

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 11 | n. 3 | setembro/dezembro 2020 | ISSN 2179-8214  
Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)  
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Tutela difusa das cidades: do caráter metaindividual ao processo coletivo na ordem urbanística**

*Diffuse protection of cities: from the meta-individual character  
to the collective process in the urban order*

**Rhuan Filipe Montenegro dos Reis\***

Centro Universitário de Brasília (Brasil)  
rhuan-reis@hotmail.com

**Jefferson Carús Guedes\*\***

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)  
jefferson.guedes@ceub.edu.br

Recebido: 24/06/2020

Received: 06/24/2020

Aprovado: 18/09/2020

Approved: 09/18/2020

Como citar este artigo/*How to cite this article*: REIS, Rhuan Filipe Montenegro dos; GUEDES, Jefferson Carús. Tutela difusa das cidades: do caráter metaindividual ao processo coletivo na ordem urbanística. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 165-192, set./dez. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i3.27174

\* Mestrando, com bolsa pela CAPES, em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (Brasília-DF, Brasil) na área de concentração em Políticas Públicas, Processo Civil, Processo Penal e Controle Penal. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Cruzeiro do Sul. Pós-graduando em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Bacharel em Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília. Advogado. Gestor e Consultor Ambiental. E-mail: rhuan-reis@hotmail.com.

\*\* Doutor em Direito das Relações Sociais (Processo Civil) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Possui Especialização em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Graduação em Direito pela Universidade da Região da Campanha. E-mail: jefferson.guedes@ceub.edu.br.

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar as potencialidades e limitações de instrumentos como Ação Civil Pública e Ação Popular para defesa da ordem urbanística, conjugando aspectos jurisprudenciais e doutrinários. Evidencia, em um primeiro plano, a ordem urbanística como direito constitucional e difuso, expondo seus lastros historiográficos e comparados, buscando-se também elucidar o aspecto metaindividual e fraterno desse direito, tal como as dimensões operacionais do bem-estar coletivo enquanto conceito programático da Constituição. Por fim, são discutidas relações entre o princípio da justiça constitucional e o controle processual das políticas públicas urbanísticas, cabendo para tanto, analisar a tutela processual do meio urbano pelo prisma dos principais enunciados judiciais sobre o assunto.

**Palavras-chave:** direito urbanístico; sustentabilidade; ecologia urbana; interesses difusos e coletivos; ordem urbana.

## Abstract

*This work aims to analyze the potential and limitations of instruments such as Public Civil Action and Popular Action for the defense of the urbanistic order, reunite jurisprudential and doctrinal aspects. In the foreground, it highlights the urban order as a constitutional and diffuse right, exposing its historiographic and comparative perspectives, also fetch to elucidate the meta-individual and fraternal aspects of this right, as well as the operational dimensions of collective well-being as a programmatic concept of constitution. Finally, this article deals with the relationship between the principle of constitutional adequacy and the procedural control of urban public policies, and it is therefore necessary to analyze the procedural tutelage of the urban environment through the prism of the main judicial pronouncement on the subject.*

**Keywords:** urban law; sustainability; urban ecology; diffuse and collective interests; urban order.

## Sumário

1. Introdução. 2. (Neo)Constitucionalismo fraterno, perspectivas comparadas e alguma história da política urbana. 3. Da visão poliocular e metaindividual cidadina às dimensões operacionais do bem-estar urbano. 4. As potencialidades das ações coletivas: entre o princípio da justiça e o controle processual das políticas públicas. 5. Considerações finais. Referências.

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 estatuiu, em seu artigo 182, disposições fundantes da atual política urbana nacional, partindo de uma assertiva preceitual – em que se verifica a necessidade de execução da política de desenvolvimento urbano pelo município – e outra principiológica, na medida em que reconhece na ordem urbanística ampla relação com o bem-estar populacional e inegável vínculo a um elemento limitante do direito de propriedade, a função social:

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 (BRASIL, 1988).

A legislação urbanística, desde a promulgação da CF/1988, tem assegurado cada vez mais relevância e autonomia aos municípios. O árduo trabalho do poder constituinte originário foi precedido de muitas mobilizações sociais, estando em consonância com a historicidade da temática sócio-urbana. O Direito Urbanístico ganha corpo por meio de diplomas legais, de políticas públicas e pela apreciação do poder judiciário, que aos poucos vai sedimentando sua jurisprudência nesse segmento. Contudo, muitas vezes é difícil visualizar esses direitos por uma ótica individual, pois as pautas atinentes a determinado espaço urbano dizem respeito à vida do conjunto de seus habitantes. Sequer é possível determinar o número de pessoas afetadas por esse processo.

