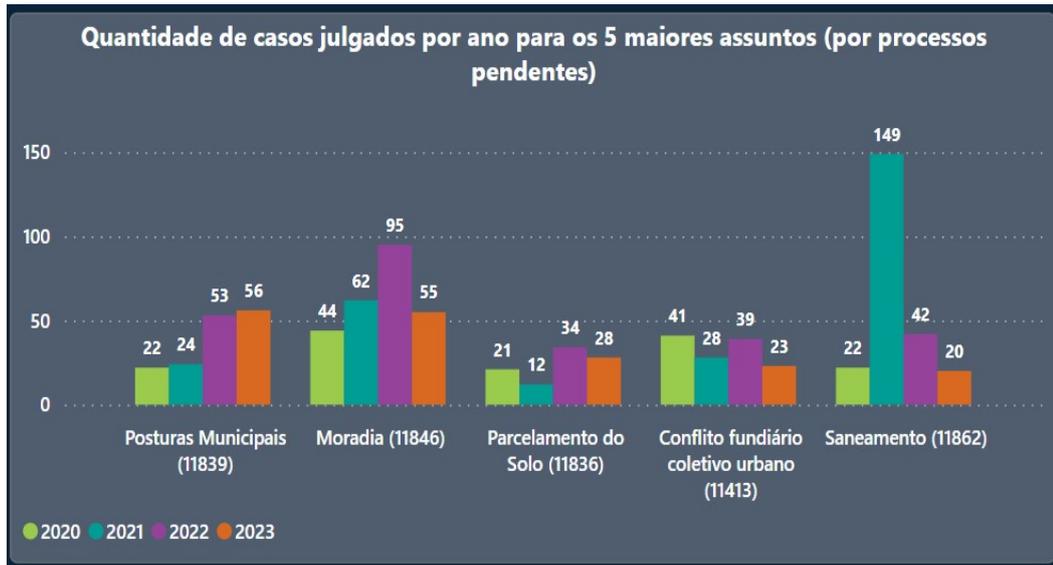
No Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, foram inicialmente localizados trinta e cinco (35) acórdãos com menção expressa ao direito à cidade, mas, após análise das ementas, foi possível excluir a maior parte, constatando-se apenas 12 julgados com conteúdo de direito à cidade.

O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso detectou 40 julgados com alusão à expressão “direito à cidade”. Desses acórdãos, trinta e três (33) têm conteúdo de direito à cidade com temas diversificados. A maior parte referente a edificações em área de preservação permanente.

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no pequeno universo de reconhecimento explícito do direito à cidade, apresenta decisão reconhecendo o direito social ao saneamento (TJGO, 2021).

O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul apresenta resultado diferenciado. Apesar de uma só decisão indicada com menção expressa ao direito à cidade, aponta duzentos e cinquenta e nove (259) acórdãos com referência ao Estatuto da Cidade e duzentos e setenta e três (273) à 10.257. Não são resultados expressivos no contexto da proposta da pesquisa, mas na timidez dos achados dos demais tribunais destacou-se. Analisando as ementas dessas decisões percebe-se que são na sua maioria referentes a ações individuais impugnando a cobrança de IPTU progressivo no tempo. O IPTU progressivo no tempo é instrumento específico da política urbana (art. 7º, da EC) para concretização do princípio da função social da propriedade. Nesse tribunal, a aplicação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ingressa pela via individual como forma de impugnar exigência de tributo extrafiscal que o município está aplicando na gestão da cidade. Não é um grande volume de julgados para vinte (20) anos de prestação jurisdicional, mas é um sintoma de incipiente reflexo no Poder Judiciário da aplicação do Estatuto da Cidade no Mato Grosso do Sul.

A região centro-oeste tem achados incipientes relativos a instrumentos de promoção do direito à cidade, mas não representa no contexto dos parâmetros que se tem na pesquisa uma região que identificou o direito à cidade. O painel do Justiça em Números do CNJ mostra os seguintes dados nos exercícios de 2020/2021 na região centro-oeste:

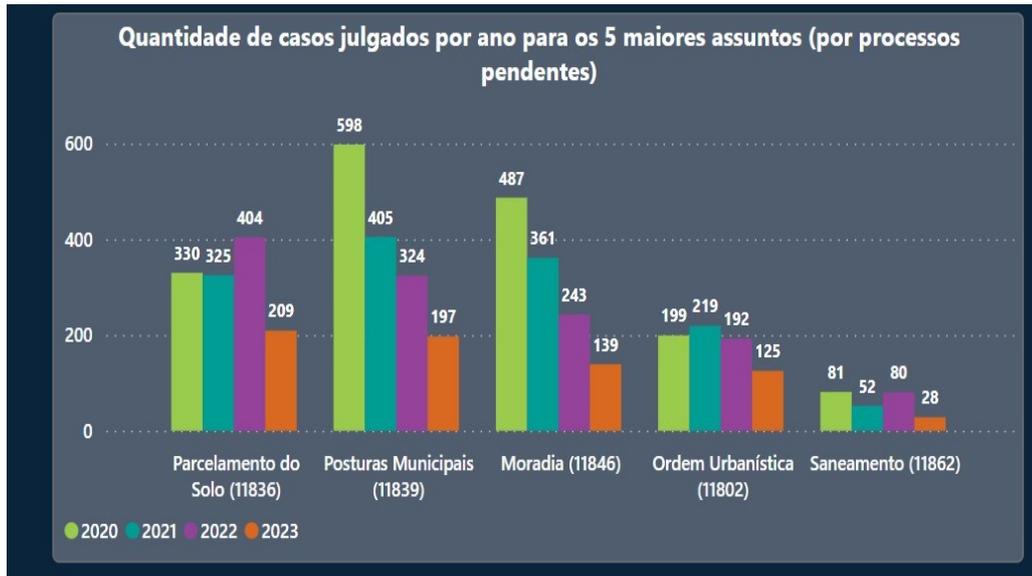
**Gráfico 8:** Tribunais de Justiça da região centro-oeste.

Fonte: CNJ, 2023.

A região sudeste que compreende (4) quatro estados (SP, RJ, MG e ES) e possui oitenta e nove milhões (89.000.000) de habitantes (IBGE, 2020b), a mais populosa do Brasil, foi a que mais indicou resultados, tendo sido restrita a pesquisa com relação ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A região apresentou 190 julgados com menção expressa ao direito à cidade, um resultado tão desolador quanto os das demais regiões, considerada a dimensão da região sudeste.

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foram inicialmente localizados cento e quatro (104) acórdãos com expressa referência ao direito à cidade. Após exame das ementas, verificou-se que, aproximadamente, noventa e nove (99) guardam relação com o tema. Nesse tribunal, três mil e noventa e cinco (3.095) acórdãos são indicados na referência “Estatuto da Cidade” e oitocentos e noventa e cinco (895) na “10.257”. O TJSP é, naturalmente, pelo seu porte e por abranger a mais populosa capital do país, o tribunal que mais computa resultados, especialmente, de possível aplicação do Estatuto da Cidade. Contudo, o volume de demandas exclusivas do TJSP em matéria de direito à cidade pode ser vislumbrado pela apuração de dois únicos anos (2020-2021)<sup>42</sup> dentro do período pesquisado de julgamento de temas primordialmente associáveis ao direito à cidade:

<sup>42</sup> O painel da estatística do CNJ só está disponível a partir do ano de 2020.

**Gráfico 9:** Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Fonte: CNJ, 2023.

Tanto a tabela 2 quanto o gráfico 7 deixam claro que não houve reconhecimento do direito à cidade na maior parte das demandas com seu conteúdo que tramitaram no TJSP. Os resultados da tabela 1 referentes a esse tribunal demonstram a não identificação do direito à cidade porque, na sua realidade, são extremamente irrisórios diante da quantidade de demandas de direito à cidade indicadas nas pesquisas complementares (tabela 2 e gráfico 7).

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais<sup>43</sup> inicialmente apontou 151 acórdãos com referência expressa ao direito à cidade, restando, após a análise das ementas, aproximadamente noventa (90) julgados com conteúdo de direito à cidade. Apresentou novecentos e vinte e um (921) acórdãos com menção ao Estatuto da Cidade e noventa e nove (99) à 10.257. O TJMG é o tribunal do país que nas decisões detectadas compreende o direito ao saneamento como conteúdo do direito à cidade, pois essa relação aparece em diversas decisões (TJMG, 2014, TJMG, 2015, TJMG, 2018, TJMG, 2019a, TJMG, 2019b, TJMG, 2019c, TJMG, 2020). O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo<sup>44</sup> demonstrou apenas uma (1) decisão com menção expressa ao direito à cidade e trinta e uma (31) com referência tanto ao “Estatuto da Cidade” quanto à “10.257”. No exame das ementas,

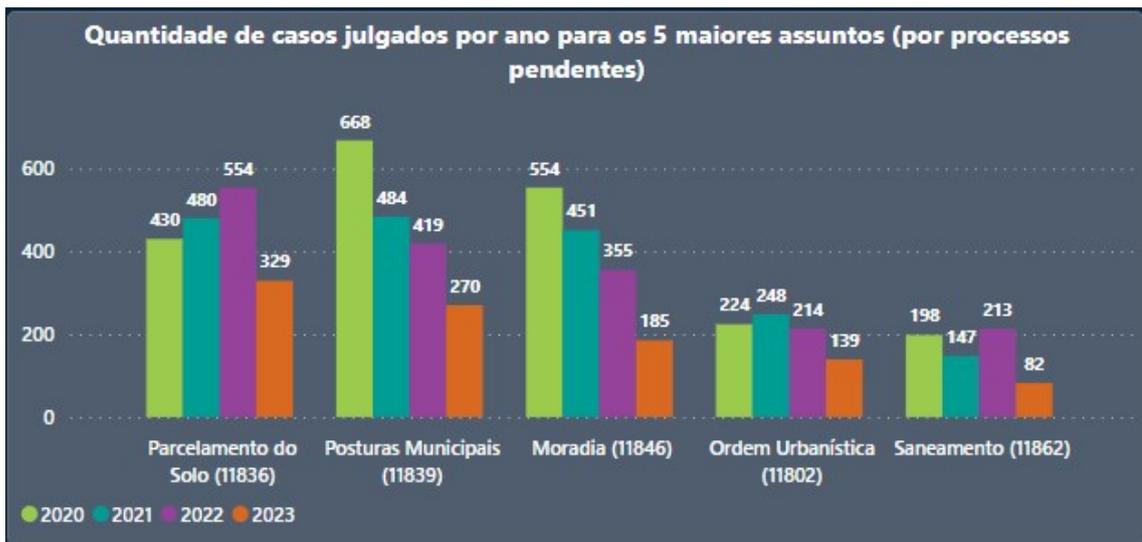
<sup>43</sup> O sistema de busca de jurisprudência do TJMG foi o mais demorado da pesquisa para o acesso às decisões no inteiro teor.

<sup>44</sup> O sistema de busca de jurisprudência do TJES foi consistente em todas as revisões que se fizeram nesta pesquisa.

destacaram-se decisões referentes à gestão democrática das cidades (TJES, 2014; TJES, 2016; TJES, 2017; TJES, 2018).

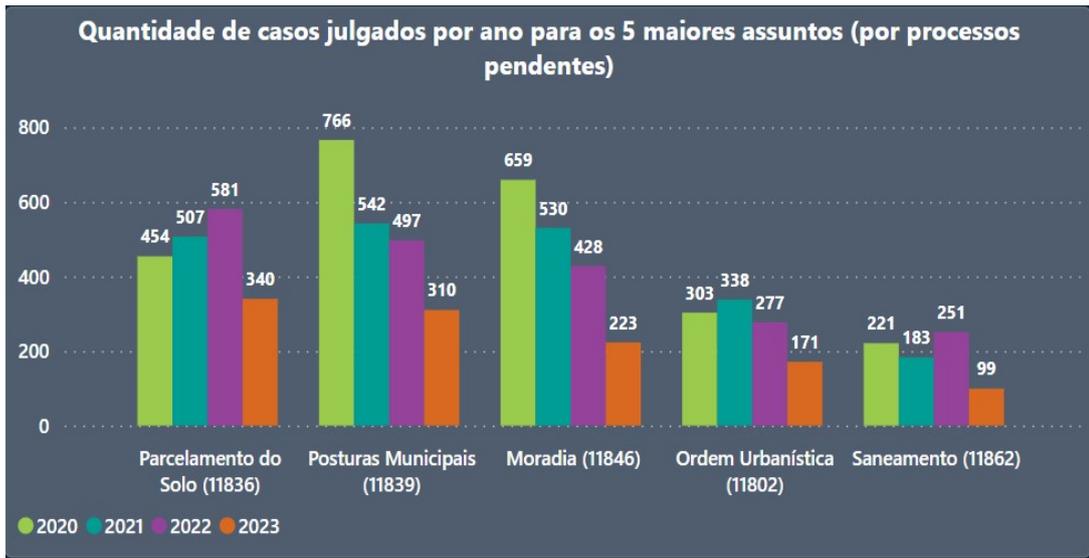
A pesquisa da tabela 2 e o Justiça em Números demonstram julgados expressivos na região sudeste em demandas com conteúdo de direito à cidade em 2020/2021:

**Gráfico 10:** Tribunais de justiça da região sudeste com exceção do TJRJ.



Fonte: CNJ, 2023.

**Gráfico 11:** Todos tribunais de justiça da região sudeste.



Fonte: CNJ, 2023.

A região sul compreende três (3) estados (RS, SC e PR) e trinta milhões (30.000.000) de habitantes (IBGE, 2020b). A região teve aproximadamente 50 acórdãos com menção expressa ao direito à cidade no período pesquisado.

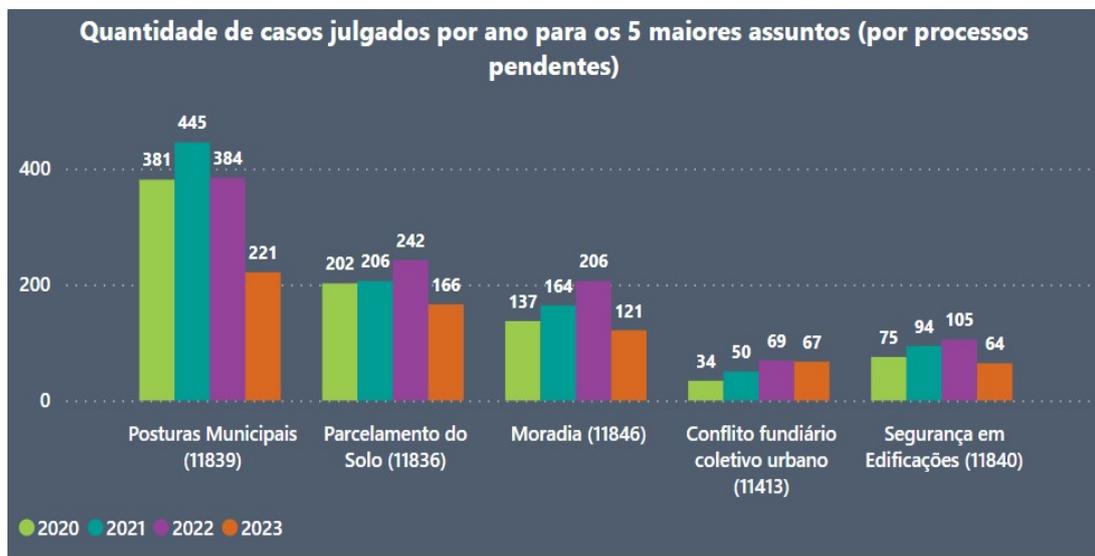
Nos sistemas de consulta de jurisprudência dos tribunais do Rio Grande do Sul e do Paraná foi importante a proporção de julgados inicialmente apurados que tiveram de ser descartados por não guardarem qualquer relação com o tema. Após análise das ementas, resultaram, aproximadamente, vinte (20) acórdãos no TJRS, dezenove (19) no TJSC e 13 (treze) no TJPR com referência expressa e conteúdo de direito à cidade.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, os conteúdos são diversificados, com recorrência na primeira década do período pesquisado da ordenação e controle do uso do solo, com especial ênfase para decisões em que o tribunal julgou atuação municipal para evitar a exposição da população a risco de desastres diante do impacto das antenas de rádio base (TJRS, 2006, TJRS, 2008a, TJRS, 2008b). O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em trabalho específico referente à temática direito à moradia, foi pesquisado quanto à aplicação do microsistema do direito urbanístico nas demandas judiciais. Esse trabalho revelou que, no período compreendido entre 2011 e 2015, o TJRS demonstrou um desconhecimento do direito à cidade pelos operadores do direito, os quais se omitem na promoção da ordem jurídico-urbanística (Alfonsin *et al.*, 2016, p. 447/448).

No Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina merecem atenção as únicas decisões relativas à canalização de cursos d'água na urbanização com menção ao direito à cidade encontradas na pesquisa. Em ambas decisões está nos votos vencidos a identificação e tentativa de proteção do direito à cidade (TJSC, 2020; TJSC, 2021). O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná apresenta número pequeno de acórdãos com identificação explícita do direito à cidade, mas destacou-se uma decisão importante referente à ordenação do solo para evitar a retenção especulativa de imóveis por meio dos instrumentos compulsórios (TJPR, 2020).

O painel do “Justiça em Números” corrobora a invisibilidade do direito à cidade na região sul. A soma de dois anos (2020/2021) de parte das temáticas de direito à cidade comparados aos achados de 20 anos de possível reconhecimento implícito do direito à cidade no TJRS, TJSC e TJPR demonstram que não houve efetivo reconhecimento nos seus primeiros 20 anos de vigência.

**Gráfico 12:** Tribunais de Justiça da região sul



Fonte: CNJ, 2023.

A apuração do reconhecimento do direito à cidade na prestação jurisdicional dos tribunais brasileiros é desoladora. Todas as regiões e todos os tribunais apresentam resultados irrisórios diante do contexto da pesquisa e dos parâmetros apurados.

Os resultados da região sudeste em comparação às demais aparentam expressividade. Contudo, são resultados escassos no contexto em que se inserem e

apenas destoam porque as demais regiões apresentam resultados insignificantes considerado que: a) o período pesquisado compreende vinte (20) anos de prestação jurisdicional numa região com quase noventa milhões (90.000.000) de habitantes; b) o Justiça em Números do CNJ, um dos parâmetros utilizados, compreende apenas dois anos dos vinte pesquisados e, além disso, apenas uma pequena parte das temáticas do direito à cidade; c) a pesquisa complementar (tabela 2) por temas de direito à cidade, que serviu como parâmetro para todo o período pesquisado, não alcança nem todas as demandas da matéria que representam, exatamente para evitar achados dissociados da pesquisa. O direito à cidade, conforme já exposto, tem um escopo definido, mas é amplo e o período pesquisado é extenso.

O TJSP teve mais de quarenta e cinco mil (45.000) acórdãos com referência a saneamento básico, mais de nove mil (9.000) com menção a loteamento irregular no período pesquisado. Portanto, pode-se ter uma dimensão do que aconteceu nesse tribunal no que diz com a invisibilidade do direito à cidade nos seus primeiros 20 anos de vigência. Ainda que se somassem os dois achados do TJSP que representam possível aplicação do ordenamento jurídico do direito à cidade (Estatuto da Cidade e 10.257) não se chegaria a 4.000 acórdãos em 20 anos. O TJSP jurisdiciona a capital mais populosa do país, São Paulo. O direito à cidade abrange demandas de direito ao saneamento, à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte (mobilidade urbana), à gestão democrática da cidade, ao planejamento do desenvolvimento das cidades, à regularização fundiária de áreas ocupadas por baixa renda, à justa distribuição de benefícios e ônus no processo de urbanização, ao controle e uso do solo que evite degradação, risco, incompatibilidades, inadequações, entre outros.

