

Direito urbanístico, direito à cidade e política urbana: novas perspectivas

Derecho Urbanístico, Derecho A La Ciudad Y Política Urbana: Nuevas Perspectivas

Fábio Scopel Vanin*

Resumo: A abordagem jurídica de temas urbanísticos no Brasil tem avançado e sua observação tende a ocorrer em diferentes perspectivas. O objetivo do artigo é apresentar o estado da arte dos temas jurídico-urbanísticos no país como forma de apontar possíveis diferenciações entre as unidades Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade. A pesquisa apresenta (1) um panorama da evolução legislativa em temas urbanísticos; (2) um levantamento de como os Tribunais tem enfrentado os temas urbanísticos; (3) o conceito e o objeto das unidades Direito Urbanístico, a Política Urbana e Direito à Cidade, para ao final, demonstrar distinções entre elas. Parte-se da hipótese que, embora existam semelhanças nos conteúdos, há parâmetros para distinguir cada uma das unidades. O método adotado é o hipotético-dedutivo, valendo-se de pesquisa em livros, artigos e jurisprudência sobre o tema. Como resultado, são apresentadas diferenciações quanto a (a) previsão legal expressa; (b) o nível de interdisciplinaridade; e (c) a função operacional de cada uma das três unidades, confirmando-se a hipótese proposta. O artigo contribui com os estudos doutrinários já existentes, ao apresentar elementos que auxiliam em uma observação mais complexa, que possibilita uma distinção conceitual mais rígida na utilização dos termos.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Direito Urbanístico; Política Urbana.

* Doutor em Direito pela UNISC, com Bolsa do Lincoln Institute, de Cambridge, EUA e Aprofundamento de Pesquisa junto a Universidade da Corunha, Espanha. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Advogado. Professor da Área de Conhecimento de Ciências Jurídicas da UCS, com atuação na Graduação e no PPGDIR - Mestrado e Doutorado. Artigo submetido por Doutor a convite do Conselho Editorial da Revista Direito Ambiental e Sociedade

Resumen: El abordaje jurídico de las cuestiones urbanas en Brasil ha avanzado y su observación tiende a ocurrir desde diferentes perspectivas. El objetivo del artículo es presentar el estado del arte de los temas jurídico-urbanísticos en el país como forma de señalar posibles diferencias entre las unidades Derecho Urbanístico, Política Urbana y Derecho a la Ciudad. La investigación presenta (1) un panorama de la evolución legislativa en temas urbanos; (2) una encuesta sobre cómo las Cortes han enfrentado los temas urbanos; (3) el concepto y objeto de las unidades Derecho Urbanístico, Política Urbana y Derecho a la Ciudad, para finalmente evidenciar distinciones entre ellas. Se parte de la hipótesis de que, si bien existen similitudes en los contenidos, existen parámetros para distinguir cada una de las unidades. El método adoptado es hipotético-deductivo, basado en investigaciones en libros, artículos y jurisprudencia sobre el tema. En conclusión, se presentan diferencias en cuanto a (a) disposición legal expresa; (b) el nivel de interdisciplinariedad; y (c) la función operativa de cada una de las tres unidades, confirmando la hipótesis propuesta. El artículo contribuye a los estudios jurídicos ya existentes, al presentar elementos que ayudan en una observación más compleja, lo que posibilita una distinción conceptual más rígida en el uso de los términos.

Palabras-clave: Derecho a la Ciudad; Derecho Urbanístico; Política Urbana.

Introdução

A abordagem jurídica de temas urbanísticos tem avançado de forma significativa no Brasil. A constitucionalização do tema, a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, a propagação de Planos Diretores, o regramento de instrumentos jurídico-urbanísticos, entre outros fenômenos, são fatos que reforçam o caráter evolutivo da matéria.

A referida evolução também pode ser observada na perspectiva conceitual, vez que há pelo menos três unidades que se desdobram das ligações entre Direito e Urbanismo no Brasil: o Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito à Cidade. O conteúdo material de ambos pode ter semelhanças, todavia, a presente pesquisa parte da hipótese de que há parâmetros para distinguir cada uma das unidades. Entender o significado e a funcionalidade de cada uma delas é fator fundamental

para o alcance concreto dos seus preceitos.

Neste contexto, ao artigo visa apresentar o estado da arte dos temas jurídico-urbanísticos no país como forma de apontar possíveis diferenciações entre as unidades Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade. Para isso, apresenta (1) um panorama da evolução legislativa em temas urbanísticos; (2) um levantamento de como os Tribunais tem enfrentado os temas urbanísticos; e (3) o conceito e o objeto de cada uma das três unidades.

A relevância do tema consiste em complementar estudos doutrinários já existentes. Embora sejam assuntos recorrentes, não é comum a apresentação de elementos que permitam uma distinção entre as três unidades. O problema que a pesquisa visa responder é: Existem parâmetros diferenciar Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade? O método adotado é o hipotético-dedutivo, valendo-se de pesquisa em livros, artigos e jurisprudência sobre o tema.

1 Um panorama da evolução legislativa em temas urbanísticos

Uma descrição da evolução histórica da legislação urbanística brasileira, que tome como base desde o período Brasil colônia, pode ser verificada na obra de Silva (2018, p. 50-56), que inicia sua abordagem com informações sobre as ordenações lusitanas, que regeram o período de domínio de Portugal, abrange disposições do período imperial, e chega as normatizações do período republicano.