Dessume-se que a política urbana traduz pautas metaindividuais importantes, por ser tema sensível a aspectos como saúde, meio ambiente, violência, o que enseja algumas formas de tutela, pelas vias coletiva e difusa. Pode-se, assim, materializar tal direito coletivo por meio de instrumentos constitucionais como Ação Popular ou mesmo a Ação Civil Pública (ACP). Constitui-se objetivo geral desse artigo investigar as potencialidades da tutela difusa nessa temática bem como evidenciar o caráter transindividual da ordem urbana. Têm-se por objetivos específicos examinar algumas perspectivas históricas e comparadas desse novo braço do direito, sua relação com o (neo)constitucionalismo e as pautas sociais que circundam a política urbana. Avalia-se também a dimensão operacional

do bem-estar urbano, valor caro à Lei Fundamental. Analisa-se, a posteriori, as questões referentes à tutela coletiva desses direitos e a como a jurisprudência se posiciona relativamente a esse tema, considerando-se as possibilidades do controle processual das políticas públicas urbanas dentro da lógica da conformidade (justeza) e da separação entre poderes.

Os passos de pesquisa consistem em revisão bibliográfica concisa, que abrange, na primeira parte do texto, o exame de documentos históricos e registros escritos da Assembleia Constituinte e suas Comissões. Far-se-á, também, o cotejo de textos constitucionais estrangeiros que detenham previsões semelhantes com relação à política urbana. Na sequência, mediante disposição interdisciplinar, ao incluir textos de periódicos reconhecidos, manuais e fontes de imprensa, analisar-se-á a política urbana e sua relação com outras pautas sociais. Por fim, apresenta-se uma pesquisa de jurisprudência mais abalizada e atual, no âmbito dos Tribunais de Justiça e Tribunais Superiores, a fim de avaliar como o Poder Judiciário vem se manifestando acerca das dimensões e pautas já elencadas.

## **2. (Neo)Constitucionalismo fraterno, perspectivas comparadas e alguma história da política urbana**

De certo, um dos grandes predicados do constitucionalismo contemporâneo é a proteção dos intitulados direitos de terceira dimensão, conceito caro ao Estado Democrático de Direito, desde que Karel Vasak (1982) pensou em sistematizar titulações individuais e comunitárias de direitos fundamentais. A gênese desses direitos está amplamente vinculada à superação de uma tutela que só poderia se dar numa perspectiva individual. A mera ideia de abstenções e prestações coercitivas cede espaço para o espírito interativo e cooperativo entre sujeitos públicos e privados, compondo a acepção jurídica da fraternidade. Esse aspecto fraternal, quando somado a um senso de comunidade, auxilia a construção de laços sociais e políticos que ultrapassam as expectativas individuais, compondo pautas coletivas passíveis de judicialização. Inteligência essa traduzida no preâmbulo de nosso texto constitucional.

É notório que um dos maiores direitos representativos da perspectiva da fraternidade é o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. Nele, tem-se o ambiente artificial, resultado do imaginário e de esforços humanos na modificação dos espaços que abrigam as civilizações.

Igual dinâmica se aplica às formas de organização social, fomentadas sobretudo por avanços científicos e tecnológicos. Essa definição de ambiente artificial certamente abarca as cidades, cuja mutação conceitual, ao longo da história, é bastante perceptível: vista desde a “realidade da concentração da população, dos instrumentos de produção, da sociedade complexa, cuja base geográfica é particularmente restrita a seu volume” (MAUNIER, 2004, p. 44) até “uma organização destinada a maximizar a interação social” (CLAVAL, 1981, p. 4).

A concepção popular de urbano tende a ser *prima facie* resultante da comparação entre cidades e o meio rural. O campo figura no imaginário social como sucessão de paisagens pouco modificadas pelo homem, em que predominam atividades agropastoris e a vida bucólica, longe da agitação dos grandes centros populacionais. Associa-se, assim, o paradigma sustentável ao meio rural, por concentrar espaços pouco modificados. Em contrapartida, esse mesmo paradigma seria inconciliável com a realidade das grandes metrópoles. Porém, as concepções mais recentes de sustentabilidade, como a emanada pelo próprio Relatório Brundtland de 1987, mostram que a proteção ambiental também pode alcançar o meio urbano, desde que adaptado à utilização racional dos recursos naturais e serviços ecossistêmicos, adjacentes às cidades, fazendo com que a população desses ambientes busque cumprir suas necessidades sem comprometer a de gerações futuras, o que funda um imenso desafio face ao estilo de vida acelerado desses ambientes, provocadores de grandes impactos.

Uma vez que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está fortemente associado com a questão urbana, sobretudo no plano conceitual, convém salientar que o direito ao meio urbano sustentável integra o rol constitucional de Direitos Fundamentais, pois não é possível conjeturar uma pauta ambiental que despreze a moderna dinâmica cidadina. O processo histórico que levou à urbanização como a conhecemos precede o período industrial do século XIX. A Roma Antiga exemplifica isso. No Brasil, há surtos industriais relevantes (LOPES, 1979) já nos primórdios do período republicano. A década de 1930, sobretudo no que diz respeito à cidade de São Paulo, representou grande marco na formação de estruturas espaciais concentradas de tipo urbano-industrial em torno da cidade (MATOS, 2012).

Tais movimentos fomentaram o primeiro arcabouço constitucional a contemplar o meio urbano, a Constituição de 1934. Lei Fundamental, portanto, digna de nota na formação do direito urbanístico. Inclusive, conforme esclarece Leal (2014), as ordenações Filipinas já teciam considerações acerca de temas como estética das cidades, relações de vizinhança e direito de construir. O mesmo autor discorre também sobre a tentativa do legislador ordinário de erigir políticas públicas que contemplassem questões urbanas na criação do Ministério do Planejamento (Lei 4380/64), incumbindo-o de implementar o programa nacional de habitação e de planejamento territorial.