O achado desta pesquisa corrobora a hipótese de invisibilidade do direito à cidade na maior parte das decisões com conteúdo de direito à cidade até no tribunal que muito provavelmente mais aplicou no país o Estatuto da Cidade nos seus primeiros 20 anos de vigência. O que aconteceu nas decisões com conteúdo de direito à cidade que não fazem qualquer referência que indique a aplicação do Estatuto da Cidade merece estudo específico<sup>45</sup>. Com os dados desta pesquisa é possível vislumbrar que essa invisibilidade do direito à cidade, com consequente não

---

<sup>45</sup> Estudos específicos quanto à forma de julgamento do direito à moradia, elemento do direito à cidade, foram feitos no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (Alfonsin, *et al*, 2016) e em âmbito nacional (Milano, 2017; Insper, 2021).

aplicação das normas gerais da política urbana, ocorreu em toda a composição de elementos de direito à cidade submetida aos tribunais no período pesquisado.

Importante considerar que dados de 2021 (último ano do período pesquisado) apontam os tribunais do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais como os cinco maiores do país com a concentração de 64% do Produto Interno Bruto (PIB) e 51% da população brasileira (CNJ, 2021, p. 43). O monitoramento de julgamentos do Poder Judiciário, nos exercícios de 2020 e 2021, apontam mais de 1.000 processos julgados por ano pelo TJSP classificados como “ordem urbanística”, a classificação mais próxima do direito à cidade que se tem na tabela do CNJ. Somam-se a esses dados o fato de que muitos temas de direito à cidade estão fora de “ordem urbanística” na tabela (ex.: saneamento, moradia, etc). Ainda assim, os resultados corroboram com muita clareza a desproporção entre a quantidade de demandas com conteúdo de direito à cidade submetidas aos tribunais e a quantidade de demandas em que é identificado o direito à cidade (CNJ, [2023]).

Relativamente aos dados apurados neste capítulo, importante referir que está longe de ser sofisticação jurídica reconhecer expressamente o que está sendo julgado. A delimitação do objeto é um fundamento do conhecimento. Há muita temeridade nas decisões com conteúdo de direito à cidade que não o reconhecessem explicitamente.

A pesquisa dos dados demonstrou, ainda, que a preocupação com a prestação jurisdicional do direito à cidade no Brasil vai além da não identificação explícita do objeto. Não se percebe sequer reconhecimento implícito do direito à cidade para garantir a consequente aplicação do microssistema do direito urbanístico e da política urbana constitucionalmente previstos. Os dados são reveladores de uma falha importante na prestação jurisdicional brasileira que, pelos testes realizados na pesquisa, nega a aplicação do ordenamento jurídico urbanístico vigente.

## **4 O CONTEÚDO JURÍDICO DO DIREITO À CIDADE NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS**

Este capítulo expõe algumas temáticas de direito à cidade que foram encontradas na seleção de acórdãos da pesquisa. As decisões analisadas, em grande maioria, não aprofundam a teoria do direito à cidade. Algumas tiveram referências acidentais da expressão direito à cidade, por citação de doutrina ou jurisprudência, sem que a identificação efetiva refletisse sobre o julgado, o que torna ainda mais restrito o achado de reconhecimento desse direito.

Há julgados que desconsideram as normas vigentes baseando-se em princípios gerais sem fundamentar o afastamento de regras. É o que ocorre em demandas referentes a edificações em área de preservação permanente e que impugnam a canalização de recursos hídricos na urbanização das cidades. Nessas duas temáticas, nos julgados detectados, os tribunais não aplicam as limitações administrativas estabelecidas em lei, mantendo as irregularidades nas cidades. Outras decisões são simplórias quanto ao teor jurídico, como as que julgam instrumentos da política urbana que dependem mais do exame de provas. Como exemplo podem-se citar a concessão especial de uso para fins de moradia e a usucapião especial urbana.

Foi detectada uma razoável diversidade de temáticas de direito à cidade, ainda que pinçadas no desértico universo dos acórdãos encontrados. Todavia, na amostragem examinada ficou demonstrada uma preponderante superficialidade nas fundamentações no que diz com a compreensão e o alcance do direito à cidade. Algumas decisões destoam dessa característica apresentando qualidade diferenciada quanto à garantia do direito à cidade. A abordagem deste capítulo explora também essas decisões que são bem representadas pelos julgados do Superior Tribunal de Justiça.

Este capítulo foi subdividido a fim de salientar a diversidade de temas, característica mais positiva que se verificou nessa parte da pesquisa qualitativa.

A primeira decisão a ser abordada abrange a concepção do direito à cidade, por isso integra esta introdução do capítulo, uma vez que aplicável a todo conteúdo jurídico do direito à cidade. Os elementos que compõem o direito à cidade partem de uma base central que os ampara. Especialmente derivada das normas constitucionais, a perspectiva do direito fundamental a cidades sustentáveis está

expressamente presente em ADI do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Nessa ação, o TJSP declarou inconstitucional lei municipal que, fundamentada em questões de segurança, permitiu a imposição de acesso restrito de ruas públicas sem saída. Foi enfatizada no acórdão a inadmissibilidade jurídica de gerir as cidades em benefício de alguns desprezando os direitos fundamentais dos demais (TJSP, 2011).

O suporte normativo brasileiro do direito fundamental à cidade repele seja instituída, por lei, segregação social sobre bem de uso comum do povo, cuja restrição constitui retrocesso. Não é aceito pelo ordenamento jurídico brasileiro o acesso controlado de ruas sem saída ou similares, porque pertencem a todos e geram segregação social a partir de bem público. Segregação social que, aliás, é prática comum nas cidades a fim de separar classes sociais com a finalidade de evitar a violência que a própria omissão estatal gera ao descumprir a ordem constitucional. A solução simplista proposta pela lei local desconsidera que todos são iguais perante a lei e, portanto, é inadmissível prestigiar alguns em detrimento de outros na garantia do direito à cidade (TJSP, 2011).

O ponto central no julgado é o risco de os municípios, por meio de normas urbanísticas baseadas em premissas superficiais, aprofundarem a desigualdade e gerarem mais violência social. O TJSP dimensiona nessa decisão a força de impacto de uma norma local de direito urbanístico, pois a gestão das cidades reflete na redução ou aprofundamento da injustiça social. A desigualdade social na vida urbana é bem representada pelo desequilíbrio do acesso aos componentes do direito à cidade. Essa situação gera a importância de o Estado fomentar esse equilíbrio de acesso a direitos fundamentais, embora, frequentemente, atue no sentido contrário. A atuação estatal direcionada à intensificação das desigualdades sociais é latente em normas de direito urbanístico, por promoverem o acesso ao direito à cidade.

Uma emergência nas grandes cidades do mundo gerou o direito humano fundamental à cidade, impactando o legislador constituinte e organismos internacionais, o que gerou, dentre outros relevantes documentos, os planos nacionais de direitos humanos (PNDHs) do Brasil. A cidade que agride a dignidade da pessoa humana ao ferir frontalmente direitos sociais como o direito fundamental à moradia e outros da mesma hierarquia, disseminando poluição sonora, visual e ambiental promove uma população não civilizada. Desse contexto de injustiça

decorrem, dentre muitas mazelas, a violência urbana. O desafio que se debruça nessa injustiça consiste em, a partir da gestão democrática das cidades, debater amplamente as intervenções no espaço urbano, sem as injustas preferências a determinados grupos, a fim de concretizar o direito à cidade (TJSP, 2011).

O direito fundamental à cidade pertence a toda coletividade. Direito difuso de uma comunidade usufruir do meio ambiente urbano, o que faz incidir todos os princípios constitucionais aplicáveis ao direito fundamental ao meio ambiente saudável. A cidade oportuniza espaço para potencialidades e habilidades humanas, permitindo um progresso individual harmonizado ao desenvolvimento coletivo. O interesse público deve tensionar a política da cidade no rumo do bem comum. A interpretação do direito à cidade vale-se, sobretudo, do preâmbulo da Constituição Federal, base interpretativa de todo ordenamento jurídico (TJSP, 2011):

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

A decisão do TJSP demonstra o quanto as normas locais podem aprofundar problemas de cidades que já escancaram uma sociedade violada em direitos fundamentais. O acesso restrito ao direito à cidade, especialmente na sua composição de direitos sociais, gera sofrimento e violência urbana. Algumas medidas urbanísticas por sua superficialidade tendem a aprofundar problemas sociais, o que demonstra a complexidade e importância da proteção judicial do direito à cidade.

O que pode aparentar uma boa medida imediata paradoxalmente pode configurar uma péssima decisão para a saúde social da cidade. Esse alerta do julgador do TJSP serve para toda a prestação jurisdicional do direito à cidade. A decisão sobre o fechamento de vias públicas sem saída do TJSP é exemplar nessa questão. Não se pode enfrentar os problemas urbanos excluindo parte da sociedade, ou pior, aprofundando a exclusão. Fere a alma do ordenamento jurídico brasileiro o Estado, que detém o dever de reduzir a injustiça social, normatizar a promoção de mais injustiça, sob o pretexto de proteger uma parte da sociedade que

já está em vantagem na garantia de direitos fundamentais. Para completar a gravidade da situação essa mesma parte da sociedade será igualmente atingida pela violação de direitos perpetrada, porque o aumento da injustiça gera mais violência que recai sobre todos. Esse olhar de responsabilidade com os ditames constitucionais mais caros é o que se espera de um Poder Judiciário que cumpra sua missão constitucional. A gestão das cidades exige foco permanente na Constituição Federal, que encontra nas cidades um especial espaço para concretização dos seus objetivos e fundamentos.

#### 4.1 DIREITO À MORADIA (ART. 6º CF, ART. 2º, I, EC):

O direito à moradia não é visto nas decisões judiciais como um direito autônomo e comumente sequer é identificado como matéria de interesse em demandas em que está presente. Essa característica da prestação jurisdicional no que tange ao direito à moradia faz com que as decisões não se socorram do referencial jurídico das matérias urbanísticas próprio de temas de direito à cidade, ficando adstritas ao direito civil e processual civil (Milano, 2017, p. 191).

As demandas judiciais envolvendo conflitos fundiários urbanos é vultosa e tem chamado a atenção do Conselho Nacional de Justiça que produziu, em 2021, pesquisa que abrange essa temática. O estudo concluiu, com relação a conflitos coletivos fundiários e possessórios, que abrangem, entre outras temáticas<sup>46</sup>, o direito à moradia, que poucas são as decisões judiciais que discutem o conflito fundiário na sua especificidade.<sup>47</sup> As decisões são focadas na questão de posse e propriedade e não no argumento do direito à moradia e nem com consideração do princípio da função social da propriedade (Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis, 2021).

A função social da propriedade, um dos princípios constitucionais do direito urbanístico e pilar do direito à cidade, constitui princípio indissociável da discussão sobre demandas judiciais coletivas envolvendo propriedade e posse. A maior parte dos conflitos sociais de fundo dessas demandas estão atreladas ao descumprimento da função social da propriedade, especialmente imóveis não utilizados. Contudo, o princípio constitucional da função social da propriedade não é sequer abordado de

---

<sup>46</sup> A pesquisa focou nos conflitos fundiários representados em ações possessórias envolvendo as seguintes tipologias: moradia, conflito agrário; indígenas; quilombolas; greve; manifestação ou protesto.

<sup>47</sup> Decisões judicial no período de 2011-2019.

forma expressa pelo Poder Judiciário na grande maioria dessas demandas. Dados de análise dessas decisões no período base de 2011-2019 demonstram que o argumento da função social da propriedade é residual nas demandas coletivas sobre bens imóveis em todo o Poder Judiciário brasileiro (Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis 2021, p. 20). Esses dados apontam que o registro da propriedade, em muitos casos, é critério único para determinar a melhor posse, sem que se dê um olhar para a função social que estava ou não estabelecida naquela propriedade (Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis, 2021, p. 98/108).

Reconhecer o direito não é determinar que ele deve prevalecer. O direito à moradia e o direito de propriedade tem sede constitucional. Quando em conflito, precisam de ponderação caso a caso, considerando a função social da propriedade e a necessidade de mesmo diante da priorização de um direito não negar a existência do outro. A ponderação do conflito não deve esvaziar nenhum dos direitos fundamentais postos em juízo, o direito à moradia e o direito à propriedade não se confundem, devendo-se aplicar os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico para compatibilizar esses direitos quando em conflito (TJDFT, 2009).

No Supremo Tribunal Federal, a infringência à garantia do direito à moradia é reconhecida como um dos principais problemas nacionais, atingindo a reforma urbana e o direito à cidade. O Poder Judiciário pode determinar políticas públicas para a garantia de direitos fundamentais, abordando a necessidade de utilização dos instrumentos da política urbana para garantia do direito à moradia. Cabe ao poder público decidir como será concretizado o direito social à moradia, afastada a discricionariedade para sua implementação ou não (STF, 2018; STF, 2019a; STF, 2019b, STF, 2019d, STF, 2019e).

Está presente nos acórdãos do STF a decisão da Corte Constitucional da África do Sul no caso *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom*, na qual, como garantia do direito à moradia, foram impostas condicionantes às ordens de despejo. Apesar da referência à decisão africana, o STF não replica suas condicionantes. Alerta o sistema de justiça quanto à importante decisão jurídica africana que impõe uma concretização da garantia do direito à moradia no conflito, mas não a reproduz de imediato. O STF afirma o direito à moradia como corolário dos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e à função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF), este último, princípio constitucional do direito urbanístico (STF, 2018; STF, 2019a; STF, 2019b, STF, 2019d, STF, 2019e).

A jurisprudência da corte constitucional relacionada ao direito à moradia até 2019 tem uma certa timidez na imposição da sua concretização, especialmente considerando a expressiva massa populacional brasileira que se encontra sem acesso a esse direito fundamental (FGP, 2021). A partir de 2020, com a pressão social que a Pandemia Covid-19 causou sobre a necessidade da moradia adequada, ocorre um significativo incremento da avaliação da questão social que cerca o direito à moradia pelo Poder Judiciário. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia Covid-19, com conseqüente reconhecimento de calamidade pública no Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. As medidas extremas já vinham prenunciadas pela declaração da ONU, em janeiro de 2020, de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, que foi regulamentada no território brasileiro, especialmente, pela Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência (TRF3, 2020).

No primeiro momento da pandemia Covid-19, a Organização Mundial da Saúde - OMS sugeriu ao mundo o isolamento social como principal alternativa imediata diante do desconhecido vírus que contagiava a população mundial. Ao passo em que a ciência avançava no entendimento da doença, o “distanciamento social” e medidas sanitárias eram diretrizes da ONU para administração da velocidade do contágio do coronavírus, que, sem contenção, causava uma enxurrada de hospitalizações inabsorvíveis para a estrutura de saúde dos países, com conseqüentes mortes por falta de atendimento (United Nations, [2023]). Até que a situação fosse minimamente controlada, o comportamento da população com medidas sanitárias e isolamento social era a alternativa das autoridades mundiais de saúde para todos os países. Conseqüentemente, o direito fundamental à moradia adequada foi intensamente exigido pela situação, uma vez que não há como “ficar em casa” sem casa, nem adotar medidas sanitárias eficientes sem saneamento (Fiocruz, 2020).

O Brasil, entretanto, com expressivo contingente populacional sem segurança na posse para morar (Despejo [...], 2023), sem acesso ao saneamento (IBGE, 2020a) se viu refém de seus próprios erros para atender as orientações internacionais, o que gerou mobilizações sociais e institucionais para proteger a população brasileira.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Portaria nº 62/2020, padronizou medidas a serem adotadas no Poder Judiciário brasileiro para combater a propagação da Covid-19 entre as pessoas com privação de liberdade. Considerando essa portaria do CNJ, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da Procuraria Federal dos Direitos do Cidadão e a partir de seus Grupos de Trabalho sobre Reforma Agrária e Direito à Cidade e à Moradia Adequada requereu, em 17 de março de 2020, ao Conselho Nacional de Justiça solução padronizada pelo Poder Judiciário para proteger a população destinatária de ordens de reintegração de posse coletivas em vulnerabilidade diante da Pandemia Covid-19 (MPF, 2020). Em maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal, por decisão monocrática do Ministro Edson Fachin, determinou a suspensão nacional das ações possessórias e anulatórias de demarcação dos direitos territoriais dos povos indígenas, modulando o termo final da suspensão ao que ocorresse por último: o final da Pandemia Covid-19 ou o julgamento final do Tema 1031 (TRF3, 2020).

Tanto o requerimento do MPF em favor da população alvo de reintegração de posse coletiva no período pandêmico quanto a decisão do STF em favor dos povos indígenas fundamentam o julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que, em setembro de 2020, suspendeu o cumprimento de uma ordem de reintegração de posse coletiva por razões de saúde pública vinculadas ao direito à moradia e ao trabalho. O assentamento agrário estabelecido em imóveis que vinham cumprindo desde 2013 a função social de manter a subsistência das famílias assentadas constituía, no decurso da pandemia, a garantia do direito à moradia e à saúde da população assentada (TRF3, 2020).

A consolidação das luzes que a Pandemia Covid-19 lançou sobre o direito à moradia se deu, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em 2021. A ADPF 828 configura um marco jurisprudencial no direito à cidade brasileiro e simboliza a importância e urgência de o país assegurar o direito à cidade a todos. Proposta no contexto da Pandemia Covid-19, a ADPF 828 escancarou a vulnerabilidade dos direitos humanos daqueles que não têm acesso à moradia adequada. A Covid-19 exemplificou didaticamente o quanto todos os cidadãos são afetados quando alguns, no caso do Brasil muitos, não têm acesso aos direitos à moradia e ao saneamento, direitos sociais que integram o direito à cidade (art. 2º, I, EC). A cidade é uma engrenagem em que uns dependem dos outros para seu bom

funcionamento. Toda a população brasileira fica exposta quando afrontados direitos sociais, quanto mais com relação a uma massa populacional.

Muitos são os exemplos disso no Brasil, que experencia uma violência urbana assombrosa diretamente ligada à ausência da garantia de direitos fundamentais a grande parte de sua população (TJSP, 2011). Contudo, o imediatismo de uma doença contagiosa, que ameaça o direito à vida e à integridade física de todos, torna a consequência geral dessa restrição muito mais clara. E esse efeito desponta na ADPF 828 que conta com a participação de diversas forças institucionais e sociais. A ADPF está fundamentada nos preceitos constitucionais relativos ao direito à moradia (art. 6º e 23, IX); ao direito à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), ao direito à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e ao objetivo fundamental de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I), buscando interromper as remoções de famílias vulneráveis em todo o território nacional; promover o levantamento das famílias existentes; criar planos emergenciais e políticas públicas permanentes de moradias populares garantindo a participação social prevista no Estatuto da Cidade (STF, 2021).

A demanda foi ajuizada em 15 de abril de 2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) em face da União Federal, do Distrito Federal e de todos os Estados da federação admitidos *amici curiae*<sup>48</sup>. A inicial afirma a afronta ao direito à cidade, diante da ausência de políticas públicas de moradia à população de baixa renda, bem como a desconsideração das normas de gestão das cidades e a ameaça ao direito à vida e saúde das pessoas. A medida cautelar foi julgada parcialmente procedente, em 03 de junho de 2021, para, resumidamente, suspender, até 03 de dezembro de 2021, despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que servissem de moradia ou para trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis. Essa suspensão foi

---

<sup>48</sup> Associação Brasileira de Juristas pela Democracia; Associação das Advogadas e Advogados Públicos para Democracia (APD); Coletivo por um Ministério Público Transformador; Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES); Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP; Centro Popular de Direitos Humanos; Terra de Direitos; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Partido dos Trabalhadores (PT); Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST); e pelo Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores – GAETS; o Defensor Público-Geral do Estado de São Paulo; a Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS; a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; a Acesso-Cidadania e Direitos Humanos; o Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH; o Núcleo de Amigos da Terra – Brasil; a Luiza Cardoso Behrends; a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro. (STF, 2021a)

pormenorizada, restringida a imóveis urbanos, ampliada para imóveis comerciais e estendida até 31 de dezembro de 2021 pela Lei 14.2016, promulgada em 07 de outubro de 2021. No cerne do exame cautelar da ADPF, foram ponderados os direitos de propriedade/possessórios e os direitos à vida/saúde das populações vulneráveis, dos servidores públicos envolvidos nas remoções e de toda população perante os riscos da aceleração da contaminação do vírus. Em 09 de dezembro de 2021, o STF prorrogou a medida cautelar para suspensão dos despejos e desocupações até 31 de março de 2022, com observância dos parâmetros da Lei 14.2016/2021 incluindo áreas rurais nela não compreendidas. A decisão cautelar asseverou a relação direta do direito social à moradia com a proteção à saúde, em face da necessidade de isolamento social para contenção do coronavírus (STF, 2021).