Apesar destas referências históricas, para Sunfeld (2010, p. 46-48) o período de “infância” das normas urbanísticas, inicia-se anos de 1930 e conclui-se com a Constituição Federal de 1988. Nesta fase, onde o direito positivo começa a acenar para a ideia de função social da propriedade, as normas urbanísticas começam a conquistar uma identidade, em especial por três questões: “leis nacionais instituirão mecanismos urbanísticos”; “serão publicados os primeiros tratados sobre o novo ramo do Direito”; e os entes públicos passarão a editar planos e normas

“intervindo de modo concreto na organização das cidades”.¹

Para Sunfeld (2010, p. 46) “seria um anacronismo pensar um direito urbanístico anterior ao século XX”, visto que a área é “o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna e da ciência do urbanismo”. No mesmo sentido, Silva (2018, p. 36-37) destaca a relação com o urbanismo, como uma “nova função do direito” relacionada a “oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que se possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade”.

A abordagem urbanística, que tem impacto direto no direito de propriedade, apresenta-se como contraponto ao direito civil clássico, como destacado por Sunfeld (2010, p. 46). O autor explica que tal situação gera um deslocamento “do âmbito puramente individual para o estatal” nas decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas e ao incorporar, além das já consagradas medidas administrativas decorrentes do poder de polícia, “medidas positivas de intervenção na propriedade”.

Esta distinção em relação ao civilismo clássico também é destacada por Fernandes (2006, p. 7) que afirma que “ao longo do século XX, havia um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais” fazendo com que “todo o processo de crescimento das cidades brasileira” ocorresse tendo como base um paradigma do civilista clássico “que não correspondia as necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas” decorrentes da migração rural-urbana e da concentração das pessoas em grandes centros.

Não há dúvida que a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 é

¹ Ainda neste sentido, o autor Carvalho Filho (2013, p. 15) destaca que o histórico legislativo deste período é marcado pela edição de “várias leis sobre matéria urbanística” que tratavam “isoladamente temas específicos relacionados aos problemas das cidades”, como por exemplo, a Lei de Parcelamento do Solo, n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

um marco jurídico de grande relevância na evolução dos temas jurídico-urbanísticos, tornando-se elemento central nos seus regramentos. Apesar dos textos constitucionais anteriores fazerem referência, de forma isolada, a determinadas normas urbanísticas, como pode ser observado, por exemplo, nos estudos de Domingues (2010, p. 39-41) e Rech e Rech (2016, p. 139-142), foi o atual texto constitucional que colocou a perspectiva jurídica do urbanismo em uma nova condição de complexidade.

Sunfeld (2010, p. 48) considera a promulgação da Constituição Federal como “o grande marco na adolescência do direito urbanístico brasileiro”. Na concepção de Fernandes (2006, p. 7) as disposições contidas nos arts. 182 e 183 “revolucionaram a ordem jurídica brasileira ao reconhecer que o Brasil já se encontrava plenamente urbanizado” e ainda que “as formas de organização socioeconômica e política territorial eram de outra ordem que não aquelas reconhecidas pelo Código Civil de 1916.”²

A evolução dos temas jurídico-urbanísticos torna-se significativa com a publicação do Estatuto da Cidade, que surge a partir de um longo processo, detalhado por Moreira (2010, p. 31-32). A função central do projeto de lei inicial, datado de 1983, já era “explicitar o preceito da função social da propriedade”, assim como, “dotar os administradores públicos, locais e regionais, de condições mais efetivas de atuação no meio urbano”. A tramitação do projeto de lei foi marcada por um intenso debate e sofreu a necessidade de modificações pela entrada em vigor do texto Constitucional, em 1988.³

² Reforçando a relevância do texto constitucional, Carvalho Filho (2013, p. 14) aduz que os dispositivos constitucionais apontam para “duas mensagens que o constituinte procurou transmitir”: no art. 182, “uma série de normas diretamente ligadas ao desenvolvimento urbano, como plano diretor, desapropriação urbanística, parcelamento e edificação compulsórios, entre outros”; o art. 183 visou definir uma forma específica de usucapião, que permite “aquisição de propriedade mediante determinadas condições”.

³ Segundo Moreira (2010, p. 31-32) o debate acerca do Estatuto da Cidade fora iniciado com a apresentação do projeto de lei n. 775/1983 pelo Poder Executivo, ainda tendo como base a Constituição de Federal de 1967. O referido projeto de lei tinha como base as seguintes diretrizes

O Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 2001, segundo Sunfeld (2010, p. 52), surge “com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que ainda vive o direito urbanístico brasileiro” e de aproximá-lo da fase adulta, com a consolidação de conceitos, regulamentação de instrumentos e proporcionando uma articulação interna e externa, que viabilize sua operação sistemática.

Para Saule Junior (2007, p. 61) a lei federal se apresenta como “a base-mestra do conjunto das normas jurídicas que se traduz nas normas de direito urbanístico”. Silva (2018, p. 67) aponta que o Estatuto da Cidade tem “as características de uma lei geral de direito urbanístico” uma vez que indica princípios, institutos e fornece “um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos” com o estabelecimento de diretrizes gerais e indicação de instrumentos da política urbana.⁴

O Estatuto da Cidade demonstra-se como um marco definitivo processo de evolução normativa geral da matéria. Não há dúvida sobre a necessidade de sua complementação, em especial através de legislações de âmbito local, assim como, de

“iguais oportunidades de acesso a propriedade urbana e à moradia; distribuição equitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; correção das distorções de valorização da propriedade urbana; regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda; devida adequação às normas urbanísticas do direito de construir.” Além disso já indicava instrumentos e procedimentos de participação popular, como detalhado na referida obra. O autor conclui que o texto inicialmente previsto “foi amplamente reproduzido nos substitutivos que o seguiram” sendo um projeto “pioneiro que pretendeu inovar a ordem jurídica, apresentado novos institutos” sendo aprimorado por propostas apresentadas após a Constituição de 1988, adequando os dispositivos a nova conjuntura constitucional, com “intensa participação da sociedade civil” visto que “contempla vários pleitos que partiram de todos os segmentos da sociedade que foram chamados a participar”, sendo resultado de discussões ocorridas tanto no âmbito acadêmico, quanto social.