No entanto, a urbanização desordenada seguia seu processo de intensificação, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1970. Destaca-se o processo de êxodo rural que, em movimentos centrípetos, suscitou enorme aceleração de adensamentos demográficos, fazendo com que o país passasse de uma distribuição populacional eminentemente concentrada no meio rural (cerca de 60% a 70%) para uma realidade inversa, isto é, 70% da população fixada nas cidades (RIBEIRO, 2009). No entanto, o poder constituinte originário nos anos de 1937, 1946, 1967 e 1969 não parece ter dado a devida atenção a esse deslocamento demográfico.

Contudo, a Assembleia Constituinte de 1987 objetivou romper o silêncio que perdurou com relação à Política Urbana. Insurgem diversas manifestações populares no seio da redemocratização. Pessoas que vivenciavam a precariedade e a desordem das cidades manifestavam seus rogos por meio de cartas direcionadas às comissões constituintes, conferindo assim fôlego aos trabalhos da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Na documentação histórica desse processo em Assembleia (1987), encontra-se o seguinte registro: “podemos notar, na esfera da questão urbana, uma nítida preocupação social com relação ao assunto habitação, e, em relação aos transportes, uma referência bem acentuada quanto ao transporte urbano de passageiro”. É dessa preocupação que tratamos.

Afora o exame da evolução normativa interna, é interessante apontar algumas perspectivas comparadas como norte não só para a compreensão do ordenamento interno como para a busca por soluções. Como exemplo, tem-se a Constituição Portuguesa de 1973, que demandava de Estados e regiões autônomas a ordenação, o uso e a transformação dos solos urbanos, prescrevendo o respeito à utilidade pública (Art. 65º).

Observa-se o cuidado para com a questão urbana na Constituição Suíça de 1999, que, em sua quarta seção, situa meio ambiente e planificação territorial no mesmo patamar do direito fundamental, responsabilizando os Kanton – Cantões<sup>1</sup> – pela execução desse planejamento, que deve estar atento às diretrizes e aos princípios gerais da Confederação Suíça (Art. 75).

A constituição espanhola, por seu turno e na mesma direção, garante às comunidades autônomas o direito à *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (Art. 148). Cite-se a expressão constitucional austríaca, que confere aos estados a execução das políticas de saneamento e o trato para com as questões habitacionais (Art. 11º, 3 e 5). Por fim, no constitucionalismo britânico, não-escrito, é dever do *London County Concilie* (LCC) – disposto em vinte e oito Conselhos Metropolitanos Distritais – administrar e confeccionar o planejamento urbano. Todas essas formas de constitucionalismo preservam certa autonomia para cada unidade territorial ao considerar aspectos locais.

É justo reconhecer que tal conjunto de modelos constitucionais, que se soma a outros diplomas infraconstitucionais, como o *Bundesbaugesetz* (na Alemanha) e o *Code de l'Urbanisme et de l'Habitation* (na França), inspirou nosso pacto federativo, no sentido de mostrar sensível às realidades próprias dos municípios, em que pese estabelecer diretrizes gerais. Porém, há sempre a necessidade de arranjos e planejamentos sistêmicos, evitando-se conflitos e ambivalências normativas, ideia semelhante ao que propõe Costa (2009).

O anteprojeto Afonso Arinos – derivado da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e componente importante das memórias da Assembleia Constituinte – já revelava muitas questões afetas ao urbanismo, que iriam ser objetos de discussão do poder constituinte originário. Estavam presentes nesse anteprojeto delimitações de competências legislativas sobre a temática urbana, quais sejam: implementação municipal do planejamento urbano; imposto progressivo sobre propriedade predial e territorial urbano; usucapião de imóveis rurais e urbanos; reconhecimento do patrimônio cultural brasileiro nas edificações e nos espaços das cidades (desde que dotados de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, ecológico e científico); isenção do pagamento por transportes públicos aos

---

<sup>1</sup> Membros federativos que juntos constituem a Confederação Suíça, estes dispõem de uma larga autonomia de poderes.

maiores de sessenta e cinco anos, entre vários outros aspectos que se viram acolhidos pela Constituição de 1988.

Por fim, considerados os marcos históricos aqui assinalados, assim como os respectivos diplomas constitucionais mundo afora, nosso último texto constitucional consagrou muitas das disposições do anteprojeto supracitado, de sorte a compor verdadeira norma de eficácia programática (HORTA, 1999). Nos artigos 182 e 183 da CF/88, entabula-se a vitalidade dos Planos Diretores municipais, a usucapião urbana, a função social urbana. Normas embrionárias da política urbana urbano nacional, política essa reforçada pelo Estatuto da Cidade, que conferiu maior adensamento teórico ao programa constitucional urbano e afigurou a busca por preceitos como cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre formas de governo e iniciativa privada, entre outras diretrizes. Adiante, vigorou o Estatuto da MetrÓpole e seu cuidado com as aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, encontrando na governança interfederativa uma maneira de facilitar a gestão de regiões que coincidissem nos interesses econômicos e aspectos geográficos.