O processo judicial da ADPF 828 tramitou acompanhando o dramático impacto social sobre o Brasil do período pandêmico. A pandemia Covid-19 aprofundou a agressão sofrida pela população brasileira sem acesso ao direito à cidade, especialmente no que diz com o direito à moradia. O acórdão do Referendo em Tutela Provisória Incidental na ADPF 828, proferido em 09 de dezembro de 2021, é a primeira decisão do processo a referir expressamente “direito à cidade”, ainda que a partir de mera citação dos argumentos dos autores da demanda. Tocado, contudo, o ponto de que a necessidade de garantir o direito à moradia não está associado unicamente ao combate ao coronavírus. Concede-se, nessa decisão, ênfase à intensificação da pobreza decorrente da pandemia. A decisão salienta a piora da vulnerabilidade das pessoas, com redução da renda, aumento do desemprego, da inflação e da insegurança alimentar (STF, 2021).

A fundamentação do STF entra num campo independente da pandemia, que foi por ela incrementada, uma vez que o Brasil convive historicamente com a restrição do direito fundamental à moradia e, portanto, do acesso ao direito à cidade, com relação à expressiva parcela da sua população. Isso não significa uma permanência *ad eternum* da suspensão das ordens de desocupação e despejo, mas afirma a necessidade premente de promover o direito à moradia a toda população brasileira e de considerar esse direito fundamental em todas as demandas judiciais em que estiver presente. A pandemia colocou um holofote sobre essa violência sofrida por milhões de brasileiros. Mobilizou representações sociais e sensibilizou o Poder Judiciário com a necessidade de uma medida cautelar baseada numa

questão pontual. Contudo, a essência da ADPF 828 é a afronta ao direito social à moradia no Brasil, ao direito à cidade que lhe abrange. Não se deve descuidar que um dos pedidos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental são políticas públicas permanentes para garantia do direito à moradia, medida dissociada da urgência pandêmica.

Em 2021, o Conselho Nacional de Justiça recomendou<sup>49</sup> aos órgãos do Poder Judiciário que observassem o atendimento da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. É um movimento de mudança estrutural relativamente à prestação jurisdicional da garantia do direito à moradia, e, portanto, do direito à cidade no âmbito do Poder Judiciário.

#### 4.1.1 Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Recorrente em decisões nos tribunais do país, o instrumento da usucapião especial de imóvel urbano acaba por desencadear a menção aos artigos 9º e 10 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). A usucapião é um instrumento consagrado na jurisprudência brasileira que incide sobre área privada. Não foram verificadas peculiaridades no julgamento dessa espécie de usucapião que é intimamente vinculada à garantia do direito à moradia. São julgados de extrema simplicidade jurídica, com fundamentações baseadas na análise da prova.

A usucapião especial urbana *pro morare, pro casa ou pro moradia* é destinada à concretização do direito à moradia e, por isso, exige prazo mais curto que as demais espécies de prescrição aquisitiva da propriedade, constituindo o direito em 5 (cinco) anos de posse contínua e sem oposição (art. 183, da CF, arts. 9º a 14 do EC). O processo garante o exercício da justiça e da assistência judiciária gratuita (TJPB, 2017). Também denominada usucapião constitucional, esse instrumento é baseado no princípio da função social da propriedade, exigindo, dentre outros requisitos, que o autor da ação não seja proprietário de outro imóvel e utilize o bem usucapiendo como moradia (TJPB, 2019).

---

<sup>49</sup> Recomendação CNJ nº 90/2021.

#### 4.1.2 Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM)

Outro instrumento da política urbana diretamente destinado à concretização do direito social à moradia, é a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) (art. 4º, V, “h”, do EC). Pouco encontrada nos julgados analisados, o instrumento é objeto de ações judiciais especialmente para validação ou não da sua concessão administrativa. A CUEM é um instrumento para ocupações consolidadas para moradia em áreas públicas. O ordenamento jurídico criou um elemento que pudesse ampliar os recursos para garantia do direito à moradia nas ocupações de áreas públicas. Evidentemente, não se tratando de usucapião, a CUEM, embora represente direito subjetivo, não constitui necessariamente direito sobre determinada área, não é convertida em direito à propriedade, nem pode ser aplicada a qualquer tempo. Contudo, contribui no reconhecimento do direito à moradia dos ocupantes que cumprem suas condições.

O instrumento é destinado a famílias de baixa renda e perfectibilizado por um título submetido ao Registro de Imóveis. Disciplinado na Medida Provisória 2.220/2001 prevê, entre outros requisitos, posse sobre imóvel público de até 250m<sup>2</sup> anterior a 30 de junho de 2001 por cinco anos ininterruptos e sem oposição. A CUEM é gratuita e transferível pela cadeia sucessória, podendo ser vendida ou doada e oferecida em garantia para financiamentos habitacionais, mas é extinta se for destinada a outro uso que não a moradia (TJPA, 2021).

#### 4.2 DIREITO AO SANEAMENTO (ART. 2º, I, DO EC)

O Poder Judiciário classifica, comumente<sup>50</sup>, o saneamento como matéria de direito ambiental, talvez em decorrência da invisibilidade do direito urbanístico na sistematização das matérias na tabela do Conselho Nacional de Justiça. O meio ambiente e a saúde pública são diretamente prejudicados pela afronta ao direito ao saneamento, mas isso não desconfigura a natureza da matéria que é explícita na legislação como componente do direito à cidade (art. 2º, I, da Lei 10.257/2001) e consequentemente sujeito ao microssistema do direito urbanístico. O Poder Judiciário mostra-se o único dos poderes que organizacionalmente não contempla o

---

<sup>50</sup> O STF, por exemplo, classifica como direito ambiental diversos processos relacionados ao sexto objetivo de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030-ONU, ODS- 6 - Água potável e saneamento (STF, s.d).

direito ao saneamento na dimensão e conteúdo do direito urbanístico, talvez porque ainda não enfrentou a organização administrativa da matéria.

Tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo o saneamento é tema de urbanismo. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabelece o saneamento ambiental como conteúdo do direito à cidade sustentável. No Poder Executivo, o saneamento é integrante do arcabouço do urbanismo, não tendo sido objeto do Ministério do Meio Ambiente nem mesmo quando extinto o Ministério das Cidades (Brasil, 2019; Brasil, 2023). O histórico da organização temática dos Ministérios do Poder Executivo respeita essa base normativa fixada no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)<sup>51</sup>.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais é o tribunal do país que apresenta em reiteradas decisões a visão urbanística de saneamento como matéria de direito à cidade. O saneamento tem matriz constitucional (art. 23, IX, 198, II, e 200, IV e VIII), sendo desdobramento do direito à saúde, compondo, portanto, o mínimo existencial que pode ser reclamado do Estado para garantir a vida digna. O saneamento, nos termos da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), compreende o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Portanto, o Poder Judiciário deve impor-se quando políticas públicas de saneamento, que são essenciais para a dignidade humana, não estão sendo efetivadas pelo poder público (TJMG, 2021).

No período pesquisado, alguns tribunais asseguraram o direito ao saneamento com muita ênfase à sua natureza de direito social e, por isso, da impossibilidade de o poder público não garantir esse direito. O direito social não se submete à reserva do possível e deve ser priorizado em relação aos demais encargos do poder público. A política urbana prioriza, expressamente, o

---

<sup>51</sup> Após a promulgação da Lei 10.257/2001, o Brasil instituiu o primeiro Ministério das Cidades da história brasileira (Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683/2003). A política setorial de saneamento era, juntamente com as políticas setoriais de habitação, transporte urbano e trânsito, área de competência do referido Ministério. Posteriormente, com a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei 13.844/2019, as matérias do Ministério das Cidades foram absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional que encampou o saneamento e todas as matérias de direito urbanístico então geridas pelo Ministério das Cidades. Em 2023, o Ministério das Cidades foi reimplantado na estrutura do governo federal ratificando a competência para as políticas setoriais de habitação e de saneamento ambiental, mediante subdivisões do Ministério, dentre outras, em Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Periferias (Decreto nº 11.468/2023).

saneamento, nos termos do artigo 2º, XVIII, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). São exemplos dessa situação julgados sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas cujo conteúdo é a seguir mencionado.

#### 4.2.1 Abastecimento de água potável:

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabelece claramente o direito ao saneamento ambiental que abrange o direito ao abastecimento de água como um dos seus elementos. O direito ao saneamento é filiado ao direito à vida e à saúde, portanto inviolável, harmonizando-se vantajosamente no conflito com outros direitos. O direito à vida e saúde são os mais imunes a mitigações (TJGO, 2020).

O fornecimento de água potável é serviço público essencial constituindo o direito social ao saneamento básico, pautado pelo princípio da universalização do acesso a ser progressivamente ampliado a todos os domicílios. O serviço público de saneamento deve ser adequado à saúde pública e à proteção do meio ambiente, não sendo razoável a negativa de fornecimento de água potável quando ausente infraestrutura no local que conta com ligação de esgoto sanitário (TJGO, 2021).

#### 4.2.2 Esgotamento sanitário

A Constituição Federal inaugurou um novo ordenamento jurídico-normativo exigindo a observância de seus princípios. A discricionariedade da Administração inadmite negligências com relação aos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. Diante de uma demanda de esgotamento sanitário, quando o município não apresenta qualquer justificativa para a não implantação do respectivo sistema de saneamento, incorre em omissão, uma vez que as obras de saneamento são prioritárias (TJMG, 2020; TJMG, 2014, TJMG, 2015, TJMG, 2019a, TJMG, 2019c). O artigo 23, IX, da Constituição Federal e artigo 2º, XVIII, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) determinam como dever do município a priorização das obras de saneamento básico (TJAL, 2018).

#### 4.2.3 Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas

O município, enquanto responsável pelo saneamento da cidade, tem o dever de evitar consequências de chuvas fortes por meio do monitoramento da capacidade e manutenção do sistema de drenagem urbana. Dessa forma, somente não terá responsabilidade por danos decorrentes de fortes chuvas se comprovar que mantinha o acompanhamento da estrutura de saneamento e concedia tratamento prioritário a esse tema na gestão municipal. Se o município não opera essa priorização das obras de saneamento e/ ou não mantém a manutenção periódica do sistema de saneamento, que inclui a drenagem urbana, descumpra o ordenamento jurídico incorrendo em ato omissivo ilícito com consequente responsabilidade (TJAL, 2018).

O direito ao saneamento é de natureza constitucional. Contudo, julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais entendeu que para condenação do município a executar obras de drenagem urbana se faz necessário comprovar a omissão do município na implantação e manutenção do respectivo sistema de drenagem. Canalizações de recursos hídricos, impermeabilizações do solo, ocupações irregulares, resíduos no sistema, entre outras causas impactam os sistemas de drenagem das cidades, tornando a solução definitiva extremamente dispendiosa, especialmente quando envolve diversas edificações. No entendimento do TJMG, essa complexidade para regularização das obras de drenagem urbana exige o respeito à previsão orçamentária diante das demandas existentes. Merece atenção, contudo, na decisão do TJMG o voto divergente do Desembargador Alberto Vilas Boas que bem delimitou o direito à cidade posto em juízo. A divergência apontou a necessidade de concretização do direito ao saneamento frente à negligência da Administração. Enfatizou, dentre outras, as diretrizes do Estatuto da Cidade, quanto ao direito ao saneamento, para corrigir os efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente, da oferta de serviços públicos adequados à necessidade da população e da ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres (TJMG, 2019b).

A contínua omissão estatal confere ao Poder Judiciário a licitude de adotar medidas para tornar efetivas políticas de concretização de direitos fundamentais, não existindo discricionariedade no que concerne ao direito ao saneamento, que impacta na saúde e no meio ambiente. Não pode a administração frustrar direitos fundamentais com base na insuficiência orçamentária. Ainda que o município tenha

adotado algumas medidas para solução do problema de saneamento, precisa avançar até solucionar o problema. A municipalidade quando disponibiliza um sistema pluvial ineficiente, que afeta as funções sanitárias e ambientais da cidade, descumpre seu dever expondo a população a risco de desastres e contaminações. Tratando-se de infraestrutura essencial é permitido ao Poder Judiciário condenar o município a executá-la para assegurar os direitos fundamentais da população (TJMG, 2019b, TJMG, 2018).

Não à toa, na descrição da composição do direito à cidade o direito ao saneamento está destacado do direito à infraestrutura urbana (art. 2º, I, do EC). O saneamento hoje não é mera infraestrutura urbana como um dia foi. É um serviço diretamente ligado à saúde e, por isso, considerado direito social por derivação do direito à saúde (art. 6º da CF).

#### 4.3 DIREITO À INFRAESTRUTURA URBANA (ART. 2º, I, EC)

A responsabilidade do município na garantia do direito à infraestrutura em loteamentos irregulares é pacífica no Superior Tribunal de Justiça. A questão jurídica tem como base legal o artigo 40, §5º, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano<sup>52</sup> (Lei 6.766/1979) e artigo 2º, I e VI, “c”, do Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). O município tem o dever-poder de complementar obras de infraestrutura não concluídas pelos responsáveis pelo loteamento causando danos aos adquirentes dos lotes e à urbanização da cidade, ao direito à cidade, na sua vertente direito à infraestrutura urbana (Brasil, 2016; STJ, 2016b).

Embora o artigo 40, *caput*, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) utilize o verbo “poderá”, o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, não deixam dúvidas de que o ordenador do solo (art. 182 CF), o ente municipal, tem o dever de solucionar o direito à infraestrutura quando infringido na cidade, garantindo os padrões de desenvolvimento urbano. Expressamente, a norma indica uma faculdade apenas por não ser possível ao legislador infraconstitucional impor um fazer aos entes políticos (STJ, 2016b). Entretanto, o princípio da indisponibilidade do interesse público impõe um caráter de poder-dever à norma,

---

<sup>52</sup> Também chamada de Lei Lehmann.

pois o poder público não pode aceitar a infração aos padrões de desenvolvimento urbano. Aliás, o município tem o dever, sem margem de discricionariedade, tanto de garantir o direito à infraestrutura urbana quanto de buscar o ressarcimento ao erário quando houver responsáveis pela infração ao direito à cidade, sob pena de beneficiar o loteador que praticou o ilícito (art. 40, §1º ao 5º, da Lei 6.766/1979) (STJ, 2016b).

Importante referir que há uma distinção entre loteamentos clandestinos, que sequer foram aprovados pelo município, e loteamentos irregulares, executados em desconformidade com a aprovação municipal<sup>53</sup>. A distinção do tipo de loteamento ilegal pode impactar nos limites do dever municipal de implantação de infraestrutura, a ser mitigado frente a loteamentos clandestinos. Isso porque, a clandestinidade, em alguns casos, já que não houve prévia análise do ordenador do solo quanto à possibilidade de ocupação da área, pode indicar que o município não tenha de implantar infraestrutura, mas sim promover reassentamento para garantir o direito à cidade. É o caso, por exemplo, de loteamentos implantados em áreas de risco. O Poder Judiciário fica adstrito, nesses casos, a exigir o reassentamento dos moradores da área, assegurando o direito à cidade (STJ, 2016b). Essa exigência judicial frente às áreas não regularizáveis também pode, ou até deve, abranger a possibilidade de afastamento dos riscos a ser considerada, com seus prós e contras ao interesse público, na discricionariedade do Poder Executivo. A própria Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.677/1979) admite, para viabilização de parcelamentos, afastamento de riscos quando possível (art. 3º, parágrafo único, da Lei 6.766/1979).

Evidentemente, um ato administrativo que decide por manter uma população em área de risco mediante o investimento correspondente à mitigação dos riscos precisa ser bem fundamentado sob pena de ferir o interesse público. Medidas estruturais de afastamento de risco envolvem custos de implantação e manutenção que recaem sobre toda a cidade, muitas vezes, de forma permanente e podem impactar áreas contíguas gerando outros problemas (MPRS, [2016]).

Não apenas para complementar loteamentos, como expressamente previsto na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), o município é o

---

<sup>53</sup> Para fins de regularização fundiária, em decorrência dos termos utilizados pela Lei 13.465/17, esses dois tipos de loteamentos ilegais são compreendidos no mesmo conceito de núcleo urbano informal.

responsável pela garantia do direito à infraestrutura em todo o seu território na busca do bem estar de seus habitantes e da efetivação das funções sociais da cidade (art. 182, CF). A Constituição Federal atribui ao município a responsabilidade pela ordenação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que regulamenta a política urbana constitucionalmente estabelecida (art. 182, caput, CF) impõe ao município o dever de ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana, garantindo o direito à cidade sustentável (art. 2º, I e VI, “c”, da Lei 10.257/2001) (Brasil, 2016; STJ, 2016b).

Portanto, o sistema normativo urbanístico brasileiro impõe ao poder público o dever da implantação da iluminação pública, das redes de esgotamento sanitário, de abastecimento de água potável, de energia elétrica domiciliar e do escoamento das águas pluviais como garantia mínima do direito à infraestrutura urbana nos termos do art. 2º, §5º, da Lei 6.766/1979.

O Superior Tribunal de Justiça ressalta que a exigência judicial de implantação do direito à infraestrutura urbana reclama a observância das normas constitucionais e infraconstitucionais, afastando priorização da regularização de determinados loteamentos com relação a outras demandas concorrentes de direito à infraestrutura urbana (Brasil, 2016; STJ, 2016b). O STJ enfatiza que as decisões judiciais não podem ferir o ordenamento ao eventualmente solucionar um problema de infração ao direito à cidade, especificamente ao direito à infraestrutura urbana que o compõe, apenas porque foi objeto de ação judicial, desprezando o sistema normativo, especialmente a necessidade de amparo aos mais pobres. Dessa forma, a implantação da infraestrutura urbana deve observar os casos mais urgentes e graves que estejam ferindo a dignidade da pessoa humana nos “bolsões de pobreza”. Não pode ser priorizada judicialmente a implantação de uma infraestrutura urbana se outra é muito mais importante para o contexto social no que diz com o cumprimento da Constituição Federal (Brasil, 2016; STJ, 2016b).

A Constituição Federal ao prever como um dos princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e, dentre outros, como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade justa (art. 3º, I) e a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais impõe aos agentes públicos que ao gerirem o acesso ao direito à cidade, respeitem os princípios e persigam os objetivos fundamentais constitucionais. Isso significa que o

poder público tem de priorizar na gestão de recursos públicos para garantia do direito à cidade, também no que diz com a implantação da infraestrutura urbana, as áreas da cidade onde a degradação é mais grave e há maior violação a direitos que constituem o direito à cidade (art. 2º, I, Lei 10.257/2001).

Esse entendimento é reforçado pelo Superior Tribunal de Justiça ao decidir pela impossibilidade de compelir o município a efetivar o asfaltamento de vias de um loteamento de classe média não finalizado pelo loteador, enquanto há áreas na cidade sem infraestrutura básica que servem aos mais pobres. Ao Poder Judiciário cabe estar atento às prioridades urbanísticas para direcionamento dos recursos públicos previstos nas leis orçamentárias, a fim de que seja observado o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente, as diretrizes constitucionais e as normas urbanísticas com ênfase ao Plano Diretor. Não é aceitável, dentro das normas brasileiras, compelir a complementação de infraestrutura pelo município em parcelamentos de veraneio destinados aos mais afortunados, enquanto há, na mesma cidade, população permanente na pobreza extrema sem esgotamento sanitário, configurando um aprofundamento da desigualdade da cidade, “verdadeira inversão absurda de prioridades, ou distribuição invertida de riqueza, dos mais necessitados para os mais afortunados” (STJ, 2016a; STJ 2016b):

A omissão do loteador não gera, por si só, prioridade incondicional e automática no confronto com outras demandas preexistentes e relativas à malha urbana. Seria desarrazoado interpretar a lei federal de tal modo a ponto de nela enxergar uma garantia de "fura-fila" no atendimento das carências sociais, sobretudo se, para solucionar as eventualmente judicializadas, acabar por desamparar os mais pobres, com igual precisão urbanístico-ambiental

[...]