⁴ Ao lado dos festejos e do reconhecimento do Estatuto da Cidade como marco significativo na programação do direito brasileiro, a teoria jurídica ressalva seu caráter intermediário, visto que ele precisará ser complementado por leis locais para garantir a sua efetividade. Sunfeld (2010, p. 52) destaca que “convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto, pois ele, em larga medida, é ainda um conjunto normativo intermediário” sendo necessário que o Município formule o planejamento. No mesmo sentido Silva (2018, p. 68) destaca que “os municípios tem campo próprio em matéria urbanística”, apesar da existência de competência comum e concorrente com os âmbitos federal e estadual, mantendo certa complexidade no tema. Trazendo uma reflexão de ordem prática, Leal (2003, p. 83) destaca que a existência do Estatuto da Cidade, por si só, não garante o alcance de suas previsões legais, sendo necessário a criação de “um conjunto de mecanismos jurídicos a serem operacionalizados em nível municipal”.

normatizações de matérias específicas, como a regularização fundiária, parcelamento de solo, questões metropolitanas, grandes projetos urbanos, instrumentos de solo criado, entre outros.

No contexto de mudanças, importante destacar recente alteração promovida através da Lei 13.784/2019⁵, adotada com o propósito de instituir uma “declaração de direitos de liberdade econômica” e onde o Direito Urbanístico é referido, no art. 1º, §1º⁶ e art. 3º, V, e XI⁷, em uma lógica de assegurar garantias individuais, que distingue-se dos sentidos enfatizados no capítulo que trata da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e do teor do Estatuto da Cidade, que possuem uma lógica de assegurar meios de intervenção estatal, para viabilizar direitos sociais.⁸

Outra questão em debate, que vai em sentido contrário ao contexto

⁵ A Lei decorre da proposta inicial contida na Medida Provisória nº 881, de 30 de Abril de 2019.

⁶ “Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal. § 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.”.

⁷ “Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário; XI - não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que: a) (VETADO);

b) requeira medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida; c) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada; d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou e) mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação.”.

⁸ Na exposição de motivos da proposta, o governo reforça o caráter da proposta, com alcance ao direito urbanístico “Ao mesmo tempo, esse rol também foi selecionado para alterar situações consideradas paradigmáticas, que repercutirão sobre todo o sistema jurídico por invertermem o pressuposto vigente de anti-liberdade e anti-desenvolvimento. Para isso, esse texto será considerado uma norma a ser seguida no direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho.”

evolutivo dos temas jurídico-urbanísticos de até então é a Proposta de Emenda à Constituição n. 80/2019, que altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social urbana e rural da propriedade, reduzindo, e porque não, esgotando o conceito estabilizado até então.

Verifica-se possível mudança de paradigma, que contraria a tendência ocorrida desde 1988, de clara preferência aos enfoques urbanísticos com caráter intervencionista. Temas como a Lei de Liberdade Econômica e proposta de emenda constitucional que rediscute o conceito de função social da propriedade, são ideias de caráter distinto daquelas ligadas aos temas urbanísticos de até então. Trata-se de um processo recente, de certa forma incompleto, que precisa ser observado de forma atenta, visto que mudaria conceitos elementares de até então da matéria.

2 Os Tribunais e o enfrentamento de temas urbanísticos

As controvérsias urbanísticas não são temas recorrentes na apreciação dos tribunais superiores do Brasil. No Supremo Tribunal Federal, uma pesquisa que tome como base a expressão “Direito Urbanístico”, apresenta apenas 22 acórdãos e 2 decisões da presidência. Uma busca feita com a expressão “Política Urbana”, traz 14 acórdãos e 4 decisões da presidência. Já a pesquisa do verbete “Direito à Cidade” não traz como resultado nenhum acórdão, indicando somente 16 decisões monocráticas. No STJ, pesquisa idêntica aponta 17 acórdãos para “Direito Urbanístico”, 11 para o termo “Política Urbana” e 9 para “Direito à Cidade”.⁹

Em todos os casos do STF, somente há duas situações de repercussão geral, o RE 607940/DF, que trata da relação entre o Plano Diretor e as demais normas urbanísticas do Município, dando a ele uma reserva material¹⁰, e o RE 422349/RS,

⁹ A pesquisa foi realizada em 25.03.2020, valendo-se da opção “adj” entre as palavras, para uma visualização mais precisa.

¹⁰ A decisão é apreciada de forma detalha em Colombo e Vanin (2021) e em Vanin (2022, p. 271-288).

que traz controvérsia sobre o tamanho do lote em usucapião constitucional. Na maioria dos casos, o tribunal tem negado a apreciação por força das suas súmulas 279 e 280¹¹.

No STJ as questões versam prioritariamente sobre operações interligadas e parcelamento do solo, com somente uma situação de acórdãos de repetitivos ou informativos de jurisprudência, tratando da responsabilidade do Poder Público em regularizar parcelamentos ilegais. Em suma, é rasa a estabilidade das decisões jurídicas que envolvem temas urbanísticos no Brasil, pois há pouca parametrização do que possa advir de decisões dos tribunais superiores.