De mais a mais, ainda no campo do Direito Material, é importante aludir a um estado neoconstitucional marcado pela sofisticação hermenêutica e a constitucionalidade como força motriz no resguardo e concretização de direitos fundamentais. Assim, provoca-se a substituição da ideia de supremacia da lei pela ideia de supremacia da Constituição, da transição da teoria da separação de funções do poder para a teoria da interdependência entre as funções de poder, da dogmática dos direitos fundamentais como direitos subjetivos para a dogmática dos direitos fundamentais como direito objetivo (SILVA, 2015, p. 68). O que, a nosso juízo, contribui sobremaneira no ajustamento de lides que não encontram nos rígidos padrões normativos soluções viáveis ou adequadas.

### **3. Da visão poliocular e metaindividual cidadina às dimensões operacionais do bem-estar urbano**

Há bom número de pautas sociais que transcendem as tantas esferas individuais de interesse, gerando uma perspectiva nomeada como metaindividual. Afora isso, as cidades constituem, por excelência, mecanismo gregário de várias pautas sociais sensíveis à realidade dos munícipes (violência, saúde, sustentabilidade etc.), pautas cuja compreensão demanda uma visão poliocular, isto é, um raciocínio “capaz

de reunir, [...] de contextualizar, de globalizar, mas, ao mesmo tempo, capaz de reconhecer o singular, o individual, o concreto” (MORIN, p. 8-207). É nesse contexto que procuramos investigar quais são essas pautas, com a disposição de enxergá-las não como domínios supressores das liberdades individuais, mas como dinâmicas fraternas, isto é, capazes de conciliar contextos e sistemas sociais abrangidos pelas cidades com as necessidades e o bem-estar de cada indivíduo. Aspectos que serão delineados nas próximas reflexões.

É certo que uma das principais pautas sociais sensíveis à temática urbanística, bastante reentrante no discurso público e acadêmico, consiste na relação entre arranjo/planejamento espacial urbano e boom demográfico mediante fenômenos como a criminalidade e a violência. Essas primeiras análises criminológicas datam da década de 1930, período que assinala o surgimento da escola criminológica de Chicago. Faz-se aqui, por intermédio do manual de Anitua (2009), a identificação de outras relações entre urbanismo e tendências criminológicas, de que são exemplos o realismo criminológico e o controle de políticas públicas (incluindo as urbanísticas), as teorias das subculturas delinquentes e seu arranjo espacial, o centro urbano e a distribuição dos papéis econômicos na perspectiva interacionista.

Nesse campo, as investigações científicas eram regidas pela máxima do “crime está nas ruas” e a inquirição dos fenômenos criminais observáveis nas zonas urbanas conduziram uma série de estudos, iniciados por teóricos como Shaw e McKay (1929), precursores da Teoria Ecológica do Delito. Suas contribuições acadêmicas relacionavam crescimento urbano com supressão de freios inibitórios e com a diversidade dos códigos morais. Além, é óbvio, da perda da eficácia dos mecanismos de controle social por instituições como família, escola, comunidade e igreja, o que provocaria aumento de atos desviantes. Isso levará Shaw e McKay (op. cit.) à proposição de projetos de urbanização como forma de controle social. Carmona (2014) conclui que as políticas de segurança pública não podem prescindir de intervenções ciosas da realidade de cada meio ambiente urbano, sob pena de fracasso ou de insuficiência das medidas de segurança pública. A afirmação de Carmona está embasada em vários estudos de caso e nas relações estatísticas que confrontam variáveis como crescimento vegetativo, expansão demográfica, áreas geográficas e taxas de homicídio e violência, evidenciando assim a importância de se considerar a questão

urbana e seu estudo como subsídio para erigir formas de política correlatas à segurança pública e à política criminal.

A cidade e sua tutela processual são temas vitais para a compreensão da perspectiva cultural contemporânea, não só como centro instintivo de várias culturas técnicas e fomentadora do progresso e da inovação, pois, como destaca Sjoberg (1977), ela concentrou em espaços bem delimitados grande número de especialistas, facilitando o partilhar de suas experiências. Afora isso, a cidade promove o desenraizamento de si mesmo (SENNETT, 2003), arrancando-nos do imaginário particular ao permitir a experimentação de tantas outras manifestações culturais originárias de espaços e contextos históricos múltiplos.

A política urbana também é tema caro à saúde pública. Na perspectiva negativa, pois que ela considera a “atividade de um organismo em suas excelências específicas” (KASS, 1981), o que demanda ausência de patologias. A desordem nos planejamentos urbanísticos pode causar doenças crônicas degenerativas não transmissíveis, como disfunções respiratórias, gerada pela alta concentração de fontes móveis e imóveis, fruto de modelos de zoneamento ineficientes. É necessário dizer que edificações em desconformidade com os mandamentos do Direito de Vizinhaça e de Construir não só gera o risco de ruína, mas contribui para o alto teor de material particulado e compostos orgânicos voláteis, além da alta acumulação de bolor e bactérias (Síndrome dos Edifícios Doentes) danos difusos, cuja verdadeira extensão desconhece um número preciso de atingidos.