O que deve orientar a atuação do Município é, essencialmente, o interesse coletivo na observância aos "padrões de desenvolvimento urbano" (art. 40, caput, in fine, da Lei Lehmann), para cumprir as "funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, caput, da CF). Isso, como é fácil perceber, nem sempre é observado ao se impor ao Município, simples e automaticamente, imediata regularização de um dado loteamento, quando houver situações, mais graves e urgentes, de degradação urbana e da dignidade da pessoa humana em outros bolsões de pobreza.

[...]

Descabe compelir o Município a proceder ao asfaltamento, por exemplo, de condomínio de veraneio ou de classe média se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade

estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante (Brasil, 2016).

#### 4.4 DIREITO AO TRANSPORTE

Outro direito social que integra o feixe do direito à cidade é o direito ao transporte (art. 6º da CF). As diretrizes da política nacional de mobilidade urbana classificam os modos de transporte urbano como motorizados e não motorizados (art. 3º, §1º, da Lei 12.587/2012). Nos serviços de transporte urbano quanto ao objeto classificam como de passageiros ou de cargas, quanto à natureza como público ou privado, quanto à característica do serviço como coletivo ou individual (art. 3º, §2º, da Lei 12.587/2012).

O ordenamento jurídico prioriza os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e o serviço de transporte coletivo público sobre o individual motorizado (art. 6º, II, da Lei 12.587/2012). Essa priorização concede especial destaque para as calçadas da cidade. A importância das calçadas tem enfoque também no objetivo da Política Nacional de Mobilidade Urbana de mitigar os custos ambientais e socioeconômicos nos deslocamentos das pessoas nas cidades, promovendo o desenvolvimento sustentável (art. 7º, IV, da Lei 12.587/2012). O acesso universal à cidade é um objetivo específico da Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 2º da Lei 12.587/2012).

O Superior Tribunal de Justiça analisou a utilização das calçadas urbanas, área de uso público, para instalação de quiosques e trailers, relacionando a situação diretamente ao direito ao transporte. As cidades estão sobrecarregadas com o transporte motorizado, sobretudo o individual privado que se destina a uma “minoridade privilegiada”. As calçadas são destinadas a todos, “integram o mínimo existencial de espaço público dos pedestres, a maioria da população” e são esses espaços da maioria, os quais devem atender a acessibilidade<sup>54</sup>, que são reduzidos na presença de quiosques e trailers. A ocupação de calçadas deve se dar estritamente nos termos da lei e mediante procedimento administrativo. Seria uma incongruência aceitar que o Código de Trânsito Brasileiro preveja sanções administrativas para quem estaciona veículo no passeio e até para quem nele pára por minutos e admita sua ocupação duradoura, sem aprovação estatal, para fins comerciais (Brasil, 2020).

---

<sup>54</sup> Lei 12.587/2012, art. 4º, III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor.

A acessibilidade universal é um princípio da Política Nacional da Mobilidade Urbana que busca possibilitar autonomia a todos nos deslocamentos na cidade (Art. 4º, III e 5º, I, da Lei 12.587/2012). O Superior Tribunal de Justiça afirma a caminhabilidade de uma cidade como um direito de todos inserido no Estado Social de Direito, com especial atenção à acessibilidade das pessoas com mobilidade reduzida. As calçadas<sup>55</sup>são bens públicos, nos termos do artigo 99, I, do Código Civil e detêm pequena distinção em relação ao passeio público<sup>56</sup>, que é parte da calçada, estabelecida pelo Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) (Brasil, 2020).

A mobilidade urbana vai muito além de vias de circulação para o fluxo de automóveis concedendo um importante papel às calçadas, motivo pelo qual não é permitida a sua apropriação para usos privados sem função social. A defesa das calçadas pelo Poder Judiciário, no âmbito do direito à cidade que abrange situações muito dramáticas no país como as favelas e o não acesso de muitos ao direito à moradia, parece de menor importância, mas constitui “a semente da cidade do amanhã que se forma a partir do caos do presente”. Ainda que estejamos à espera das cidades prometidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto da Cidade deposita no Poder Judiciário a expectativa de uma atuação que, diante da falha ou omissão administrativa na política urbana, busque garantir o direito à cidade sustentável para as presentes e futuras gerações (Brasil, 2020).

Nos últimos dois séculos, as calçadas alçaram projeção no urbanismo<sup>57</sup>, sendo atualmente indissociáveis ao planejamento e humanização das cidades. Inicialmente consideradas supérfluas, as calçadas hoje são de interesse público para segurança, saúde pública, ordenação das construções, lazer, estética, integração social, impactando significativamente a vida comunitária. Vivemos, contudo, as cidades dos veículos automotores o que marginaliza o pedestre,

---

<sup>55</sup> CALÇADA - parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins (Lei 9.503/1997, ANEXO I DOS CONCEITOS E DEFINIÇÕES).

<sup>56</sup> PASSEIO - parte da calçada ou da pista de rolamento, neste último caso, separada por pintura ou elemento físico separador, livre de interferências, destinada à circulação exclusiva de pedestres e, excepcionalmente, de ciclistas (Lei 9.503/1997, ANEXO I DOS CONCEITOS E DEFINIÇÕES).

<sup>57</sup> O Brasil detém inspiração no urbanismo francês onde a primeira calçada, que foi estabelecida sobre a *Pont Neuf*, data de 1607 e a segunda, passados quase dois séculos, construída em 1781, na rue de l’Odéon<sup>57</sup>. O *Tableaux de Paris*, de 1781, do francês Louis-Sebastien Mercier é uma das primeiras referências em defesa das calçadas, que, na França, tornaram-se obrigatórias por meio da Lei francesa de 7 de junho de 1845, quando já havia o *Paving & Lighting Act* de Londres de 1766 (Brasil, 2020).

exigindo do Estado, por meio dos poderes legislativo, executivo e judiciário, a promoção de uma emancipação da cultura da sociedade:

A tarefa reclama, além de elevado grau de sensibilidade social, boas leis, matéria-prima escassa no Direito Urbanístico, diante da oposição escancarada ou disfarçada de poderosos interesses econômicos e políticos. Não obstante seu mérito inquestionável na qualidade de vida da urbe, calçadas, ao contrário de edifícios, jardins, pontes e outros equipamentos urbanos, são espaços públicos subvalorizados na psique da população e nos orçamentos estatais. Não ganham prêmios arquitetônicos, não recebem solenes e festivas inaugurações e, só excepcionalmente, atraem atenção e contemplação de artistas e turistas. Ficam soltas, órfãs, despercebidas, tertius desnortado entre o espaço público das ruas, avenidas e estradas e o espaço privado das residências, edifícios, prédios comerciais e monumentos. Carregam em si convite ao abandono, ao sacrifício na briga por metros quadrados, à apropriação pura e simples pelo mais esperto e afoito, rapinadas para atividades comerciais (bares, restaurantes, para citar duas das mais comuns) e estacionamento ilícito, fonte de renda do crime organizado e de agentes públicos subornados para fecharem os olhos. Muito desse triste destino de desprezo e, em consequência, dos transtornos que as calçadas enfrentam resulta do casamento forçado, na mentalidade e na lei, com ruas, avenidas e estradas. Sem identidade própria, a elas se reserva posto de acessório custoso ou adereço imposto ao incontestável e benéfico domínio dos veículos automotores. Em consequência, sofrem dos males da fungibilidade, da carência de personalidade e de apelo ao sentimento popular. Numa palavra, na equação da valorização dos equipamentos urbanos reservam a elas posição de segunda classe, de intrusa em reino de outrem (Brasil, 2020).

A cidade sustentável requer calçadas que constituem espaço democrático em que todos podem livremente transitar. As calçadas são bens públicos de uso comum do povo (art. 99, I, do Código Civil). Mesmo quando a construção e conservação da calçada for delegada ao titular do imóvel contíguo mantem-se o dever do ordenador do solo de zelar, solidariamente, por essa infraestrutura urbana, assim como ocorre com relação a toda a infraestrutura de um parcelamento do solo promovido por um loteador privado (Brasil, 2020). Não é por outro motivo que o particular não decide livremente o que fazer na calçada contígua aos imóveis sobre os quais detém direitos. A natureza pública e imponência das calçadas na mobilidade urbana da cidade, como local de livre circulação de todos os pedestres, não permite a livre intervenção privada (TJRR, 2019).

#### 4.5 DIREITO AO LAZER (ART. 2º, I, EC)

O direito social ao lazer (art. 6º da CF) é mais um componente do direito à cidade que mereceu o olhar do Superior Tribunal de Justiça. A primeira decisão do

STJ com menção expressa ao direito à cidade tem como objeto lei municipal que desafetou área de uso comum do povo (praça) para a categoria de bem dominical, viabilizando a doação do imóvel para implantação de agência do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Questões processuais impediram a análise da desafetação, mas a decisão ensina sobre o direito à cidade e evoca a possibilidade da busca de compensação pelo dano urbanístico causado pela medida estatal (Brasil, 2010).

Ainda que haja interesse público na destinação concedida ao imóvel, sob o prisma do direito à cidade, o STJ reconheceu a afronta explícita ao ordenamento jurídico. Nas cidades brasileiras, carentes de espaço de convivência social, nenhuma área verde de uso comum do povo deve sofrer desafetação para receber edificações. Ainda quando sem critérios objetivos e técnicos, nem consideração de alternativas e das funções sociais desses espaços, a sua desafetação configura “vandalismo estatal, mais repreensível que a profanação privada, pois a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor” (Brasil, 2010).

A sustentabilidade das cidades sofre frequentemente a especulação imobiliária associada à incompetência, apatia e até à má-fé do administrador municipal perante o futuro de médio e longo prazos da urbe. Essa pressão sobre as cidades alcança seu objetivo quando a iniciativa privada e os agentes públicos “decidem coordenar esforços, amiúde propagando, paradoxal e enganosamente, a destruição da qualidade de vida na cidade como se fosse sua salvação ou cura milagrosa de seus males”. O Superior Tribunal de Justiça enfatiza a importância das áreas de lazer das cidades (Brasil, 2010):

Praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível.

Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa acessibilidade que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os

multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os “indesejáveis”, sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda.

Em vez de resíduo, mancha ou zona morta – bolsões vazios e inúteis, verdadeiras pedras no caminho da plena e absoluta explorabilidade imobiliária, a estorvarem aquilo que seria o destino inevitável do adensamento –, os espaços públicos urbanos cumprem, muito ao contrário, relevantes funções de caráter social (recreação cultural e esportiva), político (palco de manifestações e protestos populares), estético (embelezamento da paisagem artificial e natural), sanitário (ilhas de tranquilidade, de simples contemplação ou de escape da algazarra de multidões de gente e veículos) e ecológico (refúgio para a biodiversidade local) (Brasil, 2010).

O STJ salienta o dever de o administrador instituir e conservar os espaços urbanos públicos, face a sua indispensabilidade quanto ao direito à cidade sustentável para as presentes e futuras gerações, consoante o art. 2º, I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Entende ilegítimo, ou até ímprobo, a Administração argumentar no abandono, decorrente da omissão por ela mesma perpetrada, a motivação da desafetação dos bens de uso comum do povo para outras categorias (Brasil, 2010).

Da mesma forma, o não uso de determinado espaço público pela população não é justificativa para desafetação, eis que configura um investimento urbano a ser aproveitado por um futuro que configure “tempos de melhor compreensão da centralidade e de estima pela utilidade do patrimônio coletivo”. A perda de uma praça é um ato reducionista do componente público, na maior parte dos casos de caráter irreversível, com impactos imediatos e futuros no desenvolvimento da cidade (Brasil, 2010).

Enquanto direito social que é, nos termos do artigo 6º da CF, o direito ao lazer é reconhecido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região como um direito fundamental. A proteção do direito ao lazer, portanto, face a relação com a dignidade da pessoa humana merece especial proteção (TRF4, 2014a).

Relativamente à busca, pela população, do Poder Judiciário para proteger essas áreas, o Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade ativa *ad causam* de um adquirente de lote para impugnar em juízo a alteração da destinação de uma área de uso público definida no memorial registrado do parcelamento. O STJ afirma que o adquirente do lote detém legitimidade para exigir o respeito à destinação das áreas do parcelamento previstas no memorial registrado (2015d).

Num parcelamento do solo, a área reservada como área livre é não edificável para outros fins. A partir do registro do parcelamento no Registro de Imóveis, as vias

de circulação e espaços públicos passam ao domínio público e não podem ser desafetadas. Contraria a boa-fé objetiva o loteador comercializar os lotes prevendo um parcelamento com destinação de uma área livre que posteriormente é destinada à finalidade diversa. Evidente que o direito de propriedade não é absoluto, suas faculdades (fruir, reivindicar, usar e dispor) devem respeitar a função social (art. 5º, XXIII, 170, III e VI, 182, §2º, e 186, I e II, todos da CF). Além disso, uma vez efetivado o registro, as áreas livres passam a ser públicas, logo, inalienáveis. Frente a situações como essa, ao adquirente do lote, independentemente dos legitimados a propor ação civil pública, e sem prejuízo da possibilidade de ação popular, é garantido impugnar em juízo a degradação urbanístico-ambiental do parcelamento que originou seu imóvel, com descaracterização das áreas de uso comum ou especial (STJ, 2015d).

As prescrições constitucionais devem ser asseguradas pelo Estado na gestão de seu patrimônio afetado com manutenção, fiscalização e garantia de isonomia para com os beneficiários. Contudo, o urbanismo brasileiro conta com um Estado frequentemente degradador, que não zela pelo seu patrimônio. Por isso, não pode o Estado ser exclusivo guardião do direito à cidade. A coletividade tem meios administrativos e judiciais para defender esse direito inclusive dos atos comissivos ou omissivos do próprio Estado. Diversos são os legitimados na tarefa de conter “tanto os abusos de espertalhões e privatização por especuladores enfeitados pelo lucro fácil quanto ação e, em especial, omissão estatal” (STJ, 2015d).

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, considera a violação à afetação dessas áreas uma infração permanente, que não se consolida com o tempo, renovando-se a cada instante. Tanto na vigência do Decreto-Lei 58/1937 quanto na da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) há exigência de interesse coletivo (STJ, 2015d), portanto, em ambos os casos cabe impugnação pela população em eventual alteração da destinação. Um espaço livre participa da infraestrutura adequada para a circulação das pessoas na área (STJ, 2015d).

#### 4.6 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE (ART. 2º, II, EC)

Há decisões nos tribunais brasileiros que analisam a concretização da participação da população nos processos de planejamento e gestão das cidades, exigida pelas diretrizes gerais da política urbana. Julgados dos tribunais do Mato

Grosso, Espírito Santo, Pernambuco e Rio Grande do Norte representam a relevância dessa temática na proposta de cidades que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece. A gestão democrática abre a cidade para os cuidados da sua população no conhecer, planejar, executar e desfrutar. O sentido dessa abertura à população para participação nos processos das cidades é o de fazer valer todo o direito à cidade numa tentativa de reparar erros e promover acertos com o interesse público.

A gestão democrática tem como corolário o princípio da democracia participativa. O planejamento municipal exige a participação popular, impondo mecanismos de controle no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. O artigo 29, XII, da CF preceitua a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. A gestão democrática da cidade rompe com um modelo que abre espaço para privilegiar, no planejamento da cidade, interesses privados em detrimento do interesse público (TJMT, 2014).

O Estado Democrático de Direito que emerge com a nova ordem constitucional tem, obrigatoriamente, uma posição ativa na construção de uma sociedade livre, justa e solidária e, ainda, deve incentivar a participação da sociedade nas decisões do poder. Portanto, o princípio republicano inscrito no art. 1º da Constituição Federal, como forma institucional do Estado, deve ser aplicado em sua expressão máxima de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Assim sendo, a nova forma de governo diz quem deve exercer o poder e como este se exerce. O poder emana do povo que o exerce por meio da democracia representativa e direta. Sob essa ótica, Paulo Bonavides assevera que “houve um ponto formal, porém, onde a Constituição da Quarta República avançou além das expectativas. E avançou como nenhuma outra em toda a história constitucional do Brasil republicano e federativo: o das provisões da democracia direta” (Bonavides, 2015).

Por meio de participação popular na elaboração e execução dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano a gestão democrática das cidades é explicitamente garantida pelo artigo 2º, II, do CE. Leis municipais que afrontam essa norma muitas vezes configuram inconstitucionalidade em face de dispositivos da respectiva Constituição Estadual que garantam a gestão democrática da política urbana. Essa situação é verificada em decisões do Poder Judiciário brasileiro cuja amostragem a seguir é abordada.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco analisando mudança de zoneamento da cidade entendeu que por se tratar de conteúdo de planejamento municipal exige debate com todos os seguimentos da sociedade. O TJPE afirmou

que induzir por planejamento a implantação de uma zona residencial próxima a uma zona industrial é uma medida urbanística que requer amplo debate popular porque pode causar transtornos abalando a ordem pública. O planejamento urbano requer participação popular efetiva que ocorre por meio de debates, consultas públicas e audiências públicas, com a devida publicidade dos documentos e informações produzidos que devem ser acessíveis a qualquer interessado. Por esse motivo não é admissível a alteração do plano diretor sem participação social no respectivo processo legislativo, nos termos do previsto no artigo 40, §4º, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) (TJPE, 2021).

Em julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte ficou enfatizada a participação democrática substancial, que é caracterizada pela efetiva participação da sociedade nos processos da cidade e não pautada por meros atos formais. O processo de revisão do plano diretor de uma cidade é de extrema importância pelo potencial de refletir radicalmente na vida das pessoas, atingindo vários direitos fundamentais. Não é por outro motivo que o Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para garantir à sociedade um equilíbrio na condução da política urbana de modo a permitir uma construção que envolva todos os segmentos sociais mediante a compreensão e debate dos documentos e informações atinentes às propostas de alteração do planejamento urbano (art. 40, §4º, II, EC). A Resolução do Conselho das Cidades/CONCIDADES nº 25/2005 estabelece requisitos para o cumprimento da publicidade prevista no artigo 40, §4º, II, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001): ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (TJRN, 2021).

Na mesma decisão, o TJRN aborda a indeterminação do conceito de ampla comunicação pública, interpretando-o sob a ótica constitucional da publicidade, no sentido de que o poder público deve utilizar meios para que o cidadão tome conhecimento das devidas informações e documentos. Nesse cenário, adequada a divulgação no Diário Oficial, nas redes sociais do município, nos jornais de grande circulação e emissoras. Também potencializa a divulgação ampla a criação de uma página do Plano Diretor para comunicação do seu processo de alteração e a disponibilização de uma sala presencial para atendimento de interessados em

contribuir com a revisão do plano. Dentro da mesma proposta de participação democrática a disponibilização de cartilhas digitais para simplificação e consequente compreensão de propostas complexas também concretiza a gestão democrática, que, dentre outras exigências, reivindica consulta pública, audiências públicas e conferência (art. 43, II e III, do EC). Fortalece a gestão democrática da cidade a gravação e divulgação dos atos do processo de revisão do plano diretor no site, principalmente concedendo espaço não só para conhecimento das proposições, mas também para manifestações (TJRN, 2021).

Destoando de outros julgados, acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo entendeu pela regularidade de alteração de zoneamento mediante audiências públicas *a posteriori* que, no seu entendimento, convalidaram o ato de alteração do planejamento municipal. O TJES entendeu que estaria assegurada a participação democrática realizada após a alteração da lei em função da suposta ausência de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal quanto à forma de participação (TJES, 2016; TJES, 2018). Importante salientar, contudo, que há detalhamento de instrumentos de gestão democrática da cidade no Estatuto da Cidade, com menção expressa ao mínimo a ser utilizado para assegurar esse direito da população (art. 43 do EC) tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo.