Para apreciação do tema nos tribunais de justiça dos Estados o presente estudo valer-se-á, de maneira exemplificativa, de duas pesquisas referenciais: uma realizada por Libório (2016), que toma como base o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e outra por Alfonsin (2016), que avalia o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. O estudo realizado por Libório (2016, p. 15; 29-30; 61) se deu a partir da análise de 193 acórdãos¹², datados de 15/12/2009 até 09/08/2014, e utilizou como palavras-chave as expressões “Direito Urbanístico”; “Política Urbana”; “art. 182 da CF/1988”; e “Lei 10.257/2001”. Na divisão entre as palavras-chave constatou-se que 103 acórdãos se referem ao Estatuto da Cidade (“Lei

¹¹ Um dos motivos desta quantidade pequena de decisões está no fato de os temas urbanísticos dependem, na quase totalidade das vezes, de uma normatização local, o que afasta o STF da apreciação de boa parte das controvérsias concretas, por força do disposto nas Súmulas 279 e 280 do próprio tribunal, conforme pode ser constatado na decisão exarada no recurso RE 927439 AgR/SC em 2016: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO. OBSERVÂNCIA DO PLANO DIRETOR. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL E DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO: SÚMULAS NS. 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 927439 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 29/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 22-04-2016 PUBLIC 25-04-2016)

¹² A pesquisa se guiou pelos seguintes problemas: “Como o tribunal está aplicando o marco jurídico-urbanístico (Constituição Federal e Estatuto da Cidade)? Como o Judiciário Paulista está utilizando o Direito Urbanístico para a solução de litígios que envolvam a função social da propriedade urbana e funções sociais da cidade? Qual o papel do Poder Público na execução das políticas públicas urbanas segundo o tribunal?” (LIBORIO, 2016, p. 15).

10.257/2001”); 73 a expressão “Direito Urbanístico”; 10 à “Política Urbana”; e 7 ao “art. 182 da CF/1988”.

Na pesquisa de Alfonsin (2016, p. 422; 434), que teve como enfoque a “receptividade da nova ordem jurídico-urbanística brasileira em demandas julgadas entre 2011 e 2015” foram feitas buscas com as palavras-chave “função social da propriedade urbana”; “funções sociais da cidade”; “direito à cidade”; “direito à moradia”; “plano diretor”; e “usucapião urbana especial”.

A pesquisa de Libório (2016, p. 87-88) visou, entre outras finalidades, observar se a evolução da legislação, na forma apresentada no tópico anterior, em especial pelo teor dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, tem redundado nas decisões prolatadas pelo TJ/SP.

Nas palavras da autora, a análise visou identificar “a presença de argumentação jurídica relacionada a natureza do Direito Urbanístico e as diretrizes da Política Nacional de desenvolvimento urbano”. Dentre as conclusões apresentadas, há elementos que demonstram que os tribunais ainda não estabilizaram os regramentos advindos dos textos legais gerais referenciais, observando-se uma predominância na “utilização de leis municipais sobre normas e padrões urbanísticos”, sendo que, em muitas vezes, esta análise ocorre de forma isolada “sem dialogar com o capítulo de Política Urbana da Constituição e o Estatuto da Cidade”. (LIBÓRIO, 2016, p. 87-88)

Neste sentido, a autora aponta que em quase 67% dos acórdãos pesquisados não há menção aos princípios indicados na Constituição e na lei geral. Reforça este entendimento a constatação de que, por muitas vezes, quando Constituição Federal é citada, serve para fundamentar e reafirmar a competência local, até porque “os Municípios foram os principais réus das ações que culminaram nos acórdãos estudados”. (LIBÓRIO, 2016, p. 87-88)

A verificação dos Municípios como réus e a relevância da normatização local para as decisões judiciais também aparece no trabalho realizado por Alfonsin

(2016, p. 422). Uma das constatações apresentadas é de que a aplicação do Estatuto da Cidade se dá com maior efetividade “quando o Poder Público se encontra no polo passivo das ações”.

Por outro lado, as normas de Constituição Federal e do Estatuto da Cidade não são aplicadas com a mesma intensidade quando o réu é um particular, o que configura “uma maneira seletiva de aplicar a lei”; um “desconhecimento da nova ordem jurídico-urbanística por parte tanto dos litigantes quanto dos magistrados” e uma “baixa efetividade do Estatuto da Cidade nas trincheiras do Poder Judiciário” no Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul. (ALFONSIN, 2016, p. 422)

Retomando o estudo de Libório (2016, p. 89-94) verifica-se também que as normas urbanísticas no Brasil, baseadas nos preceitos da Constituição Federal no capítulo da Política Urbana e do Estatuto da Cidade, não tem sido o fundamento principal utilizado nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “nota-se que a principal fundamentação dos acórdãos não se dá pelos princípios ou dispositivos constitucionais”, visto que 82% dos acórdãos não fazem referência a qualquer princípio e, ainda, que as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade foram citadas em apenas três das 193 decisões estudadas.

A natureza do direito urbanístico somente foi citada 31 dos acórdãos, o que confirma um notório “desconhecimento do marco legal jurídico-urbanístico e dos instrumentos de política urbana”. (LIBÓRIO, 2016, p. 87-88)

As conclusões apresentadas por Alfonsin (2016, p. 448) vão no mesmo sentido: “a nova ordem jurídico-urbanística-brasileira ainda tem um largo caminho a percorrer até vir a ser reconhecida, judicializada e efetivamente aplicada nas trincheiras do Poder Judiciário”.

Outra questão que reforça que a evolução ocorrida na legislação não pode ser observada nos tribunais, refere-se à organização formal na pesquisa de jurisprudência. As duas autoras constatarem que os temas urbanísticos ainda não possuem a atenção devida do Poder Judiciário, vez que tanto no tribunal paulista

quanto no gaúcho não há precisão dos temas desta espécie nas opções de pesquisa de jurisprudência.