Ao considerar a dimensão psicossocial da saúde, estudos recentes apontam que habitantes de áreas urbanas com maiores carências, isto é, segregados das oportunidades da vida social, apresentam perfil menos saudável (NOGUEIRA, 2008). Confere-se certo relevo para pesquisas que relacionam saúde mental e organização urbanística. Dentre elas, destaca-se o trabalho recente da psiquiatra portuguesa Amélia Duarte (2012). Ela afirma que a conjuntura urbana atual fomenta a fragmentação da rede social de apoio, o isolamento e a (des)comunicação, elementos que reforçam o clima de suspeição, insegurança, medo e isolamento. Experiências que precipitam no indivíduo uma espécie de angústia persecutória em relação ao meio em que vive. Diante disso, Duarte sugere técnicas de reabilitação urbana, que consideram desde a requalificação do

espaço físico até o estímulo à sensação de pertencimento nos ciclos sócio-urbanos. Duarte assim esquadrinha tal processo:

[...] a autodeterminação, a prevenção e combate ao estigma e discriminação, o desenvolvimento das competências sociais e a criação de um sistema de apoio social continuado, de modo a que as cidades ganhem vida e os seus habitantes se sintam parte integrante da mesma, e a sua estrutura seja facilitadora, se não mesmo fomentadora, de uma rede social e relacional agregadora, no respeito pela sua heterogeneidade e não no reforço da mesma (DUARTE, 2012, p.13).

Notam-se problemas de saúde provocados pela má gestão dos efluentes líquidos e águas residuais, disposição inadequada dos resíduos sólidos e ausência de controle de agentes patogênicos. Direitos situados na interseção entre direito à saúde e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Todos relacionados com a dinâmica urbana e, portanto, de interesse das políticas sanitárias, pois dizem respeito ao “gerenciamento ou controle dos fatores físicos que podem exercer efeitos nocivos ao homem, prejudicando seu bem-estar físico, mental e social” (HELLER, 1997).

Problemas relacionados a essas áreas têm ampla vinculação com procedimentos precários, como áreas de disposição final de resíduos a céu aberto e falta de manutenção de logradouros públicos, além de uma série de outras soluções marcadas pela incorreção técnica que, enquanto tais, afiguram lesividade à saúde e ao bem-estar. A má-gestão de resíduos perigosos, como aqueles provenientes da construção civil, de lixo hospitalar, resíduos químicos, materiais perfurocortantes, constitui verdadeira periclitada da saúde, anuída pelo Poder Público. Esses materiais, que ensejam procedimentos técnicos próprios para seu descarte – pois contribuem para a liberação de gases como metano, dioxinas e furanos – provocam a poluição dos mananciais através dos chorumes, difundem problemas sociais com a exposição de coletores de recicláveis, o mau odor e os malefícios estéticos, que causam desconforto visual a moradores e, numa última análise, afetam a atividade econômica com a desvalorização imobiliária.

Modelos ineficientes de gestão e vigilância sanitária também concorrem para a degradação ambiental dos recursos hídricos pátrios, em

especial nas grandes metrópoles. Situação de precariedade que permite a disseminação de doenças de veiculação hídrica, além de impactos negativos em campos como educação, trabalho, economia, biodiversidade, disponibilidade e recursos hídricos (FERREIRA; GARCIA, 2018). Em todo esse contexto, externalidades positivas são ignoradas, como o aumento da produtividade (estima-se cerca de 13%), o que certamente influiria na potencialização da massa salarial no país. Destaca-se também a valorização imobiliária média de até 18% e diminuição substancial de gastos que o Sistema Único de Saúde direciona ao tratamento de inúmeras doenças (FGV/Trata Brasil, 2010).

Consideradas as questões até então examinadas, vê-se que a noção de bem-estar urbano é bastante ampla e se apresenta como nuclear na CF/1988. Por essa razão, devemos levar em conta algumas de suas dimensões específicas, que tornam esse conceito mais inteligível e exequível, a saber: mobilidade urbana, condições ambientais das cidades, domínio habitacional, atendimentos de serviços coletivos e de infraestrutura. Fatores ponderados pelo índice IBEU – Índice de Bem-estar Urbano, implementado pelo Instituto Metrópoles – (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013), que servirá de norte para as análises de Política Urbana que apresentaremos, com foco nas dinâmicas ecológica, econômica e social.

A mobilidade urbana, disciplinada na Lei 12.587/12, enquanto dimensão do bem-estar urbano, constitui condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano, conforme Grave (2005). A vivência prática transborda problemas de cunho logístico, englobando desde o trânsito de veículos cada vez mais adensado, passando pelo mau encadeamento de estradas e de vias, até a ineficiência do transporte coletivo. Fatores convergentes com a lógica de dependência e hiperconsumo dos veículos particulares, que resulta em pressões populacionais por maior capacidade de tráfego através da construção de mais vias e acessos, formando ciclos que se retroalimentam, o que agrava problema. Infelizmente, a disciplina legal é excessivamente principiológica e o Executivo, em nível municipal, não vem logrando êxito na mitigação dessas problemáticas. A acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida configura outra dimensão bem delimitada pelo

legislador ordinário. A definição de acessibilidade está contida na própria Lei Nº 13.146 – Estatuto do Deficiente<sup>2</sup>.