O próprio TJES em outro julgado reverencia a gestão democrática da cidade como um importante mecanismo de conciliação dos interesses públicos e privados na formulação e fiscalização dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O planejamento urbano exige amplo debate popular, com garantia efetiva do direito à informação e com transparência na tomada de decisões, na medida em que impacta diretamente a vida e direitos das pessoas. Para assegurar a efetiva participação da sociedade no planejamento municipal, O TJES entendeu por não suficiente a mera aprovação do Conselho da Cidade e realização de uma audiência pública. Asseverou que a participação deve ser concreta com utilização dos vários instrumentos de participação e acesso aos estudos a serem considerados. Com fundamento no princípio constitucional da publicidade e no direito à informação e à participação, o plano diretor é instrumento relevante de participação social na conduta administrativa (TJES, 2017).

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor, que é o instrumento

básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sobre o qual na elaboração e implementação exige-se efetiva participação popular. Alterações do plano diretor precisam submeter-se à gestão democrática insculpida no Estatuto da Cidade. Há mácula, por exemplo, na alteração de regime urbanístico na cidade sem a participação da sociedade, ofendendo o princípio da democracia, que impõe como indispensável a participação popular direta em todas as fases do planejamento municipal, especialmente, na implantação e alteração dos planos diretores, garantida por meio de instrumentos de efetiva participação democrática (art. 43 do EC) (TJES, 2014).

Não basta a realização de audiências públicas para assegurar a gestão democrática das cidades insculpida no ordenamento normativo urbanístico brasileiro. A começar que as audiências precisam carregar efetiva e ampla participação popular, que deve ser devidamente registrada. Esse é também o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso em decisão que refere a origem da palavra audiência (*audire*, no latim) como significado de ouvir. A audiência pública estabelece o diálogo entre a sociedade e o Poder Público. Prevista no artigo 58, §2º, II, da CF, para debater matérias no âmbito do Congresso Nacional, presta-se também à construção da legislação. A transparência com relação ao modelo de desenvolvimento a ser escolhido numa cidade concede base para uma ampla discussão popular. A audiência pública não é uma mera formalidade, mas sim um verdadeiro espaço de debate público, o que não se comprova com a mera realização de um ato, sem atenção ao seu contexto e conteúdo (TJMT, 2014).

Devem ser disponibilizados à sociedade mecanismos de participação social que não se restringem às indispensáveis audiências públicas, mas incluem debates, reuniões, consultas públicas. Uma norma de direito à cidade sem controle social coloca em risco o bem estar da população e a sustentabilidade. Diagnósticos e prognósticos do impacto da regra devem ser transparentes para promover uma participação social material, com antecedência aos debates de forma a permitir que se possa discutir o conteúdo com base em informações. Uma norma, por exemplo, que tem como objeto uso, ocupação e urbanização do solo da cidade precisa contar com diversas providências para assegurar a participação popular como a disponibilização de tempo para acesso social a estudos, documentos e justificativas que qualifiquem as discussões sobre os temas em exame. As audiências públicas não podem ser proforma em que a sociedade civil esteja representada por pessoas

que não tiveram a oportunidade de se apropriar do objeto da audiência para contribuir com o amadurecimento da proposta, acompanhando o evento apenas como expectadores de uma nova informação (TJMT, 2014).

A gestão democrática consiste num processo de práticas de cidadania que visam combater as desigualdades sociais e assegurar o direito à cidade. Um processo de planejamento e implantação da cidade sem transparência, alijando a sociedade da participação substancial indica uma administração que prioriza interesses diversos do público (TJMT, 2014).

#### 4.7 PLANEJAMENTO ADEQUADO (ART. 2º, IV, EC)

O planejamento adequado é matéria que conta com pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em decorrência da competência constitucional da União para definir normas gerais de direito urbanístico. Em ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Governador do Estado do Pará, o Supremo Tribunal Federal afirmou a constitucionalidade do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) ao exigir a elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado para todas as metrópoles e aglomerações urbanas do país (STF, 2019).

Embora o prazo para elaboração dos planos inicialmente fixado pelo Estatuto da Metrópole tenha sido revogado por lei posterior (Lei 13.683/2018), prejudicando a análise da constitucionalidade pelo STF, coube à corte pronunciar-se quanto à constitucionalidade da imposição, pela União, de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado a outros entes federados (STF, 2019).

As normas gerais de direito urbanístico e as diretrizes de desenvolvimento urbano são competências da União, nos termos do artigo 21, XX e 24, I, ambos da CF<sup>58</sup>. O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) estabeleceu, alinhado às normas gerais da política urbana definidas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas pelos Estados. Definiu conceitos, exigiu estudos técnicos e participação democrática para criação de região metropolitana, aglomeração urbana ou

---

<sup>58</sup> - Art. 21, XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”

microrregião, mas não obrigou a instituição dessas regiões que é faculdade dos Estados-membros constitucionalmente estabelecida (art. 25, §3º, CF). Contudo, uma vez instituída a figura regional, por força do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), exigível um correspondente plano de desenvolvimento urbano integrado elaborado cooperativamente por representantes do Estado, dos municípios e da sociedade civil organizada e aprovado por instância colegiada antes de ser submetido à Assembleia Legislativa. O processo de elaboração ainda deverá contar com audiências públicas e debates populares, publicidade dos documentos e informações e acompanhamento pelo Ministério Público, realizando o “princípio da gestão democrática da cidade” (art. 2º, II, do EC). Essas exigências legais não ferem a autonomia dos entes federados, consubstanciando apenas elementos do instrumento da política urbana, qual seja, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A decisão quanto à criação ou não da região permanece a cargo dos entes federados envolvidos (STF, 2019).

Esse instrumento da política urbana confere efetividade ao federalismo cooperativo, possibilitando a governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, buscando o desenvolvimento sustentável (STF, 2019).

O planejamento da cidade é um direito estabelecido nas diretrizes gerais da política urbana que, no âmbito local, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe classificou como a matéria mais importante a ser debatida pelo poder legislativo municipal. A finalidade do Plano Diretor é beneficiar a cidade, de modo que o respectivo processo legislativo deve contar com análise cautelosa o que exige profundos estudos por parte dos legisladores. O plano diretor é instrumento de planejamento municipal (art. 4º, III, “a”, do EC) com especial destaque no âmbito constitucional enquanto instrumento básico da política urbana (art. 182, §1º, da CF) e na sua regulamentação (arts. 39 a 42-B, do EC). O plano diretor deve respeitar o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade como, por exemplo, a delimitação das áreas urbanas onde poder-se-á aplicar os instrumentos compulsórios (art. 42, I), a previsão da preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da alteração de uso do solo, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir (art. 42, II, do EC), além do sistema de acompanhamento e controle (art. 42, III, do EC). (TJSE, 2013).

#### 4.8 ORDENAÇÃO E CONTROLE DO USO DO SOLO (ART. 2º, VI, EC) – INSTRUMENTOS:

A ordenação e controle do uso do solo é uma temática de direito à cidade intimamente vinculada a contenção dos abusos e inadequações presentes nas cidades que são enfrentados por meio de variados instrumentos da política urbana (art. 4º da Lei 10.257/2001). O município detém a competência na promoção da ordenação e controle do uso do solo (art. 30, VIII, c/c art. 182, ambos da CF), lembrando que o planejamento urbano e as regras que compõem o direito urbanístico tem matriz constitucional (art. 24, I, da CF), assegurando a proteção do direito à cidade (meio ambiente urbano) (art. 182 da CF) (Brasil, 2020). Decorre dessa competência a aplicação da ordenação e controle do uso do solo que o município deve efetivar nos termos do artigo 2º, VI, do Estatuto da Cidade.

Julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará são enfáticos ao não aceitar que o município, enquanto ordenador do solo, disponibilize de direitos de interesse público como o direito à cidade. A política urbana municipal detém preceitos de ordem pública e interesse social, sendo, portanto, insuscetível de transação, que pressupõe direitos disponíveis e alieáveis. O objetivo das normas urbanísticas não se restringe a regulamentar o uso do solo e propriedade, mas também de garantir a cidade sustentável, que é de interesse público. Portanto, uma vez infringido o direito urbanístico não se pode transacionar a manutenção da infração sob pena de ferir os princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público (TJCE, 2017a; TJCE, 2017b; TJCE, 2017c; TJCE, 2017d).

As demandas decorrentes desses instrumentos que devem ser articulados pelos municípios para evitar os problemas elencados no artigo 2º, VI, “a” a “h”, do Estatuto da Cidade, ainda que em pequena quantidade, estão presentes em vários tribunais, em demandas coletivas e individuais.

##### 4.8.1 Estudo de Impacto de Vizinhança

Os estudos urbanísticos, especialmente o denominado, Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV (art. 4º, VI, c/c arts. 36 a 38, todos do EC) aparecem em decisões selecionadas dos tribunais de justiça dos estados do Piauí, Distrito Federal e Rio Grande do Sul e também em importante decisão do Supremo Tribunal Federal.

O EIV busca evitar, na ordenação e controle do uso do solo, especialmente, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes (art. 2º, VI, b, do EC), o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana (art. 2º, VI, c, do EC), a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente (art. 2º, VI, d, do EC), a deterioração das áreas urbanizadas (art. 2º, VI, f, do EC) e a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, VI, h, do EC). Cabe à lei municipal a fixação das hipóteses que ensejarão a prévia aprovação de EIV no processo de licenciamento urbanístico de empreendimentos (art. 36 do EC) (Brasil, 2020).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) criou o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, instrumento de proteção urbanística para assegurar o direito à cidade sustentável, mediante um desenvolvimento que considere e solucione os impactos positivos e negativos dos empreendimentos na qualidade de vida da população. O EIV evita um ambiente caótico na circulação e na distribuição de serviços, contribuindo com o desenvolvimento sustentável da cidade (Brasil, 2020).

A exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança depende de lei municipal que preveja as hipóteses de empreendimentos que ficarão sujeitos à realização de estudo. O Supremo Tribunal Federal, em sede de reclamação, reconheceu que compromete a efetividade desse instrumento da política urbana a insuficiência de hipóteses previstas na lei municipal para exigir Estudo de Impacto de Vizinhança. Ou seja, se as hipóteses previstas na lei não conseguem abranger empreendimentos impactantes para a cidade elas mostram-se insuficientes. Essa situação permite a aprovação, sem EIV, de diversos empreendimentos de significativo impacto para a cidade, colocando seu desenvolvimento sustentável em risco. Portanto, a lei municipal que fixa as hipóteses de submissão ao EIV não pode inviabilizar a aplicação do instrumento da política urbana, prevendo apenas situações de rara aplicação (Brasil, 2020).

A importância dos estudos técnicos, como o estudo de impacto de vizinhança, para o desenvolvimento sustentável é chancelada pelo princípio da adaptação contemplado na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009) e no Acordo de Paris<sup>59</sup>. Há uma obrigação no Brasil de redução da vulnerabilidade

---

<sup>59</sup> Ratificado em Nova Iorque em 2016, do qual o Brasil é signatário (Brasil, 2020).

também no sistema das cidades diante da mudança do clima. Exemplificando eventos climáticos em cidades, o STF cita as chuvas torrenciais que impedem a circulação de pessoas e bens, especialmente pela falta de planejamento urbano e pela deficiência dos estudos de impacto de vizinhança para a implantação de empreendimentos de grande porte (Brasil, 2020).

O Supremo Tribunal Federal afirma que os princípios da proteção deficiente e da adaptação não permitem que a lei municipal determine uma existência apenas formal do instrumento da política urbana. O caráter bidimensional do princípio da proporcionalidade (proíbe de um lado o excesso e do outro a insuficiência) é dirigido tanto ao legislador quanto ao juiz, caracterizando, na insuficiência, o princípio da proteção deficiente. São duas as faces do princípio da proteção deficiente: a proibição da eliminação de normas indispensáveis ao cumprimento da Constituição Federal e a obrigação de um atuar comissivo para conferir efetividade às normas constitucionais, sem margem de discricionariedade (Brasil, 2020).

Caracterizando a lei municipal como inócua para proteção efetiva e eficaz do bem jurídico tutelado, o STF reconheceu que a falha do legislador local permitiu que o Poder Judiciário pudesse remediar a desproporcional deficiência da lei municipal que estabelecia as hipóteses de exigência de EIV. Baseado nos princípios da adequação e proteção deficiente, o Poder Judiciário aplicou critério hermenêutico mediante interpretação extensiva à norma municipal que definiu insuficientemente as hipóteses de EIV. Para tanto, extraiu de outra lei municipal de planejamento urbano o conceito de empreendimentos de grande porte que passou a ser hipótese de exigência de EIV. Dessa forma, concedeu efetividade ao instrumento da política urbana reduzindo riscos de deterioração urbana para garantir o direito à cidade sustentável (Brasil, 2020).

#### 4.8.2 Outros estudos técnicos

O estudo de viabilidade urbanística, similar ao estudo de impacto de vizinhança, e o estudo de impacto ambiental também são instrumentos que têm como base o princípio da função social da propriedade, uma vez que abre espaço para a análise, a partir do impacto, da pertinência de um empreendimento ou atividade na sua relação com a cidade. Os estudos permitem que sejam aventadas possíveis medidas mitigatórias do impacto e/ou compensatórias à cidade. A

avaliação de impactos de empreendimentos e atividades nas cidades é inerente ao problema de escasseamento dos recursos naturais e de convivência na vida urbana, verificando a relação dos projetos com o universo da cidade. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul avaliando questão de ordenação do solo para evitar a exposição da população a risco de desastres afirmou a indispensabilidade dos estudos para atividade de estações de radio-base, em respeito aos limites da exposição humana a campos eletromagnéticos. Os empreendimentos e atividades submetem-se à compatibilidade com as peculiaridades da área em que pretendem funcionar (TJRS, 2006; TJRS, 2008a, TJRS, 2008b).

O direito à cidade sustentável exige uma ordenação que evite a instalação de empreendimentos ou atividades que impactem o tráfego sem infraestrutura correspondente (art. 2º, VI, “d”, EC). Para observância dessa norma, o ordenamento da cidade precisa de instrumentos que viabilizem esse controle, especialmente, que garantam a qualidade de vida da população após a implantação do empreendimento ou da atividade. Observando essas diretrizes gerais da política urbana, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou ilegal decreto que dispensava estudo técnico para a aprovação de empreendimentos que configurassem possíveis polos geradores de tráfego. O TJDFT verificou que a dispensa do estudo fere o Estatuto da Cidade (TJDFT, 2020).

A norma geral nacional exige infraestrutura prévia para empreendimentos com impacto na mobilidade urbana e se faz necessário o controle dessa infraestrutura para assegurar a proteção ao direito à cidade. Ainda que possam ser consideradas diversas alternativas para concretizar o disposto no artigo 2º, VI, “d”, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o ordenador do solo deve lançar de alguma alternativa para impor exigências quanto à mobilidade urbana. Afronta o ordenamento jurídico urbanístico isentar avaliação técnica de infraestrutura específica em projetos de empreendimentos que possam causar impacto na mobilidade urbana (TJDFT, 2020).

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí validou a imprescindibilidade do cumprimento de normas locais que exijam a elaboração de estudo para comprovar que uma atividade não será prejudicial à população. O Estatuto da Cidade é expresso ao vincular a ordenação do solo à obrigação de evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, VI, h, da Lei 10.257/2001) (TJPI, 2018).

#### 4.8.3 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no tempo

Os imóveis não utilizados costumam gerar problemas de salubridade na cidade, com proliferação de vetores de doenças e problemas de segurança pública, atingindo a coletividade. Os instrumentos da política urbana para enfrentamento desse problema têm patamar constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, que permite a delimitação do exercício do direito de propriedade para atender a sua função social diante da primazia do interesse público (art. 182 da CF). Os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados em áreas que dispõem de infraestrutura urbana são o objeto dos instrumentos compulsórios da política urbana. Esses instrumentos estão previstos no artigo 182, §4º, da CF e nos artigos 4º, V, “i” e 5º a 8º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Na ordenação e controle do uso do solo, esses instrumentos podem ser lançados pelos municípios especialmente para evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização (art. 2º, VI, “e”, do EC) (TJAM, 2019).

O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul foi o tribunal que mais apresentou julgamentos de ações individuais referentes a IPTU progressivo no tempo, mas os instrumentos compulsórios também apresentaram decisões em outros tribunais, especialmente, nos do Amazonas, Paraná e Tocantins.

O município pode ser compelido judicialmente a adotar providências diante de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, desde que identificados os imóveis que estão nessa situação. Incabível, portanto, um pedido genérico para fiscalização e enfrentamento de todos os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados de uma cidade. O princípio da função social que a propriedade detém perante a coletividade baliza o exercício do direito fundamental à propriedade (art. 5º, XXIII, CF). Os contornos da função social da propriedade foram estabelecidos pelo artigo 39 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), de forma que sua atividade finalística (moradia, patrimônio histórico e cultural, trabalho, etc), em harmonia com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), é o que revela o cumprimento de sua função social. Os imóveis em situação de não utilização, subutilização ou abandono padecem de atendimento à função social (TJAM, 2019),

oportunizando a atuação do poder público na efetivação dos instrumentos compulsórios para garantia do direito à cidade.

A omissão municipal diante do não cumprimento da função social da propriedade ultrapassa os limites da discricionariedade administrativa, na medida em que o município tem o dever de zelar pelo cumprimento da função social dos imóveis da cidade. Cabe ao município a adoção das medidas coercitivas para coibir o abandono dos imóveis, verificando o cumprimento das finalidades das propriedades e impondo o atendimento do interesse público no exercício do direito individual de propriedade (TJAM, 2019).

Uma vez presentes as condições estabelecidas na lei municipal, nos termos do artigo 5º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), podem ser aplicados os instrumentos compulsórios da política urbana. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná julgando a notificação decorrente da aplicação de lei municipal de instrumentos compulsórios<sup>60</sup>, ratificou a validade de o município notificar os proprietários para promoverem a função social da sua propriedade. O TJPR entendeu pela desnecessidade de essa notificação precisar indicar os prazos de cumprimento da função social legalmente previstos. A lei pode estabelecer prazos mais exíguos do que o limite de 1 (um) ano, a partir da notificação, para que o proprietário apresente o projeto que concederá função social ao imóvel e de 2 (dois) anos, a partir da aprovação do projeto, para que inicie as respectivas obras (art. 5º, §4º, I e II, do EC). Transcorrido o prazo e descumprida a obrigação, ao município cabe proceder à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo (TJPR, 2020).

O denominado IPTU extrafiscal detém como finalidade compelir o cumprimento da função social da propriedade nas cidades, ou seja, obrigar o exercício regular do direito à propriedade individual (art. 182, §4º, II, da CF c/c art. 7º do EC). A validade da notificação para cumprimento da função social da propriedade (obrigação de edificar, por exemplo) com base no artigo 5º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) independe da averbação da notificação no Registro de Imóveis (art. 5º do EC). Essa formalidade visa a cientificar terceiros adquirentes quanto aos

---

<sup>60</sup> O município de Maringá prevê como pressupostos para aplicação dos instrumentos compulsórios: imóveis com mais de 2.000m<sup>2</sup> (dois mil metros quadrados) com coeficiente de aproveitamento zero ou que não atinjam o coeficiente mínimo de sua macrozona; conjunto de imóveis, contíguos ou não, de um único proprietário com somatório de áreas superior a 3.000m<sup>2</sup> (três mil metros quadrados) com coeficiente de aproveitamento igual a zero ou que não atinja o coeficiente mínimo da sua macrozona; edificação desocupada há mais de 2 (dois) anos (TJPR, 2020).

efeitos do artigo 6º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que prevê a transferência da obrigação de cumprimento da função social sem interrupção dos prazos da notificação (TJTO, 2020a; TJTO, 2020b; TJTO, 2021). Quanto ao IPTU extrafiscal merece menção a existência de jurisprudência firme do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não evita a cobrança do IPTU progressivo no tempo (IPTU extrafiscal) a previsão de alíquota diferenciada para imóveis não edificadas no IPTU fiscal. O tribunal constitucional afirma que não se deve confundir a alíquota diferenciada de IPTU de imóveis não edificadas com a progressividade do tributo (TJTO, 2020a; TJTO, 2020b; TJTO, 2021).