Liborio (2016, p. 72) destaca que “há assuntos de Direito Urbanístico já existentes na lista de assunto do TJ/SP que são pouco utilizados ou compreendidos pelos servidores” responsáveis em classificar os recursos. No mesmo sentido, Alfonsin (2016, p. 448) aponta como “reflexo da lentidão com que o paradigma da nova ordem jurídico-urbanística difunde-se no seio do Poder Judiciário” os problemas de catalogação, visto que os temas urbanísticos estão incluídos como “direito público não especificado” ou “direito administrativo” revelando-se como uma “marginalização e inviabilização” destas matérias na jurisprudência do TJRS, distorcendo resultados e dificultando a realização de investigações científicas”.

Além deste certo distanciamento entre a legislação e as decisões dos tribunais, os temas jurídico-urbanísticos dão conta de outra constatação: a criação de um ramo denominado as vezes como “Direito Urbanístico”, as vezes “Política Urbana” ou ainda “Direito à Cidade”.

É inegável existir uma aproximação entre ambos. Sunfeld (2010, p. 49) destaca uma “a ligação constitucional entre as noções de Direito Urbanístico e Política Urbana”. Mas questiona-se: é certo usar os termos como sinônimos? O que distinguiria Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade?

3 O Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito da Cidade

Os temas urbanísticos no Direito podem ser observados sobre diferentes perspectivas, fator constatado na ausência de uma identidade absoluta entre o direito legislado e o direito julgado. Desta forma, ainda que em um mesmo texto jurídico, diferentes unidades podem ser identificadas, especialmente o Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito à Cidade.

Neste tópico pretende-se aprofundar as reflexões sobre as três unidades. O

que se verifica na leitura da doutrina jurídica que trata de temas urbanísticos é uma certa despreocupação em definir com mais clareza os contornos de cada um, tratando tais unidades de maneira semelhante, quando não idêntica.

O elemento que enlaça todos os três hipotéticos ramos é a relação com o urbano. O rural somente seria observado pelas unidades quando interessasse ao urbano. O que é rural e ou que é urbano no para o Direito, acaba por ser uma decisão em âmbito municipal, a partir de uma ação coordenada de atos, que culmina com a entrada em vigor de uma norma: o Plano Diretor.

Ou seja, o próprio direito define o que é urbano para o Direito e este parece ser um possível enlace, que aproxima muito as percepções sobre o Direito Urbanístico, Política Urbana ou Direito à Cidade. A dúvida que permanece é se estas unidades, que inegavelmente possuem certa identidade, possuem alguma diferenciação. Para avançar nas reflexões é necessário observar como a doutrina jurídica conceitua os três temas.

3.1 Conceito de Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade

Uma observação geral sobre a teoria jurídica brasileira, que estuda temas urbanísticos, permite afirmar que há dois autores que se destacam na indicação de um sentido para o Direito Urbanístico, sendo frequentemente citados e reproduzidos pelos novos estudos deste campo: Meirelles e Silva¹³. Para Meirelles (2017, p. 549), o direito urbanístico apresenta-se como “ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Silva (2018, p. 49), que também constrói suas conceituações a partir das ideias Meirelles, define Direito Urbanístico de duas formas: uma na qual considera o

¹³ Entre os autores consultados, os seguintes valem-se das ideias de Meirelles ou Silva para propor alguma espécie de conceituação para Direito Urbanístico: Domingues (2010); Humbert (2009); Rech e Rech (2010); Rech e Rech (2016); ichi (2009); Carvalho Filho (2013).

ramo como um “conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”; e a outra na qual define o campo como ciência, considerando-o como “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”.

O segundo conceito a ser descrito é o de Política Urbana. Para Carvalho Filho (2013, p. 17) política urbana consiste no “conjunto de estratégias e ações do poder público”, que poderão ocorrer tanto “isoladamente ou em cooperação com o setor privado” sendo “necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem estar das comunidades”. Pinto (2005, p. 45-46) descreve a política urbana como “o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso “espaço” entre os diversos usos que o disputam”.

O Direito à Cidade, ao contrário da Política Urbana (art. 182) e do Direito Urbanístico (art. 24, I), não tem previsão expressa na Constituição Federal, porém a doutrina que trabalha o assunto entende que ele pode ser depreendido da ideia de “funções sociais da cidade”, previsto no art. 182 da Constituição Federal e do contexto normativo geral do Estatuto da Cidade.

Seu conceito é amplo, sendo apresentado por Osório (2006, p. 195) como algo “interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos” incluindo-se aí os “civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais”. A autora explica ainda que ele inclui a liberdade de reunião, participação, respeito a minorias, pluralidades étnicas, raciais e sociais, respeito a imigrantes, dentre outros. Sua delimitação estaria em destacar que “as cidades tem como fim principal atender uma função social”. Saule Jr. (2007, p. 38), contribui com o entendimento ao dispor que o direito a cidade visa reconhecer “um direito

emergente das pessoas que vivem nas cidades”¹⁴.

Observados os conceitos apresentados pelos autores, verifica-se que o conteúdo da Política Urbana é mais amplo do que o de Direito Urbanístico, mas demonstra-se absolutamente exíguo se comparado com o conteúdo de Direito à Cidade, que praticamente inclui tudo que diz respeito aos Direitos Humanos.

Quando se trata de Política Urbana e Direito Urbanístico, vislumbra-se a atuação do Estado e a ordenação do território, assim como, um regime jurídico de direito público, voltado a organização dos espaços habitáveis.

Ao observar a descrição do conceito de Direito à Cidade o leque de opções se abre significativamente, abarcando os mais diversos direitos humanos e observando a cidade como local onde devem materializar-se tais direitos, ao exigir que, toda norma ou decisão judicial estejam atentos a estas prescrições.