Portanto, a acessibilidade precisa ser pensada, hoje, sob o prisma da tutela difusa – como se verificará –, posto que é direito de ampla ligação com o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana e consectário da isonomia, sendo relevante para o desenvolvimento ocupacional, cognitivo e psicológico de pessoas com deficiência (SILVA; PORTO, 2013). Sua materialização depende, sobretudo, da distribuição de estruturas que comportem essas necessidades humanas, devendo ser contemplada pelos planos diretores. Incluída aqui a variável da mobilidade. No entanto, muitos desses planos são simplesmente replicados de outros já preexistentes, o que dificulta a distribuição espacial de mecanismos como rampas de acesso ou vagas para pessoas com deficiência, pois não basta um número razoável desse tipo de recurso, mas sim sua disponibilização racional, isto é, de acordo com os aspectos físicos do local e as demandas de quem necessita.

A questão habitacional, última extensão analisada do bem-estar, também se comporta como face dos direitos sociais constitucionais, passando a ser inclusa na CF a partir da Emenda Constitucional 26, o que, segundo Sarlet (2003), abarca tanto a dimensão positiva, com o dever prestacional de oferecer boas condições habitacionais, quanto o status negativo, que prima pela não violação da moradia de outrem. Segundo entendimento irradiado pelo Comentário Geral nº 4, do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, a dimensão habitação congloba não só o direito a um lar, mas a um alojamento adequado. Talvez, por seguir essa lógica, aspectos como precariedade, adensamento das habitações, coabitações familiares e custos excessivos, relacionados à manutenção e posse do imóvel, compõem o chamado déficit habitacional nas políticas nacionais.

Ante o exposto, é preciso refletir sobre as relações entre meio urbano e meio ambiente, ou seja, a ordem urbanística na ótica da sustentabilidade. Isso porque, atualmente, a doutrina mais abalizada

---

<sup>2</sup> Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. Sobre o tema, ver: Lei 13.146, Art. 3, I, BRASIL, 2015.

assegura que o Direito Ambiental não é cingido apenas pelo meio ambiente natural, altamente vinculado à proteção e tutela da fauna e da flora, porquanto na definição de meio ambiente também estão inclusos artifícios humanos e patrimônio cultural, componentes do meio ambiente artificial e cultural e dimensões do Direito Ambiental preconizadas por expoentes como Silva (2011). Nesse contexto, a sustentabilidade comporta significações que tratam da longevidade das estruturas e relações sociais, a deferência à (bio)diversidade e aos tanto modos de vida, aproximação entre discurso e prática, mudanças internas de atitude em prol da alteridade (extra)local e intergeracional etc.

De sorte a preservar essa inteligência, o Estatuto da Cidade elege o direito a cidades sustentáveis como uma das diretrizes da política urbana, associando a esse direito as questões aqui já tratadas, como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, afora outros como trabalho e o lazer. Além de velar pela solidariedade intergeracional, prima pela concepção de cidade sustentável que contemple também as futuras gerações. O próprio Código Florestal não se limita ao resguardo das florestas e fitofisionomias mais longínquas dos grandes centros, pois cita taxativamente a proteção à biodiversidade urbana, conforme própria disposição desse diploma que atribui ao poder público municipal a capacidade de estabelecer áreas verdes urbanas, por intermédio do direito de preempção ou conversão de reservas legais. De igual modo, prima-se pela manutenção dessas áreas por meio de aplicação de recursos da compensação ambiental e instrumentos urbanísticos, como o loteamento: (BRASIL, 2012).

Esse ideário de sustentabilidade se encontra abalado por muitas mazelas. Impactos próprios desse ambiente, como ilhas de calor, poluição sonora, carência de áreas verdes, estruturas desordenadas etc. Nesse contexto, a sustentabilidade é afrontada por três vias. Duas delas são pensadas por Holanda e outros (2000), quais sejam: a via da cidade e seus processos de produção – uma vez que relacionamos essa categoria com (in)eficiência na utilização dos recursos ambientais ou mesmo a (in)consonância com os serviços ecossistêmicos – e do desempenho dos espaços realizados e concretizados, fator que guarda vínculos com os conflitos socioambientais. A terceira via, aqui acrescentada, refere-se à harmonia e equilíbrio nas inter-relações entre as várias ambiências

(cultural, urbana, rural), tipologias de ambientes alcançadas pela Constituição.

#### **4. As potencialidades das ações coletivas: entre o princípio da justiça e o controle processual das políticas públicas**

Ações coletivas (*lato sensu*) têm envolvimento histórico com as políticas públicas. Os modelos preventivos, caros a essas ações, constituem sucessivos convites à apreciação de atos omissivos e comissivos dos gestores públicos, o que, muitas vezes, demanda uma postura revisional dos planejamentos públicos pelo aparato judicial ou mesmo a necessidade de se operacionalizar tais políticas públicas. Nesse ímpeto, são constantes as tentativas de conciliar o princípio constitucional da justiça (ou conformidade) – que clama pelo respeito ao quadro-esquemático-organizacional da República e à divisão de papéis das instituições democráticas – com a otimização dos direitos fundamentais por parte do Judiciário. Assim, busca-se discernir como cada dimensão de bem-estar mencionada vem sendo internalizada nesse controle processual de políticas públicas e como essa feição do Judiciário cuida para que a concreção desses direitos não se dê por intermédio de avanços desautorizados no âmbito dos demais poderes, buscando antes compreender um pouco da tessitura teórica de um processo coletivo.