#### 4.8.4 Limitações administrativas

As limitações administrativas são instrumentos previstos no artigo 4º, V, “c”, do Estatuto da Cidade e contribuem com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. É presente no Poder Judiciário brasileiro questões envolvendo limitações administrativas urbano-ambientais que envolvem o processo de urbanização, especialmente as construções urbanas, na proteção, preservação e recuperação do meio ambiente nas cidades (art. 2º, XII, EC). As áreas de preservação permanente no entorno de recursos hídricos têm especial dominância nas discussões judiciais presentes nos tribunais de justiça e nos tribunais regionais federais.

São crescentes os desastres urbanos com tragédias humanas e prejuízos patrimoniais, inclusive ao orçamento público, decorrente de construções e atividades irregulares em áreas de preservação permanente (Brasil, 2019). A canalização de recursos hídricos para forjar como edificável área de preservação permanente é uma situação das cidades brasileiras que expõe a população a risco de desastres. A canalização e retificação de cursos d’água contribuem, inclusive, para reduzir a infiltração das águas das chuvas potencializando picos de cheias nas bacias hidrográficas urbanas (Botelho, 2011).

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina afastou a aplicação do princípio da precaução na canalização de um recurso hídrico que possibilitou posterior licença urbanística para construção de um shopping center na área. O fundamento do TJSC foi o de que a canalização foi feita em zona urbana consolidada, por proprietário anterior, bem como pelo transcurso de mais de 10

anos. O TJSC também afirmou que a canalização afasta a área de preservação permanente que havia no entorno do recurso hídrico e que, no caso concreto, a questão ambiental não teria sido agravada pelo ato praticado (TJSC, 2020).

A fundamentação desse julgado do TJSC não encontra amparo legal ou jurisprudencial. O transcurso de mais de dez anos de uma infração que expõe a segurança da cidade e a preservação do recurso hídrico pouco diz quanto a sua consolidação. É um período, sem justificativa, definido na decisão como relevante para afastar a infração, sem parâmetros. Não é explicado na decisão o que significa uma década de ausência de fiscalização para consolidar uma limitação na urbanização da cidade. As demais razões destoam do entendimento do STJ sobre a matéria e esse descompasso veio à tona em voto divergente no julgado. O voto vencido do Desembargador Pedro Manoel Abreu merece atenção, pois é nesse voto que é bem identificado o direito à cidade sustentável posto em juízo. A divergência começa pela desimportância da alteração da titularidade da área diante do ilícito praticado pelo proprietário anterior em face da incontroversa característica *propter rem* das obrigações ambientais e impossibilidade de fato consumado na respectiva proteção (Súmula 613, STJ). Avança ainda para a aplicação dos princípios da prevenção e precaução e reconhecimento do dever de indenizar a cidade diante da canalização efetivada. O voto divergente enfatiza que a prática de escondimento da área de preservação permanente no entorno de recursos hídricos, mediante canalização, é comum para burlar as limitações administrativas decorrentes. Conclui que, na ausência de pedido de demolição, seria o caso de condenação de aquisição de área equivalente à degradada, na mesma cidade e bacia hidrográfica (TJSC, 2020).

Em linhas similares outro pronunciamento do TJSC, pela consolidação da infração, também apresenta na divergência a dimensão do direito à cidade. O voto do Desembargador Sandro Jose Neis fundamenta-se em jurisprudência farta do Superior Tribunal de Justiça que impõe a aplicação da norma melhor e mais eficaz ao meio ambiente natural e à cidade, objetivando o desenvolvimento sustentável. Segundo o julgador, a canalização do recurso hídrico natural não desfigura a proteção ambiental, de modo que a área de preservação permanente não difere se o curso d'água é preservado ou alterado pela intervenção humana. A função ambiental de uma propriedade que abrange um recurso hídrico preserva a paisagem, a estabilidade ecológica, a biodiversidade e facilita o fluxo gênico de fauna e flora,

protegendo o solo e assegurando o bem-estar das pessoas. Atinge, além disso, todo o percurso do recurso, da sua nascente a sua desembocadura, lembrando que a água é um recurso natural limitado. Se a tubulação de um recurso hídrico retirasse a função ecológica da propriedade em que se insere todos os recursos hídricos poderiam ser tubulados para afastar a limitação administrativa de cumprimento de função da propriedade (TJSC, 2021).

A canalização de recursos hídricos no processo de urbanização é um exemplo bastante concreto de afronta à sustentabilidade das cidades. Com essa prática, como regra, algumas poucas propriedades são beneficiadas ampliando sua área construtiva enquanto a cidade perde segurança - aumentando o risco de desastres -, sustentabilidade econômica - aumentando a possibilidade de prejuízos financeiros com os desastres decorrentes; qualidade ambiental – perdendo o contato direto com um recurso hídrico e comprometendo sua qualidade (TJSC, 2021). Essa visão ampla das consequências para as presentes e futuras gerações das medidas urbanísticas não está presente na maior parte dos acórdãos analisados relacionados a limitações administrativas das cidades.

A concretização do desenvolvimento sustentável das cidades pode ser observada em diversos países com projetos de recuperação de rios, como, por exemplo, o rio Cheonggyecheon, em Seul - Coreia do Sul cuja recuperação produziu água limpa e áreas verdes no centro da cidade que constituía, até início da década de 2000, zona urbana degradada, assegurando a melhoria da qualidade de vida da população com a restauração da paisagem. Outro exemplo internacional é a reabertura do Rio Århus, na Dinamarca, na década de 1990, que implantou área de lazer com melhora da qualidade de vida das pessoas na cidade (TJSC, 2021).

A demolição de construções ilegais em área de preservação permanente é tema dominante de direito à cidade em julgados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. É fundamento recorrente para admitir edificações em áreas de preservação permanente o princípio do *tempus regit actum*, que, concretizando os princípios da legalidade, irretroatividade das leis e da segurança jurídica, evita a sanção administrativa quando a destinação ambiental foi determinada após erigida a construção (TRF4, 2014, *verbi gratia*).

O Poder Judiciário na análise da aplicação do princípio do *tempus regit actum* em demandas que têm como objeto edificações em área de preservação permanente concede ênfase a dois pontos: a) a data da construção (apurada por

meio de provas documentais e testemunhais); b) as normas aplicáveis à época da construção (TRF3, 2019). Quanto à aplicação do *tempus regit actum* importante referir que esse princípio também é aplicado no STJ em favor do meio ambiente em combinação com o princípio da proibição do retrocesso na preservação ambiental (TRF3, 2021c):

Em tal contexto e pedra angular ao deslinde da controvérsia, a presente ação “foi proposta em momento anterior à vigência do Novo Código Florestal, envolvendo fatos igualmente anteriores a esta vigência. Assim inviável a aplicação da nova disciplina legal, em razão do princípio de proibição do retrocesso na preservação ambiental, uma vez que a norma mais moderna estabelece um padrão de proteção ambiental inferior ao existente anteriormente. O princípio do “tempus regit actum” orienta a aplicabilidade da lei no tempo, considerando que o regime jurídico incidente sobre determinada situação deve ser aquele em vigor no momento da materialização do fato. No caso em tela, portanto, deve prevalecer os termos da legislação vigente ao tempo da infração ambiental. Ao aplicar o Novo Código Florestal à presente demanda, o julgado se encontra em desconformidade com a jurisprudência do STJ, conforme se depreende da leitura dos seguintes precedentes: AgInt no REsp n. 1.719.552/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/2/2019, DJe 15/2/2019; EDcl no AgInt no REsp n. 1.597.589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 27/6/2018; REsp n. 1.680.699/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017”, AgInt no REsp 1726737/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 05/12/2019, DJe 11/12/2019.

Com menção expressa ao direito à cidade, mais de quarenta (40) decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª região, que tratam de edificações em área de preservação permanente, embora citem o princípio do *tempus regit actum* não o aplicam, uma vez comprovadas as limitações administrativas ao tempo das construções impugnadas. Ainda, assim, o TRF da 4ª região não concede provimento ao pedido de demolição das edificações irregulares. A fundamentação da primeira dessas decisões, prolatada em 2014, e replicada em outros quarenta (40) recursos que lhe sucederam, baseia-se no princípio da isonomia. Diante da prática de diversas infrações urbano-ambientais numa mesma territorialidade sobre a qual não foi exercido, por longo prazo, o poder de polícia de ordenação do solo, o TRF da 4ª região entendeu inconcebível o Poder Judiciário analisar caso a caso as infrações. As decisões contemplam um olhar da perspectiva privada para as construções irregulares consolidadas pela inércia dos órgãos de fiscalização em áreas de preservação permanente (TRF, 2014a, *verbi gratia*).

O TRF da 4ª região reconhece que a urgência para esse tipo de demanda, uma vez que a infração está concluída, é focada na impossibilidade de agravamento da infração, reforçando em juízo, a proibição de ampliação da construção existente ou novas construções no curso da demanda. Contudo, o mérito, focado na ordem de demolição das edificações e indenização do dano ambiental, não é acolhido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF, 2014a, *verbi gratia*). O Tribunal Regional Federal da 4ª Região não reconheceu, nas mais de quarenta (40) demandas analisadas, a proporcionalidade para impor a demolição de uma só unidade irregular em cada ação, entendendo que o impacto ambiental não seria significativo e, portanto, a medida não seria útil. Segundo o tribunal, a omissão do município ao não impor medidas frente a construções irregulares não convalida a infração urbanística e ambiental, em face do princípio da legalidade estrita, uma vez que a Administração não dispõe do exercício de sua competência e dos interesses transindividuais. O TRF da 4ª Região, com relação à demolição de construções sobre APP em centros urbanos, fundamenta suas decisões na ponderação entre direito ao meio ambiente e direito ao lazer; direito ao meio ambiente e direito à moradia; direito ao meio ambiente e isonomia (TRF4, 2014a).

Julgado do Superior Tribunal de Justiça afirma a inexistência de dúvida quanto à necessidade de observância, caso a caso, da garantia do direito à moradia para população de baixa renda em caso de edificações em área de preservação permanente. Todavia, não resguarda em área de preservação permanente a possibilidade de casas de veraneio e estabelecimentos comerciais por constituírem grupos que degradam para finalidade recreativa, causando prejuízo ao interesse público. A jurisprudência do STJ não aceita a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para consolidar dano ambiental pelo decurso do tempo. Da mesma forma, não admite o direito adquirido à devastação ou a teoria do fato consumado, entendendo como um contrassenso imoral prejudicar as presentes e futuras gerações concedendo direito à ilegalidade a um ou uns particulares. O desenvolvimento ecologicamente sustentável tem como núcleo as áreas de preservação permanente. As áreas vedadas para construções, para além da função ecológica, também se prestam à proteção das pessoas na cidade:

Ao contrário do que se imagina, o atributo de zona *non aedificandi* também revela avultado desígnio de proteger a saúde, a segurança, o patrimônio e o bem-estar das pessoas contra riscos de toda a ordem, sobretudo no espaço

urbano. Daí o equívoco (e, em seguida, o desdém) de ver as APPs como mecanismo voltado a escudar unicamente serviços ecológicos tão indispensáveis quanto etéreos para o leigo e distantes da consciência popular, como diversidade biológica, robustez do solo contra a erosão, qualidade e quantidade dos recursos hídricos, integridade da zona costeira em face da força destruidora das marés, e corredores de fauna e flora (Brasil, 2019).

A função da área de preservação permanente ainda que destituída de vegetação nativa e irregularmente ocupada por edificações se mantém, de modo que é afastada qualquer possibilidade de constituição de direito à desolação ecológica sob pena de premiar o degradador. É um dever *propter rem* o de demolir, recuperar e indenizar os danos causados aos serviços ecossistêmicos em uma propriedade. As irregularidades sobre áreas de preservação permanente contam no Brasil com práticas de gentrificação imediata ou futura. “Grileiros ambientais”, para que possam ocupar a área com casas de veraneio e comércio, por exemplo, utilizam como resguardo ético e de justiça social a ocupação da área por população de baixa renda para moradia (Brasil, 2019).

Esse recurso de utilização da justiça social como artifício para regularizar ilícitos contra as normas urbanísticas e ambientais é bem exemplificado em julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª região no qual exatamente esse argumento da defesa é afastado. O acórdão afirma a insustentabilidade da tese de justiça social em relação a terceiro explorada por particular infrator que não se enquadra na situação que pretende ver protegida. No caso, o demandado infrator proprietário de chácara de veraneio em APP refere a existência de famílias de ribeirinhos e pescadores que em caso de demolição das edificações perderiam o direito à moradia. O TRF da 3ª região aplicou o artigo 18 do CPC, que impede, sem autorização do ordenamento jurídico, pleitear direito alheio em nome próprio asseverando que o réu não estava na hipótese por ele alegada. Assim, aquele tribunal vedou a tentativa de “grilagem ambiental” (TRF3, 2019).

Em duas das citadas decisões do TRF da 4ª região, os votos vencidos das Desembargadoras Federais relatoras Marga Inge Barth Tessler e Salise Monteiro Sanhotene estão alinhados ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto a edificações em APP. No posicionamento das referidas julgadoras, o ordenamento jurídico brasileiro acolheu o princípio da melhoria da qualidade ambiental (art. 2º da Lei 6.938/1981) que impõe a relevância de evitar toda e qualquer deterioração ambiental mesmo em áreas já degradadas. Desse modo, o

dano ambiental causado por um único imóvel deve ser combatido buscando a restauração, recuperação e preservação respectivas. Do contrário, seria criar o absurdo direito de poluir, o direito de degradar, firmando uma isonomia de impunidade entre poluidores, destruidores, desmatadores do meio ambiente protegido. Alertam as referidas relatoras que o Poder Judiciário permitir uma irregularidade construtiva com base na ilegalidade dos imóveis dos vizinhos seria tolerar novas edificações irregulares perpetuando infrações urbanísticas e ambientais. Para além disso, com relação à proporcionalidade, referem que a dimensão do impacto depende de avaliação da situação individual e da perspectiva do conjunto, da universalidade ecológica, que abrange as mais diversas peculiaridades locais. Não se podendo, de plano, concluir que de nada serve a demolição de uma edificação sem avaliação técnica que embase essa afirmação. Os votos das relatoras rejeitam a aplicação do princípio da proporcionalidade para evitar a demolição das construções irregulares em APP, entendendo que a função social da propriedade, que no caso é ambiental, foi violada pelas construções. As divergências enfatizam que a manutenção das edificações modifica a função da área de preservação permanente para o atendimento de interesses individuais o que se opõe diametralmente à destinação comum concedida pelo ordenamento jurídico brasileiro, reparo que deve ser garantido pelo Poder Judiciário (TRF4, 2015g; TRF4, 2016b).

Salienta-se que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região nos mais de 40 acórdãos em relação a edificações em área de preservação permanente enfatizou que a não demolição, baseada no princípio da proporcionalidade, não eximiria o infrator de operar compensações ou, quiçá, demolir a edificação em decorrência de processo administrativo posterior. O TRF da 4ª região sugere, inclusive, que o ordenador do solo promova processo administrativo amplo que considere conjuntamente toda a comunidade territorial em que inseridas as edificações impugnadas, a fim de que ocorra uma regularização isonômica da composição de edificações irregulares (TRF4, 2014). Dessa forma, o TRF da 4ª região reconheceu a infração, mas não impôs a consequente sanção, especialmente, com base no princípio da isonomia.

Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, contudo, inadmite esse entendimento do TRF da 4ª região. O STJ afirma que quando a demanda não é proposta contra a totalidade dos infratores não há impacto processual algum, porque

não se exige litisconsórcio necessário em violações massificadas de bens ambientais. A transgressão de muitos não elimina os infratores pelos atos isoladamente praticados. Aliás, o Superior Tribunal de Justiça identifica renúncia à jurisdição quando o julgador não aplica norma jurídica incidente sobre determinada infração reconhecida, remetendo o conflito ao Administrador, sob o fundamento de que infração semelhante é cometida por diversas pessoas:

No ordenamento jurídico brasileiro, o legislador atribui ao juiz enormes poderes, menos o de deixar de julgar a lide e de garantir a cada um - inclusive à coletividade e às gerações futuras - o que lhe concerne, segundo o Direito vigente. Portanto, reconhecer abertamente a infração para, logo em seguida, negar o remédio legal pleiteado pelo autor, devolvendo o conflito ao Administrador, ele próprio corréu por desleixo, equivale a renunciar à jurisdição e a afrontar, por conseguinte, o princípio de vedação do *non liquet*. Ao optar por não aplicar norma inequívoca de previsão de direito ou dever, o juiz, em rigor, pela porta dos fundos, evita decidir, mesmo que, ao fazê-lo, não alegue expressamente lacuna ou obscuridade normativa, já que as hipóteses previstas no art. 140, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015 estão listadas de forma exemplificativa e não em *numerus clausus*. (Brasil, 2019)

#### 4.8.5 Regularização fundiária (art. 4º, V, “q”, do EC)

Há duas modalidades de regularização fundiária. A regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) que, além de implantar infraestrutura urbana e promover regularização registral, representa assegurar o princípio da dignidade humana aos beneficiários, especialmente, mediante a garantia dos direitos sociais à moradia e ao saneamento. Essa regularização das ocupações de baixa renda compõe o direito à cidade não como mero instrumento de ordenação do solo, mas como direito expresso no artigo 2º, XIV, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Por isso, neste trabalho a Reurb-S é abordada no subtítulo próprio (4.9) como os demais conteúdos de direito à cidade selecionados na pesquisa. A regularização fundiária sem interesse social, denominada Reurb-E, destinada prioritariamente à implantação de infraestrutura residual e regularização registral, é o instrumento de ordenação e controle do uso do solo que é tratado neste tópico.

A Reurb-E deve observar todos os requisitos urbano-ambientais previstos para qualquer parcelamento do solo (Lei 6.766/1979, normas estaduais e municipais de parcelamento do solo) sob pena de ferir o direito à cidade. Por isso, sempre que não for possível no projeto de regularização o cumprimento das normas do

parcelamento do solo, a Reurb-E precisa prever compensação observando a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização da cidade e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (artigo 2º, IX e XII, da Lei 10.257/2001). A modalidade de regularização fundiária reflete em todo o procedimento desde a responsabilidade pelo projeto e infraestrutura (art. 33, §1º, I, art. 37, art. 38) até a necessidade de compensações ambientais e urbanísticas caso as limitações respectivas precisem ser afastadas no caso concreto<sup>61</sup> (art. 35, IX) e, ainda, a necessidade de aquisição de direitos reais sobre área pública quando não houver interesse social (art. 16). Ao contrário da Reurb-S, diretriz específica do Estatuto da Cidade (art. 2º, XIV, EC) que envolve direitos sociais que concretizam o princípio da dignidade da pessoa humana, a Reurb-E, regularização de interesse específico, não envolve o cenário dramático de afronta à dignidade à pessoa humana e, por isso, não conta com os mesmos benefícios da Reurb-S (art. 13, §1º, art. 17, art. 23, §1º, art. 37-A, art. 39, §2º, art. 60, art. 63, art. 65, art. 87, art. 88, art. 89, todos da Lei 13.465/2017).

A Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) prevê no conjunto dos atos procedimentais a regularização registral, que é regulamentada e fiscalizada pelo Poder Judiciário. Portanto, o direito à cidade na regularização fundiária, além da prestação jurisdicional que possa envolvê-la, também conta com a participação do Poder Judiciário na proteção desse direito perante as serventias de Registro de Imóveis. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul inseriu na sua Consolidação Normativa Notarial e Registral importante proteção ao direito à cidade no procedimento de registro da certidão de regularização fundiária da Reurb-E<sup>62</sup>. Respeitando as disposições legais que exigem compensações urbanísticas e ambientais em caso de flexibilização das limitações administrativas em regularizações sem interesse social (art. 38 da Lei 13.465/2017), determinou que o pedido de registro da certidão de regularização fundiária da Reurb-E seja instruído

---

<sup>62</sup> CNNR-TJRS: Art. 698, §5º - Na Reurb-E, a CRF apresentada para registro será instruída com o termo de compromisso entre as autoridades competentes do Poder Público municipal e os responsáveis pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, bem como dos estudos técnicos, quando for o caso; (Acrescentado pelo Provimento Nº 24/2023-CGJ) §6º - Recebida a CRF sem a observância do parágrafo anterior, cumprirá ao Registrador de Imóveis emitir a respectiva nota de exigência no prazo estipulado no artigo 709 desta CNNR; (Acrescentado pelo Provimento Nº 24/2023-CGJ) §7º - Havendo confirmação da dispensa do termo de compromisso pelo Poder Público, o Registrador competente informará o Ministério Público, mediante ofício destinado à Promotoria de Justiça local, para fins de acompanhamento da situação e adoção de eventuais providências que entender cabíveis para assegurar o cumprimento do disposto no artigo 38 da Lei Federal nº 13.465/2017, situação que não obstará o registro (acrescentado pelo Provimento Nº 24/2023-CGJ).

com o termo de compromisso referente a medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, bem como dos estudos técnicos quando for o caso. Reforçando a proteção do direito à cidade no que diz com a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização da cidade e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (artigo 2º, IX e XII, da Lei 10.257/2001), o TJRS determinou a comunicação ao Ministério Público para eventuais providências cabíveis em caso de dispensa do termo de compromisso exigido pela Lei 13.465/2017 (Rio Grande Do Sul, 2023).