Descritos os conceitos, passa-se a observar qual é o objeto de cada uma das unidades.

3.2 Objeto do Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade

O objeto Direito Urbanístico pode ser delimitado com base nos dois conceitos de Silva (2018, p. 38). Verificado com base no sentido objetivo, o objeto seria “regular a atividade urbanística” e “disciplinar a ordenação do território”. Na perspectiva científica, o objeto consistiria em “expor, interpretar e sistematizar” normas e princípios que regulem a atividade urbanística.

O objeto da Política Urbana também se apresenta de diversas maneiras na doutrina jurídica brasileira. Pinto (2005, p. 45-46) explica que há abordagens que delimitam como objeto da política urbana na atuação do poder público em relação a

¹⁴ Um estudo que aborda questões conceituais e aplicadas do Direito à Cidade é Silveira, Vanin e Colombo (2021).

ordenação territorial¹⁵ e há entendimentos que ampliam este objeto ao “conjunto das políticas setoriais de habitação, saneamento, trânsito e transportes urbanos”, dentre outras.

O Direito à Cidade tem um objeto mais amplo, praticamente impossível de ser delimitado. No conceito apresentado por Osório (2006, p. 196) tal constatação fica clara, uma vez que “o direito da cidade é interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos de forma integral e indivisível” e isso abarcaria a quase totalidade das políticas públicas setoriais.

Saule Jr. (2007, p. 53), ao tratar do objeto do Direito à Cidade, faz uma ponderação interessante, que aproxima o conceito de Direito à Cidade do conceito mais aberto de Política Urbana, ao afirmar que ele se efetiva quando políticas públicas forem aptas para “assegurar, às pessoas que vivem na cidade, o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”.

A afirmação de Saule Jr., comparada ao objeto mais amplo de Política Urbana, evidencia o problema da confusão de sentido entre as unidades, que, dependendo da forma como são observados, podem ser considerados todos como um mesmo objeto.

Ao observar o objeto do Direito Urbanístico, da Política Urbana e do Direito à Cidade, exclusivamente a partir de seu conjunto de normas, pode não existir distinção. Para o autor Vichi (2007, p. 117) há uma convergência entre o Direito Urbanístico e a Política Urbana, já que “todas as normas que disserem respeito” ao “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do

¹⁵ O autor Pinto (2005, p. 45-46) adota a primeira opção e conceitua como desenvolvimento urbano, ao invés de política urbana, o conceito mais aberto, que vai além da ação do poder público no ordenamento territorial, e inclui no conceito algumas políticas setoriais. Pinto explica ainda que a localização dos equipamentos públicos inclui “tanto as edificações necessárias aos serviços públicos – como hospitais, praças e escolas – quanto as redes de infraestrutura utilizadas para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, telecomunicações e sistema viário”, não sendo função da política urbana, definir o que cada política setorial fará com cada espaço, sendo assim, toma demanda por espaço e indica a localização dos equipamentos.

bem estar dos habitantes” que é o conteúdo previsto no art. 182 *caput* da Constituição Federal e que trata da Política Urbana “deverão integrar o regime jurídico de direito urbanístico”.

Por outro lado, Sundfeld (2010, p. 49-50) afirma que existem objetos distintos entre Direito Urbanístico e Política Urbana, embora exista uma “ligação constitucional entre as noções” há um objeto de regulação do direito urbanístico que “é o solo (espaço) da cidade” aduzindo ainda que ele “é o direito da política espacial da cidade”. Já a Política Urbana, por ser uma “política espacial”, precisa necessariamente “coordenar-se com as políticas de transportes, saneamento, energia, agrária, etc.” sendo um dos seus aspectos a necessidade de uma “coordenação externa”, qual seja “dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas”.

As ideias dos autores possibilitam a seguinte reflexão: as conceituações e objetos apresentados até aqui tem no conteúdo dos textos normativos o elemento base para dar sentido a cada uma das unidades e acabam aproximando seus significados.

Se observado o conceito e o objeto tão somente a partir do conteúdo material, o Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito à Cidade, possivelmente apresentar-se-ão como a mesma coisa. Se a observação tomar como base suas funcionalidades, os resultados poderão ser diferentes, sendo possível estabelecer distinções, na forma como será abordado a seguir.

3.3 Distinções entre Direito Urbanístico, da Política Urbana e do Direito à Cidade

Quando se observa a o conteúdo material das leis e decisões judiciais é difícil perceber distinções nas subdivisões entre as unidades Direito Urbanístico, da Política Urbana e do Direito à Cidade.

Para apontar o que distingue uma unidade em relação as demais, pretende-se buscar a existência de identidades que as diferenciam. Não se objetiva definir sobre autonomia ou não, mas observar a existência de diferenciações nas funcionalidades do Direito Urbanístico, da Política Urbana e do Direito à Cidade.

Nesse contexto, a existência ou não de normas sobre determinado assunto, no caso urbanismo, assim como a qualidade ou quantidade do seu conteúdo, que selecionou técnica A ou B do urbanismo, mais liberal ou mais social, não são os elementos aptos para diferenciar, nesta perspectiva, as três unidades.

Dizer que lei de parcelamento do solo, código de obras, código de posturas é Direito Urbanístico; que Política Urbana é o disposto no art. 182 e 183 da Constituição Federal e os planos diretores municipais; e que o Direito à Cidade é o conteúdo material do Estatuto da Cidade influenciado pelos direitos humanos, pouco contribui para a classificação aqui pretendida.