São vários os marcos históricos que constituem o processo coletivo contemporâneo. A esse respeito, Zavascki (2006) alude a *bill of peace*, do direito inglês, como um dos primeiros mecanismos processuais que superava a exigência da participação de cada interessado em um processo judicial, pois permitia que determinados grupos agissem judicialmente em nome próprio, reivindicando o direito de seus representados. De outro lado, tem-se a ação de classes (*class action*) também amplamente difundida pela jurisprudência e legislatura estadunidenses. Tal instrumento judicial permitia que um ou mais membros promovessem ações em prol de toda uma classe.

Essas formas de representação caracterizaram a superação de alguns paradigmas dentro da prática processual civil, em especial aqueles que vislumbravam no processo apenas lides e objetos adstritos aos demandantes, de forma a considerar estritamente seus interesses

individuais. Sendo assim, os direitos pertencentes a toda uma coletividade e seus segmentos não se viam contemplados por essa dinâmica (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). O que impõe, cada vez mais, o firmamento de um Direito Processual Coletivo com aspectos procedimentais e contornos teóricos próprios, tendo por corolário uma terceira dimensão de direitos fundamentais, marcados pelo valor da solidariedade; de que são exemplos o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor. Nessas áreas, a coletivização da demanda forma uma tendência irrefreável, em face da dificuldade em quantificar o número de cidadãos prejudicados por eventuais ofensas a esses direitos. Barreiras processuais, antes aparentemente intransponíveis, como a necessidade de ouvir todos os ofendidos, passaram a ser dirimidas mediante a construção de estruturas específicas para as demandas coletivas.

No Brasil, o primeiro marco legal relevante para concretizar a coletivização processual foi estatuído pela Lei de Ação Popular (Lei Nº 4.717 de 1965), que confere a qualquer cidadão o direito de pleitear anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público. O legislador pátrio, em 1977, definiu como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, histórico, artístico, estético e turístico. Lei amplamente recepcionada pelo texto constitucional vigente. Além desse primeiro marco, tem-se a Lei da Ação Civil Pública, que, inicialmente, previa a possibilidade de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Em seu artigo 129, o texto constitucional confia ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos, por intermédio do inquérito civil e da Ação Civil Pública. A esse respeito, constata-se que esse comando constitucional impõe ao *parquet* o múnus de fiscalizar o ordenamento jurídico e de garantir prestação jurisdicional a essas coletividades. Diante disso, vê-se que o Ministério Público se comporta como interface entre o sistema estatal e a sociedade. Tem-se, assim, uma associação conflituosa: ora em relação à sociedade, na realização de valores objetivos; ora em relação ao Estado, em face de omissões e ações que violem direitos constitucionais e legais (SAMPAIO, 2014).

Após o texto constitucional, ensejaram-se inúmeras alterações na lei que regulamenta a Ação Civil Pública (Lei 7.347). Dentre essas modificações, assinala-se a vasta ampliação das situações que justificariam

a proposição de tal mecanismo processual, como infração da ordem econômica e dano ao patrimônio público e social. Além da previsão expressa da ordem urbanística como direito difuso, para os fins desse artigo, compete-nos analisar, por fim, a jurisprudência relacionada a essa modalidade de Direito Difuso assegurada pela LACP.

Devido à ampla relação entre as garantias ambientais e urbanísticas, é pacífico no meio jurisprudencial que as questões urbanas são cobertas pelo manto da imprescritibilidade, sobretudo nos processos coletivos. Outro reflexo dessa relação corresponde à legitimidade processual de associações ligadas à proteção do meio ambiente, uma vez que elas podem figurar também no polo ativo de ações civis públicas que resguardem a ordem urbanística. O que foi reconhecido, em Recurso Extraordinário, na *decisum* prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, que diz que qualquer artifício urbano é constituído às custas de impactos no meio ambiente e, dessa forma, está implícito que o compromisso assinalado em ato constitutivo de associação, para defesa de causas ambientais, congloba o meio urbano (BRASIL, 2014).

Verifica-se ainda a incidência do princípio da precaução – pilar do Direito Ambiental –, que grassa também nas demandas relacionadas com a ordem urbanística, em especial nos institutos do parcelamento do solo urbano e no risco ambiental de desastres. Funda-se, assim, no Direito Urbanístico, a ideia de que mesmo a incerteza científica da efetivação do dano não pode obstar o agir estatal – em especial, o Estado-juiz – no sentido de tomar as medidas cabíveis para a preservação dos direitos relacionados ao meio ambiente artificial.