No âmbito judicial, a regularização fundiária não pode ser buscada perante o Poder Judiciário de forma genérica para que todos os loteamentos irregulares da cidade sejam regularizados. O parcelamento irregular do solo pode ter características diversas que impactam na formação da lide. Esse é o entendimento de julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Acre que entendeu imprescindível a delimitação das áreas objeto do pedido judicial para que sejam devidamente exercidos os direitos do contraditório e ampla defesa. A legitimidade passiva, por exemplo, somente pode ser devidamente estabelecida diante das peculiaridades da formação de determinado loteamento com apuração da responsabilidade pela infração urbanística perpetrada. Também muito variáveis as condições estruturais de cada área irregularmente parcelada, algumas, inclusive, em situação de maior gravidade com riscos para saúde de seus moradores (TJAC, 2017).

O instrumento da regularização fundiária previsto genericamente no art. 4º, V, “q”, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) é um meio para a ordenação e controle do uso do solo e garantia do direito à cidade. Contudo, nem toda situação é regularizável, motivo pelo qual núcleos urbanos consolidados em áreas de risco e/ou em áreas ambientalmente protegidas precisam de um olhar de responsabilidade intensa dos operadores do direito na aplicação da Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017). O Tribunal Regional Federal da 4ª, para ventilar a possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente, evoca (TRF4, 2014, *verbi gratia*) as normas da Lei da Proteção da Vegetação Nativa (artigos 64 e 65 da Lei 12.651/2012<sup>63</sup>). Ainda que ausente interesse social, o TRF da 4ª região já entendia, anteriormente a dezembro de 2016, que a concretização do direito à cidade sustentável, por meio do instrumento da regularização fundiária, é um direito

---

<sup>63</sup> Introduzidos pela legislação urbanística de regularização fundiária 11.977/2009 e alterados pela Lei 13.465/2017.

de todos o que repercutiria na possibilidade de regularização de ocupações em APP sem interesse social (TRF4, 2014, *verbi gratia*):

Em verdade, cumpre à Administração Pública local, com o auxílio dos órgãos ambientais, dar início ao processo de regularização fundiária dessa área urbana consolidada, inclusive, com a exigência de eventuais condicionantes ambientais, como o recuo das edificações à distância compatível com a legislação ambiental, respeitadas, claro, as características da localidade, a fim de garantir a preservação do meio ambiente para as futuras gerações. [...]

Há quem entenda que política de tal natureza não poderia ser executada em favor de população de alta renda, pois esta teria condições de se realocar por conta própria. Contudo, partilho do entendimento de que não se pode ignorar que o direito à cidade sustentável, o qual encontra na regularização fundiária um instrumento relevante, tem natureza difusa, quer dizer, estende-se a pobres e a ricos.

O impedimento para aplicação da Reurb-E (não social - artigo 13, II, da Lei 13.465/2017) nas ocupações de área de preservação permanente foi legalmente superado a partir da vigência da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017). Salvo eventual declaração de inconstitucionalidade da alteração legislativa levada a efeito<sup>64</sup>, aceitam-se no Brasil regularizações de interesse específico sobre área de preservação permanente desde dezembro de 2016 mediante determinadas condições.

Contudo, importante atentar que, até o advento dessas citadas inovações legislativas, as normas gerais de regularização fundiária restringiam à regularização de interesse social a possibilidade de assentamentos em APP (revogado art. 54, §1º, da Lei 11.977/2009). Essa restrição, então vigente ao tempo da primeira decisão do TRF da 4ª região, proferida em 2014 e replicada em outras 40 decisões, consta nos votos das relatoras Marga Inge Barth Tessler e Salise Monteiro Sanchotene. As julgadoras afastam a possibilidade de regularização fundiária em APP para casas de veraneio aplicando a legislação vigente na data das respectivas decisões (TRF4, 2015; TRF4, 2016). Entretanto, o TRF da 4ª região nas decisões de 2014 a 2016 não aplicou a restrição legal. No decurso dos julgamentos dessas mais de 40 demandas do TRF da 4ª região, sobreveio a autorização legal para regularização fundiária de interesse específico em áreas de preservação permanente (MP 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017). Referida alteração, contudo, não refletiu na fundamentação das decisões que lhe foram posteriores. O TRF da 4ª região

---

<sup>64</sup> Tramitam no STF ações de inconstitucionalidade com relação à Lei 13.465/2017.

manteve as mesmas razões que vinham sendo utilizadas desde a primeira decisão sobre edificações irregulares em APP. Embora a fundamentação não tenha sofrido alterações, como o TRF da 4ª região desconsiderava a restrição da regularização fundiária sem interesse social em APPs<sup>65</sup> que foi revogada no final de 2016, o provimento dos julgados manteve-se na mesma direção (TRF4, 2017a; TRF4, 2017b; TRF4, 2017c; TRF4, 2017d; TRF4, 2017e; TRF4 2017f; TRF4 2017g; TRF4, 2017h; TRF4, 2017i; TRF4, 2017j; TRF, 2017l; TRF4, 2018).

Todavia, o que se percebe nessas decisões replicadas por diversos anos no TRF da 4ª região é que nos primeiros anos (2014 a 2016) houve uma desconsideração da norma de regularização fundiária então vigente, porque sequer é citada para justificar a sua não aplicação. Após a revogação da referida norma, há um aparente desconhecimento da inovação legislativa, pois a fundamentação então utilizada para permitir a regularização não social em áreas de preservação permanente perdeu o sentido depois da MP 759/2016 (TRF4, 2017a; *verbi gratia*). Essas decisões exemplificam a desconsideração do ordenamento jurídico urbanístico. O TRF da 4ª região, mesmo diante de duas oportunidades nas quais a relatoria propôs a consideração das normas de regularização fundiária vigentes, desconsiderou as normas sem fundamentar o seu afastamento.

As ocupações em área de preservação permanente ferem frontalmente o direito à cidade em diversos pontos, de modo que o julgamento de um caso concreto com essa temática exige a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais da política urbana e da proteção do meio ambiente. Há um complexo de normas inafastáveis para julgar ações com essa temática, as quais incidirão em conformidade com o caso concreto porque, em muitos casos, conflitos de direitos fundamentais estão presentes.

Conforme mencionado, a Reurb-E em área de preservação permanente é, desde dezembro de 2016, admitida uma vez presentes os requisitos previstos no artigo 65 da Lei da Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651/2012) e, especialmente, nos artigos 16, 33, II e III, 38, III e §2º, todos da Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017). A possibilidade de regularização em área de preservação permanente depende da configuração de seus requisitos no caso concreto e nem sempre será possível. O Tribunal Regional Federal da 3ª região,

---

<sup>65</sup> O revogado artigo 54, §1º, da Lei 11.977/2009.

julgando, em 2021, ocupações em áreas de preservação permanente, não permitiu a regularização referenciando decisão do STJ também posterior à MP 759/2016 convertida na Lei 13.465/2017 (TRF3, 2021a; TRF3, 2021b; TRF3, 2021c).

Ainda importante registrar que o objeto das mais de quarenta (40) decisões do TRF da 4ª região citadas eram construções irregulares e não o núcleo urbano informal onde inseridas as edificações. As decisões fazem, inclusive, referência à existência prévia de um parcelamento regular do solo e de construções irregulares em alguns desses lotes (TRF4, 2014a, *verbi gratia*).

A regularização fundiária não é regularização de uma só edificação. O Superior Tribunal de Justiça entende *contra legem* a regularização, via judicial, sem estudo técnico e determinação de compensações, de edificações individuais, de forma que as normas urbanísticas de regularização fundiária admitem somente a regularização de todo o núcleo urbano informal (Brasil, 2019). Nessa questão, importante registrar o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia em que considera o contexto urbano onde inserida a edificação em área de preservação permanente para admitir ou não sua permanência. O TJRO aplica o princípio da proporcionalidade para admitir edificações em APP nas áreas centrais e em bairros antigos da cidade já tomados por edificações. As peculiaridades do caso concreto definem o rumo da ponderação do conflito de direitos submetido ao Poder Judiciário nesses julgados que consideram os posicionamentos existentes sobre a matéria e fundamentam a sua convicção (TJRO, 2020a, 2020b, TJRO, 2021a; TJRO, 2021b).

#### 4.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA (ART. 2º, XIV, EC).

A regularização de interesse social (Reub-S) é um elemento do direito à cidade que está latente nos processos judiciais. Quando a ocupação de população de baixa renda se dá sobre área privada e encontra resistência do proprietário gera um conflito judicial fundamentalmente adstrito à ponderação dos direitos fundamentais à propriedade e à moradia. Quando a ocupação de baixa renda é instalada sobre área pública ou sobre área de preservação permanente pública ou privada outros conflitos de direitos surgem, tornando as demandas judiciais ainda

mais complexas, frequentemente agregando os direitos sociais à saúde, à segurança, ao lazer e também o direito fundamental ao meio ambiente.

A ponderação dos direitos sociais à moradia e ao lazer, que inclui a qualidade de vida e a saúde pública, no exame da promoção da regularização fundiária sobre áreas públicas ocupadas é bastante debatida em ADI do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Embora peculiaridades da Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul, no que pertine à política urbana, sejam centrais na demanda, o conflito que se extrai das fundamentações dos julgadores são presentes em toda política urbana brasileira, especialmente, das grandes cidades. A destituição de área verdes para fins de regularização fundiária em decorrência da consolidada ocupação dessas áreas para fins de moradia coloca os direitos à moradia e ao lazer em situação de oposição. Enquanto alguns desembargadores enfatizam o interesse social da medida destinada a regularizar situação de fato que consideram irreversível, garantindo, assim, o direito fundamental à moradia, outros enfatizam a importância dessas áreas públicas para a saúde da população e concretização do direito à cidade sustentável, asseverando que a questão da moradia deva ser também respeitada, mas mediante forma que não viole a harmonia da cidade previamente estabelecida na instituição das áreas verdes (TJMS, 2003):

Áreas, originalmente com destinação pública, passaram a ser ocupadas por centenas de famílias, o que é sabidamente uma consequência da falta de uma política mais adequada para distribuição de terras em nosso país. No caso urbano, da falta de uma melhor política urbana, gerando os sem-teto, que buscaram na ocupação das áreas públicas, então, uma forma de solucionar seu problema de falta de moradia. [...] Essa destinação foi alterada no plano factual, no plano empírico, através das sucessivas ocupações das respectivas áreas públicas pela população, constituída por uma grande massa dos hoje conhecidos sem-teto, ao longo de muitos anos. (trecho do voto do Desembargador João Maria Lós).

Precedente do Superior Tribunal de Justiça que diz, com todas as letras, que há inalienabilidade dos espaços livres inscritos no loteamento. [...]. Não se pode, a pretexto de tornar regular uma situação irregular, cometer uma ilegalidade. O município teria outros meios, desapropriar outras áreas, adquirir outras áreas para efeito de regularizar essa população que irregularmente ocupa essas áreas livres, mas não transformar simplesmente uma legislação, simplesmente transformar a destinação de espaços públicos para efeito de manter o poder público na inércia (trecho do voto do Desembargador Jorge Eustácio da Silva Frias).

Ainda que à época dessa discussão judicial (2003) o país não contasse com sua primeira lei de regularização fundiária (Lei 11.977/2009), hoje derogada pela Lei 13.465/2017, e precisasse de desafetação das áreas públicas para promover a

regularização fundiária sobre áreas verdes e institucionais estabelecidas em parcelamento regular do solo, o conflito de direitos que compõem o direito à cidade permanece presente em regularizações fundiárias de interesse social com essa natureza. Há um conflito entre direitos que concretizam o direito à cidade sustentável, a exemplo dos direitos sociais à moradia e ao lazer. A regularização fundiária de interesse social frequentemente envolve o conflito de direitos fundamentais e, por isso, deve ser solucionada caso a caso.

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia afirma a concepção do Estado de Direito Socioambiental que protege o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e não descuida do social na concretização da garantia da dignidade da pessoa humana. Assim, a ponderação do direito à moradia e do direito ao meio ambiente resolve-se conforme o caso concreto (TJRO, 2020<sup>a</sup>). A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651/2012) delimita a forma de superar o conflito entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinando condições para essa ponderação (art. 64).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado harmoniza-se ao direito à moradia, de forma que a realização de um não pressupõe o sacrifício do outro. Excluir um desses direitos seria negar “a essência ética e jurídica do direito à cidade sustentável”. Embora o direito à moradia seja um direito humano fundamental não é absoluto, uma vez que encontra limites no diálogo com outros direitos protegidos como o direito à saúde, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Sábios e civilizados seremos verdadeiramente reputados no dia em que o desrespeito à blindagem legal das Áreas de Preservação Permanente adquirir patamar de repulsa no povo, similar à provocada pela edificação, residencial ou não, em terrenos ocupados por bens públicos icônicos nacionais – como a Praça dos Três Poderes, em Brasília; o Parque do Ibirapuera, em São Paulo e o Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro. [...] não se combate nem se supera miserabilidade social com hasteamento de miserabilidade ecológica, mais ainda porque água, nascentes, margens de rios, restingas, falésias, dunas e manguezais, entre outros bens públicos ambientais supraindividuais escassos, finitos e infungíveis, existem somente onde existem. Já terreno para habitação não falta, inclusive nas grandes metrópoles: o que carece é vontade política para enfrentar o vergonhoso *deficit* habitacional brasileiro, atribuindo-lhe posição de verdadeira prioridade nacional. (Brasil, 2019).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho trilhado pela humanidade levou à estruturação de cidades difíceis que clamam pelo direito à cidade não só no Brasil. Assim como no século passado a intensificação dos processos de industrialização e consumo geraram a necessidade premente pelo direito ambiental e pelo direito do consumidor, a cultura humana ingressou no século XXI cobijando o direito à cidade. O movimento em direção às cidades feito pela população perde o sentido se não forem lugares sustentáveis e justos para se viver.

Foi estabelecida uma longa trajetória social até o alcance da vigência do direito à cidade no sistema jurídico brasileiro. O Brasil pode se orgulhar de ser o primeiro país do mundo a positivar um direito prioritário do início do século XXI.

O direito à cidade é uma composição definida de direitos que se relacionam entre si. Não é por outro motivo que quando afrontado um dos direitos do seu feixe outros direitos são conjuntamente envolvidos. Uma moradia precária, por exemplo, costuma ferir os direitos à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana simultaneamente. Eis o direito à cidade, um conjunto delimitado de conteúdos que compõem uma complexidade única.

Os julgados do Superior Tribunal de Justiça analisados demonstram que a identificação expressa do direito à cidade conduz à qualidade técnica do julgamento, necessidade do país na implantação das normas do Estatuto da Cidade. O papel central do direito à cidade na estrutura do direito urbanístico clama por essa expressividade. O alto grau de complexidade da matéria impõe decisões de visão ampla, que compreendam a origem das cidades, as suas formas de gestão e o seu futuro normativamente traçado. Os problemas urbanísticos contam com instrumentos legais para evitá-los, minimizá-los e até combatê-los. O direito urbanístico contempla princípios constitucionais e infraconstitucionais, um verdadeiro código de urbanismo que é o Estatuto da Cidade e diversas leis esparsas. Nas legislações próprias do direito urbanístico percebe-se a garantia do direito à cidade como foco de concretização.

O Superior Tribunal de Justiça detecta a exploração insustentável das cidades brasileiras afirmando situações que precisam ser compreendidas por todo o Poder Judiciário. A prática de “grileiros” de ocupações em APP, mediante a exploração da população vulnerável para beneficiar-se de instrumentos destinados a consolidar

situações por justiça social. O alerta para a exploração das cidades brasileiras mediante o desconhecimento da história, da cultura e das funções sociais das propriedades pela própria população. A tática de ludibriar o povo com discursos rasos de desenvolvimento que retiram das presentes e futuras gerações riquezas urbanas irrecuperáveis. Julgados do STJ expõem o fato de a sociedade brasileira desconsiderar situações relacionadas à salubridade, valorização cultural, lazer, redução da violência, exercício da democracia e da cidadania, lembrando que há instrumentos no Brasil para implantar cidades mais justas e sustentáveis.

A garantia do direito à cidade para todos é uma meta normativa para que a desordem social possa ser minimamente superada. Nesse cenário, cada poder constituído faz parte de uma engrenagem que o Brasil dispõe para a implantação de cidades melhores para a sua população. O direito à cidade, para além de propor qualidade de vida para toda a população, representa um eixo de enfrentamento da desigualdade social brutal da sociedade brasileira refletida nas cidades.

Prejudica a disseminação operacional jurídica do microssistema do direito urbanístico, conseqüentemente do direito à cidade, o fato de nenhum deles estar previsto no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, conseqüentemente, de outras instituições públicas com tabelas dela decorrentes. A inclusão do Direito Urbanístico e do direito à cidade na tabela do Conselho Nacional de Justiça pode representar um passo significativo do Poder Judiciário no reconhecimento do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro.

A invisibilidade administrativa está refletida na prestação jurisdicional. Há vinte e três (23) ementas com menção expressa ao direito à cidade no Brasil nos primeiros vinte anos da sua positivação. Nesse mesmo período, somando-se todos os acórdãos do país que, no seu inteiro teor, fazem referência explícita ao direito à cidade não são quantificados nem quinhentos (500). Há tribunais no país que não apontam sequer uma decisão que no seu inteiro teor mencione expressamente o direito à cidade.

Na prestação jurisdicional, contudo, a invisibilidade não é absoluta. Alguns raros exemplos de identificação do direito à cidade pelos tribunais foram explorados neste trabalho demonstrando que houve a tenra iniciação de um caminho de identificação nos primeiros 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade. Tímido, inapto a demonstrar um reconhecimento efetivo, mas iniciado e, por isso, valorizado.

As decisões dos tribunais superiores que identificam o direito à cidade são verdadeiras aulas sobre a matéria, merecendo disseminação e apropriação por parte dos operadores do direito. Contudo, a quantidade de demandas é tão irrisória que nem mesmo qualificadas decisões são capazes de questionar a hipótese de invisibilidade. Nos tribunais regionais federais e de justiça a escassez de reconhecimento do direito à cidade não é menor.

A pesquisa de todos os tribunais direcionada à referência, com presunção de respectiva aplicação, do “Estatuto da Cidade” ou do número da lei correspondente “10.257”, embora com resultados um pouco mais significativos, também não é apta a afastar a invisibilidade. A longa abrangência do período pesquisado (20 anos), a importância do Estatuto da Cidade, que é a base de todas as normas urbanísticas, a dimensão das temáticas que compõem o direito à cidade e a abundância da amostragem de demandas desse conteúdo julgadas nos tribunais indicam que a aplicação do Estatuto da Cidade foi muito restrita nos seus primeiros vinte anos de vigência, apontando que o direito à cidade não foi nem implicitamente reconhecido.

Todos os tribunais apresentaram resultados ínfimos nas pesquisas de identificação do direito à cidade. O resultado mais alto do país, do Tribunal de Justiça de São Paulo, é diminuto considerado o seu porte, o fato de jurisdicionar uma das cidades mais problemáticas do país e a extensão do período pesquisado correspondente. Um país com problemas graves de saneamento, moradia, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, ocupações de área de risco, participação social incipiente, planejamento urbano precário, questões centrais de direito à cidade que exigem a aplicação do sistema normativo correlato.