Não há como garantir que exista ou não um pouco de cada uma das três unidades em todos os regramentos citados. Outro problema gerado em observar somente o conteúdo das normas, seria considerar que eventual revogação ou mutação delas - como indicado ao final do primeiro tópico - geraria uma extinção ou mudança de sentido para a unidade.

Assim, para que se responda o questionamento se o Direito Urbanístico, a Política Urbana e o Direito à Cidade podem ser considerados unidades com identidades próprias, com elementos que as distinguem, proceder-se-á sua observação a partir das seguintes características: (1) previsão legal expressa; (2) nível de interdisciplinaridade; e (3) função operacional.

No que diz respeito a (1) previsão legal expressa, verifica-se que o Direito Urbanístico é regrado na Constituição Federal, art. 24, I, como competência legislativa concorrente, ao lado de outros tantos ramos do direito.

A Política Urbana também tem previsão expressa no art. 182 e 183 da Constituição Federal, mas em uma perspectiva diferente, de norma indicadora

daquilo que o Poder Público deve fazer, com regras de competência, instrumentos, entre outros.

Já em relação ao Direito à Cidade não há previsão expressa. Uma possibilidade é considerar sua previsão como um dos objetivos fundamentais da Política Urbana, quando trata da “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”. Todavia, não se trata de estipulação taxativa, como quando a Constituição trata das unidades anteriores.

A previsão legal expressa acaba tendo conexão direta com o segundo elemento proposto: (2) o nível de interdisciplinaridade. A posição constitucional, acima referida, reforça uma condição de maior/menor clausura disciplinar, dependendo da unidade observada.

O Direito Urbanístico apresenta-se como o mais blindado para influência de outras disciplinas, se comparado com a Política Urbana e o Direito à Cidade. As decisões proferidas no âmbito do Direito Urbanístico têm relação com temas jurídicos tradicionais, como o poder de polícia (licenciamento e fiscalização), a limitação e condicionamento do direito de propriedade, livre iniciativa, entre outros.

Por outro lado, a Política Urbana é mais aberta para a influência de outras disciplinas, por meio dos mecanismos políticos. A partir do contato com outras políticas setoriais, pode-se entender necessária a alteração de normas vigentes ou redirecionar ações governamentais. Novas ideias sobre o urbanismo, necessidades sociais, econômicas, ambientais tendem a influenciar a Política Urbana, impactando em mudanças no seu conteúdo, o que afetará, em um segundo momento, o próprio teor do Direito Urbanístico.

O Direito à Cidade pode ser considerado como a própria interdisciplinaridade dos temas jurídico-urbanísticos, para além do caráter institucional da Política e do Direito. O tema é originário de estudos de outras disciplinas, que exerceu uma grande influência no conteúdo material do Direito no país, com a finalidade de aproximá-lo ao conteúdo dos Direitos Humanos. Ainda

que eventualmente inserido no conteúdo das normas e das ações governamentais, sua natureza originária está na ligação com outras disciplinas.

A indicação da (3) função operacional complementa as características anteriores. Neste caso, o Direito Urbanístico tem com funcionalidade a promoção de decisões judiciais ou administrativas, que tendem a ser proferidas com base em argumentos, fundamentos e conceitos jurídicos, com o fim de definir se determinada conduta/requerimento está ou não de acordo com os preceitos jurídicos vigentes.

A Política Urbana, por sua vez, exerce uma estrutura operativa de acoplamento entre o Direito e a Política. Suas decisões visam, quando necessário, modificar o conteúdo dos temas jurídico-urbanísticos e implementar ações, projetos, programas, instrumentos de forma a concretizar a política pública.

O Direito à Cidade opera de outra maneira, não proferindo decisões, mas como uma espécie de catalisador, que observa a Política urbana e o Direito urbanístico, produzindo discursos e ações sociais quando as decisões proferidas em Direito Urbanístico e Política Urbana distanciam-se do conteúdo dos direitos humanos.

Assim, o Direito Urbanístico opera no sentido de observar fatos pela lógica de estarem ou não de acordo com o Direito; a Política Urbana opera aproximando e acoplando decisões políticas e os seus conteúdos jurídicos; e o Direito à Cidade visa observar se as decisões políticas e jurídicas são convergentes com o conteúdo dos direitos humanos.

Um resumo das ideias trabalhadas até aqui pode ser observado neste quadro comparativo de distinções:

Figura 1. Quadro de Distinções

Unidade	Previsão Legal Expressa	Nível de interdisciplinaridade	Função Operacional
Direito Urbanístico	Art. 24, ICF	Baixo	Decidir sobre licitude/ilicitude de condutas relacionadas a temas urbanísticos.

Política Urbana	Art. 182 e 182 CF	Médio. Conexão entre Direito e Política.	Decidir na formulação, implementação e revisão de Políticas Públicas Urbanísticas.
Direito à Cidade	Inexiste. Indiretamente, <i>caput</i> do art. 182 “funções sociais da cidade	Alto. Influência dos direitos humanos nas normas e ações.	Catalisar o Direito Urbanístico e Política Urbana garantindo sua aproximação aos preceitos humanitários.

Fonte: Elaboração Própria

Neste contexto, fatos idênticos podem ser observados de maneiras distintas pelas três unidades. Utiliza-se como exemplo, a instituição de um grande projeto urbano, que remeterá ao despejo de moradores em situação de vulnerabilidade.

Em linhas gerais, a observação do Direito Urbanístico será pela análise da licitude das decisões, com o objetivo de verificar se a intervenção urbanística proposta no grande projeto pode ou não ocorrer naquele local, tendo como base as normas de zoneamento, entre outras. Outra possibilidade de verificação na perspectiva do direito urbanístico é se o despejo se deu com respeito as normas vigentes e jurisprudência dominante.