Ainda que luzes no direito à cidade sejam percebidas em alguns tribunais, a invisibilidade desse direito nos seus primeiros vinte anos de vigência não pôde ser afastada neste trabalho. A hipótese de invisibilidade mostrou-se válida superando todos os testes realizados na pesquisa.

O significativo exemplo da ausência de identificação do direito à cidade nas demandas é a forma como, no período pesquisado, os tribunais trataram os conflitos fundiários urbanos, muitas vezes, sem qualquer consideração aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da função social das cidades, norteadores do direito à cidade. A afronta ao direito fundamental à moradia forma um público vulnerável tanto para exploração de mercado informal de habitação quanto para ocupação das áreas que “sobram” nas cidades. Os problemas severos

decorrentes desse cenário ferem a dignidade da pessoa humana, em face à afronta de diversos direitos sociais, consequentemente comprometendo o desenvolvimento humano da população diretamente restringida e o bem estar de todos nas cidades. Recorrentemente, na ausência de política habitacional de interesse social, a ocupação para moradia da população de baixa renda em espaços vazios das cidades traduz-se em conflitos judiciais com o direito à propriedade (ocupação de áreas privadas), com o direito ao lazer (ocupação de áreas públicas de lazer) e com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (ocupação de áreas de preservação permanente). Essas são circunstâncias que foram observadas nas demandas judiciais com conteúdo de direito à cidade, demonstrando que uma cascata de processos originam-se da falha da política habitacional de interesse social no país.

Exatamente nessa temática, no último ano do período pesquisado, o Poder Judiciário apresentou uma guinada com relação à garantia do direito social à moradia. Na ADPF 828, o Supremo Tribunal Federal impôs a todos os seus órgãos o dever de ponderar o direito social à moradia presente nos conflitos fundiários. A ADPF 828 é um dos raros achados do STF que contam com menção explícita ao direito à cidade. Esse olhar diferenciado que, em razão da ADPF 828, o STF passou a exigir de todos os tribunais do país para consideração do direito social à moradia, elemento primordial do direito à cidade, pode representar o início de uma fase de efetiva tutela jurisdicional do direito à cidade.

Há, outrossim, em decorrência de posicionamento dos tribunais superiores, um movimento jurisprudencial para assegurar judicialmente os direitos sociais. O direito à cidade envolve direitos sociais como moradia, transporte, lazer e saneamento, este último social por derivação do direito à saúde. No decurso da segunda década do período pesquisado, alguns tribunais enfatizam a não submissão da concretização dos direitos sociais ao princípio da reserva do possível impondo ao poder público o dever de assegurar esses direitos por não estarem no âmbito da discricionariedade do administrador posto que garantidores da dignidade da pessoa humana.

A partir dos elementos colhidos neste trabalho, sem olvidar outros que possam vir a contrariá-los, é possível afirmar que o Poder Judiciário não identificou o direito à cidade nos seus primeiros vinte anos de vigência. A aplicação do Estatuto da Cidade nas demandas de conteúdo de direito à cidade também foi extremamente

tímida, considerado o volume da amostragem de processos judiciais com conteúdo de direito à cidade julgados no período pesquisado.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado**. 2008. Tese (Doutorado em m Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 7, n.14, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – Habitat. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n.3, p. 437-462, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 17 out. 2023.

BASSUL, José Roberto. A Constitucionalização da questão urbana. *In*: SENADO FEDERAL. **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois**. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana> . Acesso em: 15 out. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2015.

BOTELHO, R.G.M. **Bacias hidrográficas urbanas**. *In*: GUERRA, A.J.T. (org.) Geomorfologia urbana. Bertran Brasil. Rio de Janeiro: 2011, p.72-73

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. DispÕe obre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. DispÕe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm). Acesso em 7 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos Órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001**. Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, das Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2180-35.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm). Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei 5788/1990**. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>. Acesso em 7 nov. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989**. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>. Acesso em 7 nov. 2022.

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

BRASIL, Luciano de Faria. O direito urbanístico como campo prioritário de atuação do Ministério Público: Notas sobre a nova ordem processual civil e a reformulação da atuação institucional. **Revista Magister Direito Ambiental e Urbanístico**, [s.l.], v. 13, n. 77, p. 5–18, abr./maio., 2018.

BRASIL, Luciano de Faria. **Elementos para uma teoria geral do direito urbanístico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 63, de 1987**. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18796>. Acesso em: 7 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. turma). **Reclamação 35699 AgR / RJ** - Rio de Janeiro. Agravo interno na reclamação constitucional. Súmula vinculante nº 10. Inexistência de afastamento de lei ou ato normativo com base em fundamento constitucional. Violação da súmula vinculante nº 37. Ausência de estrita aderência. Agravo a que se nega provimento. Relatora: Min. Rosa Weber, 27 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752640483>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.135.807/RS**. Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Praças, jardins e parques públicos. Direito à cidade sustentável. Art. 2º, incisos i e iv, da lei 10.257/01 (estatuto da cidade). Doação de bem imóvel municipal de uso comum à união para construção de agência do INSS. Desafetação. Competência. Inaplicabilidade da súmula 150/stj. Exegese de normas locais (lei orgânica do município de Esteio/RS). Relator: Min. Herman Benjamin 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/865713182/inteiro-teor-865713188>. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.616.348/RS**. Administrativo. Loteamento. Regularização. Art. 40, § 5º, Da Lei Lehmann (Lei 6.766/1979). Atividade Vinculada. Art. 2º, I E Vi, C, Do Estatuto Da Cidade (Lei 10.257/2001). Dever-Poder Municipal Limitado A Obras Essenciais. 2016. Relator: Ministro Herman Benjamin. 13 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/923472548/inteiro-teor-923472554> . Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.782.692/PB**. Processual civil. Embargos de declaração. Ofensa ao art. 1.022 do CPC não configurada. Impossibilidade de rediscussão da questão decidida. Inviabilidade de prequestionamento de matéria constitucional. Relator: Ministro Herman Benjamin. 13 de agosto de 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201802687677&dt\\_publicacao=25/06/2020](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802687677&dt_publicacao=25/06/2020). Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **Recurso Especial 1.846.075/DF**, Relator: Ministro Herman Benjamin, 03 de março de 2020. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/C14D55C4462228\\_quiosquecalcadas.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/C14D55C4462228_quiosquecalcadas.pdf). Acesso em: 8 nov. 2022.

BUSSI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1 ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p. 335-352.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

CNJ. **Justiça em números**: 2021. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em: 8 nov. 2022.

CNJ. **Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas**. Brasília, DF: CNJ, [2023]. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta\\_publica\\_assuntos.php](https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php) . Acesso em: 10 nov. 2022.

CNMP. **Sistema de Gestão de Tabelas**. Brasília, DF: CNMP, [2023]. Disponível em: [https://sgt.cnmp.mp.br/consulta\\_publica\\_assuntos.php](https://sgt.cnmp.mp.br/consulta_publica_assuntos.php) . Acesso em: 10 nov.2022.

DESPEJO zero: em defesa da vida no campo e na cidade. [S.l.:s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em: 1 out. 2023.

EQUADOR. **Constitución de La Republica del Ecuador**. Quito: Asamblea Constituyente, 20 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoEquador.pdf> . Acesso em: 7 nov. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, Saint-Denis, 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A construção do direito urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 13-27.

FIOCRUZ. **Radar favela COVID-19**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Disponível em: <http://www.semanario-covid-favelas-fiocruz-final.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. Carta mundial pelo direito à cidade. [S.l.]: Instituto Pólis, 12 jun. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf) (fjp.mg.gov.br). Acesso em: 01 mar. 2022.

HARVEY, David. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. Londres: Verso, 2012.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua-PNAD**. [S.l.]: IBGE, 2020a.

IBGE. **Estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. [S.l.]: IBGE, 2020b.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**; Instituto Pólis. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <Relatorio-Final-INSPEP.pdf> (cnj.jus.br). Acesso em: 20 jan. 2023.

IPHAN. Carta de Atenas. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 4., 1933. **Carta de Atenas**, Atenas: CIAM, 1933. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em 7 nov. 2022.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. São Paulo: HUCITEC; EDUSP, 1993. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod\\_resource/content/3/aula12\\_Corbusier\\_Le\\_A\\_Carta\\_de\\_Atenas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf). Acesso em: 7 nov. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito à cidade e institutos de proteção dos territórios urbanos de grupos sociais vulneráveis. *In*: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.). **Direito administrativo e constitucional**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. (Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II.)

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.



ONU; ASSEMBLEIA GERAL. **Convenção para a proteção do património mundial, cultural e natural**. Paris: ONU, 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf> . Acesso em: 7 nov. 2022.

ONU; ASSEMBLEIA GERAL. **Conference on human settlements (Habitat II)**. Istanbul (Turkey): ONU, 3-14 June, 1996. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement> . Acesso em: 8 nov. 2022.

ONU; ASSEMBLEIA GERAL. **Report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the twenty-fifth special session of the General Assembly**. Nova Iorque: ONU, 2001. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/413/13/PDF/N0141313.pdf?OpenElement> . Acesso em: 8 nov. 2022.

ONU; ASSEMBLEIA GERAL. **Conference on Housing and Sustainable Urban Development: Habitat III**. Quito, Ecuador: ONU, 17-20 October 2016. Disponível em <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. *In*: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193-214.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Dimensão constitucional do direito à cidade. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, PGM, n. 30, p. 236-255, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Consolidação Normativa Notarial e Registral : Instituída pelo Provimento n. 01/20-CGJ/RS: Atualizada até o provimento n. 39/23-CGJ/RS. [Porto Alegre]: SEADM / Núcleo de Documentação – CGJ, 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2023/10/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2023-TEXTO-INTEGRAL-19-10-2023.pdf>Acesso em: 8 ago. 2023.

SAULE JUNIOR, Nelson. O Direito à cidade como centro da nova agenda urbana. IPEA. **Boletim regional**, urbano e ambiental, 15 jul/dez., 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU\\_n15\\_Direito.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf) Acesso em: 8 nov. 2022.

SCHERER, Rebeca. **Apresentação: A Carta de Atenas** (versão de Le Corbusier; tradução de Rebeca Scherer). São Paulo: HUCITEC; EDUSP, 1993. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod\\_resource/content/3/aula12\\_Corbusier\\_Le\\_A\\_Carta\\_de\\_Atenas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf). Acesso em: 7 nov. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed., São Paulo, Malheiros, 2012.

SINGER, André; ARAUJO, Cícero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e Democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

TREVISAN, Maurício; OLIVEIRA, Fernanda Machado de. Gestão democrática da cidade e procedimento para elaboração, revisão periódica obrigatória ou alteração do plano diretor. *In*: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. 11., 2022. **Anais [...]**, Salvador, BA: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/485257-GESTAO-DEMOCRATICA-DA-CIDADE-E-PROCEDIMENTO-PARA-ELABORACAO-REVISAO-PERIODICA-OBRIGATORIA-OU-ALTERACAO-DO-PLANO->. Acesso em: 03 mar. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. **Acórdão n.º : 4.757 Classe : Apelação / Reexame Necessário n.º 0017361-43.2011.8.01.0001**, Rio Branco: TJAC, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. **Apelação n. 0000101-30.2012.8.02.0052**. Maceió: TJAL, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Apelação Cível nº 0213149-11.2011.8.04.0001**. Manaus: TJAM, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Apelação nº 0621190-23.2016.8.04.0001**. Manaus: TJAM, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Apelação Cível nº 0410141-22.2010.8.06**. Juazeiro do Norte: TJCE, 2017a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Apelação Cível 0410141-22.2010.8.06.0001**. Juazeiro do Norte: TJCE, 2017b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Apelação Cível nº 0010154-23.2009.8.06.0001**. Juazeiro do Norte: TJCE, 2017c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Apelação Cível nº 0122163-88.2010.8.06.0001**. Juazeiro do Norte: TJCE, 2017d.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Apelação Cível nº 0040842-11.2014.8.07.0018**. Brasília, DF: TJDFT, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO ESPÍRITO SANTO. **Agravo de Instrumento N° 0003788-57.2014.8.08.0026**. Vitória: TJES, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Apelação Cível/Reexame necessário nº 0007167-90.2010.8.08.0011 (011100071676)**. Vitória: TJES, 2014

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Direta de Inconstitucionalidade nº 0027875-58.2014.8.08.0000**. Vitória: TJES, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Remessa Necessária Nº 0001795-76.2014.8.08.0026**. Vitória: TJES, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Remessa Necessária Nº 0172031.22.2015.8.09.0051**. Goiânia: TJGO, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Agravo De Instrumento Nº 5135706-09.2021.8.09.0000**. Goiânia: TJGO, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 0129766-12.2012.8.11.0000**. Cuiabá: TJMT, 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001.003501-7/0000-00**. Campo Grande: TJMS, 2003.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0027.11.008494-7/001**. Ouro Preto: TJMG, 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0024.11.277690-1/001**. Ouro Preto: TJMG, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0647.15.010955-9/002**. Ouro Preto: TJMG, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0000.18.070508-9/001**. Ouro Preto: TJMG, 2019a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0132.10.002211-1/001**. Ouro Preto: TJMG, 2019b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0080.10.003535-3/001**. Ouro Preto: TJMG, 2019c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0582.17.002484-5/001**. Ouro Preto: TJMG, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Apelação Cível, nº 1.0480.08.107649-3/001**. Ouro Preto: TJMG, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. **Apelação Cível n. 0025309-12.2012.8.14.0301**. Belém: TJPA, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. **Apelação Cível nº 0025309 - 12.2012.8.14.030**. Belém: TJPA, 2021

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Apelação cível 0002066-56.2014.8.16.0190**. Curitiba: TJPR, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Apelação Cível nº 00065553420158160148**. Curitiba: TJPR, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. **Apelação Cível n.º 0002155-32.2012.815.0011**. João Pessoa: TJPB, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0004957-64.2020.8.17.9000**. Recife: TJPE, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Apelação Cível nº 39537480003430-02.2006.8.17.0001**. Recife: TJPE, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. **Agravo Interno nº 20170001010699-9**. Teresina: TJPI, 2018

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Apelação Cível n. 0816703-75.2020.8.20.5001**. Natal: TJRN, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação cível Nº 70013323589**, Porto Alegre, TJRS, 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação cível Nº 70025786948**, Porto Alegre, TJRS, 2008a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação cível Nº 70027222942**, Porto Alegre, TJRS, 2008b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível nº 70084930437**. Porto Alegre: TJRS, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Recurso Inominado nº 08325411720178230010**. Boa Vista: TJRR, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Apelação Cível nº 7051012-15.2018.8.22.0001**. Boa Vista: TJRR. 2020a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Apelação Cível, nº 7029231-39.2015.8.22.0001**. Boa Vista: TJRR, 2020b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Apelação Cível nº 7001668-75.2017.8.22.0009**. Boa Vista: TJRR, 2021a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA. **Apelação Cível, nº 7030078-02.2019.8.22.0001**. Boa Vista: TJRR, 2021b.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Apelação Cível nº 0006898-38.2014.8.24.0020**. Florianópolis: TJSC, 2020

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Remessa Necessária Cível nº 0314071-15.2016.8.24.0038**. Florianópolis: TJSC, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9055901-19.2008**. São Paulo: TJSP, 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE. **Agravo de Instrumento, nº 201200226389/0018901-29.2012.8.25.0000**. Aracaju: TJSE, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Apelação Cível nº 0020662-21.2020.8.27.2729/TO**. Palmas: TJTO, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Apelação/Remessa Necessária nº 0002245-93.2019.8.27.0000/TO**. Palmas: TJTO, 2020a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Apelação/Remessa Necessária nº 0002245-93.2019.8.27.0000**. Palmas: TJTO, 2020b.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (3. Região). **Apelação Cível (198) Nº 5004024-31.2018.4.03.6112**. São Paulo: TRF3, 2019.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (3. Região). **Agravo De Instrumento n. 5009695-04.2019.4.03.0000**. São Paulo: TRF3, 2020.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (3. Região). **Apelação Cível / SP 0007642-48.2018.4.03.9999**. São Paulo: TRF3, 2021a.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (3. Região). **Apelação Cível / SP 0000032-25.2005.4.03.6106**. São Paulo: TRF3, 2021b.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (3. Região). **Apelação Cível / MS 0001166-91.2008.4.03.6006**. São Paulo: TRF3, 2021c.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5000265-19.2011.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 15 de janeiro de 2014.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5000199-39.2011.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 28 de maio de 2014b.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005391-16.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 11 de fevereiro de 2015a.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005362-63.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 25 de março de 2015b.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005377-32.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 27 de maio de 2015c.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação/Reexame Necessário Nº 5005828-57.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 04 de agosto de 2015d.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005374-77.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 07 de agosto de 2015e.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação/Reexame Necessário Nº 5005705-59.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF, em 18 de agosto de 2015f.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação cível Nº 5005829-42.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, 14 de outubro de 2015g.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação/Reexame Necessário Nº 5005709-96.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 26 de janeiro de 2016a.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005359-11.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 26 de janeiro de 2016b.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5006655-68.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 06 de abril de 2016c.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005380-84.2012.4.04.7004/PR,** Porto Alegre: TRF4, em 12 de abril de 2016d.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5002140-53.2013.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 26 de abril de 2016e.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005357-41.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 07 de junho de 2016f.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005323-66.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 08 de junho de 2016g.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005371-25.2012.4.04.7004/PR.** Porto Alegre: TRF4, em 02 de agosto de 2016h.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005379-02.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 05 de agosto de 2016i.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005361-78.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 27 de setembro de 2016j.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5000265-19.2011.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 27 de setembro de 2016l.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005631-05.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 27 de setembro de 2016m.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005381-69.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 11 de outubro de 2016n.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005891-82.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 11 de outubro de 2016o.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5001665-97.2013.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 01 de dezembro de 2016p.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005399-90.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 14 de dezembro de 2016q.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005426-73.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 14 de dezembro de 2016r.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005363-48.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 15 de março de 2017a.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação/Remessa Necessária Nº 5005722-95.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 15 de março de 2017b.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005353-04.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 22 de março de 2017c.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005366-03.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 22 de março de 2017d.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005372-10.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 19 de abril de 2017e.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005378-17.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 19 de abril de 2017f.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005404-15.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 19 de abril de 2017g.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005416-29.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 19 de abril de 2017h.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005431-95.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 18 de julho de 2017i.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005368-70.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 22 de agosto de 2017j.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005370-40.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 22 de agosto de 2017l.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005413-74.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 23 de agosto de 2017m.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005382-54.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 30 de agosto de 2017n.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005364-33.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 27 de setembro de 2017o.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (4. Região). **Apelação Cível Nº 5005385-09.2012.4.04.7004/PR**. Porto Alegre: TRF4, em 28 de novembro de 2018.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (5. Região). **Processo n. 0801551-62.2014.4.05.8100**. Recife: TRF4, 2017.

TRIBUNAL REGINAL FEDERAL. (5. Região). **Processo n. 0816926-12.2019.4.05.8300**. Recife: TRF4, 2020.

UNITED NATIONS. **Resolution A/56/206**: Strengthening the mandate and status of the Commission on Human Settlements and the status, role and functions of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat.). New York: United Nations, 2002. Disponível em [https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2070\\_46506\\_gae.pdf](https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2070_46506_gae.pdf). Acesso em 10 nov. 2022.

UNITED NATIONS. COVID-19 Response. **United Nations**, [s./l.],[2023]. Disponível em: [https://www.un.org/coronavirus?\\_gl=1\\*1oqs9ms\\*\\_ga\\*MTcxMjA4OTk2OS4xNjgzOTAzOTI5\\*\\_ga\\_TK9BQL5X7Z\\*MTY5Njg1MzI4OC4xLjEuMTY5Njg1NTk5OC4wLjAuMA..](https://www.un.org/coronavirus?_gl=1*1oqs9ms*_ga*MTcxMjA4OTk2OS4xNjgzOTAzOTI5*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY5Njg1MzI4OC4xLjEuMTY5Njg1NTk5OC4wLjAuMA..) Acesso em: 8 nov. 2022.