A Política Urbana visualizará o fato pela lógica realização/não realização do despejo e da viabilização/não viabilização do grande projeto, no sentido de garantir que as etapas de formulação, implementação da política pública sejam alcançadas. Por tratar-se de ação pública, a licitude tem papel fundamental, sendo um elemento chave a ser observado para o alcance das finalidades da ação estatal - mas não se confunde com a funcionalidade central da Política Urbana.

O Direito à Cidade observará o fato na perspectiva do respeito aos direitos humanos, protestando ao analisar existe possibilidade de gentrificação/não gentrificação do grande projeto, ou ainda, na inobservância de questões humanitárias nas medidas adotadas para o despejo, ainda que eles sigam todos os parâmetros da lei e de decisões judiciais ou tenham como alcance final o interesse público.

O que deve ficar claro é que existirão casos onde haverá convergência das unidades, assim como, situações em que cada uma observará a situação de maneira

distinta. Mesmo nos casos de distinção, cada um continuará operando dentro de uma funcionalidade operativa própria.

Existe uma retroalimentação permanente entre os três espaços, o que possibilita a constante evolução dos seus conteúdos, ora reforçando o caráter de direito público e finalidade mais humana, ora seguindo caminhos liberais e despreocupado com os direitos sociais.

Conclui-se assim, que apesar da intensa comunicação entre Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade, fator que pode confundir seus sentidos, a partir da observação aqui apresentada, os três podem ser considerados unidas com identidade própria, visto que são passíveis de diferenciações.

Considerações finais

Ao observar-se a evolução legislativa em temas urbanísticos no Brasil, percebe-se a existência de uma fase pré-constitucional; pós-constitucional até o Estatuto da Cidade; e pós-Estatuto da Cidade, sempre com um enfoque de caráter social e intervencionista.

A ressalva neste direcionamento apresenta-se em processo iniciado recentemente, de certa forma incompleto, decorrente da vigência da Lei de Liberdade Econômica e da proposição de outras iniciativas, ainda em debate no parlamento. As consequências das normas e proposições precisam ser observadas de forma atenta, visto que mudam as referências elementares de até então na legislação urbanística brasileira.

No levantamento de como os Tribunais tem enfrentado os temas urbanísticos, verificou-se que o assunto não é recorrente, tendo poucas decisões referenciais no âmbito das cortes superiores, e ainda, existindo um distanciamento entre o conteúdo das normas vigentes, em especial, das diretrizes do Estatuto da Cidade e o teor das decisões judiciais.

Ao abordar-se os conceitos e objeto do Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade, verificou-se características e funcionalidades para cada uma das unidades, que acabam por confundir-se, quando se tenta vincula-las ao conteúdo normativo material.

O problema que guiou a pesquisa foi respondido de forma afirmativa, confirmando-se a hipótese de que existem parâmetros distinguir as três unidades em estudo. Foram constatadas diferenciações quanto (a) a previsão legal expressa; (b) o nível de interdisciplinaridade; e (c) a função operacional.

Embora existam tais distinções, a pesquisa verificou que terá casos onde as unidades irão convergir, assim como, situações em que suas observações sobre determinados fatos, levarão a conclusões distintas. Ainda, constatou-se que sempre existirá uma retroalimentação permanente entre as três, o que resulta em constante modificação dos seus conteúdos, nos mais diferentes sentidos.

As explanações aqui propostas não têm caráter definitivo. Cumprem a finalidade de dar certa luz aos pontos cegos da doutrina jurídica, que eventualmente, aproxima de forma demasiada as três unidades. Apesar de Direito Urbanístico, Política Urbana e Direito à Cidade possuírem conteúdos semelhantes, possuem funcionalidades distintas.

Nestes termos, a pesquisa contribuiu com a construção de elementos que evidenciam algumas diferenciações entre as unidades, de forma a reforçar a identidade própria de cada uma.

Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário**. Direito & Praxis, Vol. 07, N. 14, p. 421-453, 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fábio Scopel. **Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no recurso extraordinário nº. 607.940/DF**. Revista de Direito da Cidade, v. 13, n. 2, p. 1100-1125, abr. 2021.
- DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **Competência dos Estados Membros no Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Edésio. **A Nova Ordem Jurídico-Urbanista no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 03-23.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito Urbanístico e Função Socioambiental da Propriedade Imóvel Urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e possibilidades da constituição do Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LIBÓRIO, D. C.; FROTA, H. B.; CARDOSO, P. M.; GUIMARÃES, I. M. **Direito Urbanístico em Juízo: Estudo de Acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo: IBDU, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 27-43.

OSORIO, Leticia Marques. **Direito a Cidade como Direito Humano Coletivo**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-215.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Direito e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RECH, A. U.; RECH, A. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental – Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, A. U.; RECH, A. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a Construção de um Plano Diretor Sustentável na Área Urbana e Rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVEIRA, C. E. M., VANIN, F. S., COLOMBO, G. **Possibilidades do direito à cidade e do comum urbano no projeto Viva São Pelegrino, de Caxias do Sul -RS**. Revista Gestão Ambiental e Sustentabilidade-GeAS, 10, 1-21, abr. 2021.

SUNFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 44-60.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário RE n. 927.439**. Rel. Carmen Lucia, julgada em 22/04/2016. DJ. 25/04/2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 422.349**. Rel. Ministro Dias Toffoli, julgada em 29/04/2015. DJ. 05/08/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário RE n. 607.940/DF**. Rel. Ministro Dias Toffoli, julgada em 29/04/2015. DJ. 26/02/2016.

VANIN, Fábio Scopel. **Direito, Urbanismo e Política Pública**. São Paulo: Almedina, 2022.

VICHI, Bruno. **Política Urbana: Sentido Jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.