Um dos aspectos da ordem urbana mais defendidos no âmbito da Ação Civil Pública e da Ação Popular diz respeito ao parcelamento do solo urbano – que pode ser feito pelas modalidades de loteamento ou desmembramento –, pois são cediços os impactos causados pela disposição desordenada de instalações comerciais, industriais e habitacionais. Dessa forma, constitui dever do Poder Público evitar loteamentos em contrariedade com o disposto na Lei Federal 6.766/79, de modo a evitar edificações em terrenos de alta declividade, aterrados com material nocivo à saúde humana, em condições geológicas não aconselháveis, em áreas onde poluição inviabilize condições sanitárias toleráveis etc.

Também há de se considerar as respectivas legislações estaduais e municipais, que complementam as disposições legais federais. Desse modo,

a Ação Civil Pública pode constituir a responsabilidade civil e administrativa daqueles que concorrerem para a constituição de loteamentos clandestinos e ilegais, ressalvada a responsabilidade penal. A mesma lógica aplicada aos loteamentos também abriga o zoneamento. São expressões do mesmo sentido normativo, o da ordenação territorial. Importa destacar que a responsabilização pode se dar antes da instalação de um empreendimento ou mesmo se determinada indústria, depois de consolidada, passar a prejudicar populações que se formem ao redor do empreendimento. Isso porque os tribunais optam por não reconhecer o direito de pré-ocupação<sup>3</sup>. Assomado a isso está a negação, pelo STJ, da teoria do fato consumado (Súmula nº 613), que desautoriza o reconhecimento de obras irregulares. Isso antes era um risco, considerada a morosidade dos trâmites judiciais.

Os riscos ambientais podem ou não ser evitados com os processos de loteamento, zoneamento e proteção das florestas. Define-se risco como o perigo (situação ou condição que tem potencial de acarretar consequências indesejáveis) dentro de um contexto probabilístico (SANCHEZ, 2013). Os riscos ambientais, norteados pelo condão da dignidade da pessoa humana, também podem ser objetos de ações civis públicas, inclusive para declaração de ordem de desocupação imediata de residências ou áreas públicas, nos casos em que há probabilidade de soterramento, deslizamento de terra, desabamento, desmoronamento, isto é, situações que possam trazer perigo à vida de quem se fixa em local suscetível a essas calamidades.

Contudo, o raciocínio binário (permitir ou não construções; manter ou realocar cidadãos) não é satisfatório, pois muitas populações de baixa renda não têm espaços alternativos para fixar suas atuais habitações, locais em que firmam seus pertences. Nota-se o impasse jurídico entre não limitar as já escassas possibilidades de habitação e realocar, forçosamente, populações para outras áreas na boa intenção de garantir-lhes segurança. Certamente, tanto o risco estrutural geológico (seus níveis e sua natureza) quanto a capacidade do Poder Público de ofertar alternativas habitacionais compõem a equação que deve ser considerada em qualquer decisão judicial.

Parte da doutrina entende que a Ação Civil Pública também pode ser meio processual legítimo para se perquirir esse direito, em caso de omissão

---

<sup>3</sup> “Não é pelo fato de uma indústria ter-se instalado em local ermo, posteriormente urbanizado, que lhe dará o direito de emitir gases poluentes, sem a devida filtragem, por exemplo.” Sobre o tema, ver: VENOSA, 2013, p.287.

do tema por Lei Municipal, pois existe grave afronta à ordem urbanística e aos direitos transindividuais a ela conexos ou, ainda, quando houver contrariedade com relação à Lei Municipal (MARTINS; LIMA, 2018). Porém, muitos reclames, relativos à ACP, não logram êxito na afirmação de obrigações de fazer para sanar omissões municipais. Nesse ponto, encontra-se incipiente o entendimento de que a falta de previsão de Estudo de Impacto de Vizinhança não pode ser simplesmente sanada pela apreciação judiciária, pois tal poder não dispõe de representatividade e aparato técnico, fatores necessários para o estabelecimento de tais diretrizes. No entanto, as omissões podem ensejar ações de improbidade administrativa<sup>4</sup>.

A acessibilidade, amplamente assegurada pela Constituição, também poder ser exigida em situações concretas por meio de Ação Civil Pública, constituindo obrigações como garantir acesso a edifícios e locais públicos ou particulares, adaptação do ambiente urbano com vistas a permitir a melhor locomoção de pessoas com deficiência ou mesmo ingresso nos transportes públicos. Prevista inclusive, nos casos mencionados, a tutela de urgência. Nesse âmbito, tem-se como ponto controverso a demonstração do perigo de dano grave e de difícil reparação, situações em que muitas tutelas são indeferidas. Em decisão recente, no entanto, o pedido de tutela provisória foi acatado mediante argumento apresentado pelo Ministério Público de que o requisito do *periculum in mora* estaria configurado pela humilhação diária causada pela inacessibilidade de instalações e locais básicos, como banheiros, comércios e edifícios públicos (BRASIL, 2017):

No tocante à Política Nacional de Habitação, os legitimados pela imposição da ACP, sobretudo o MP, vem judicializando questões afetas ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) face a sua relevância social, seu

---

<sup>4</sup> Em que pese a improbidade do Art. 52 do Estatuto da Cidade, que foca quesitos como a regular consecução e revisão do plano diretor e a malversação de recursos advindos do direito de preempção, de construção e outorga onerosa, imóveis incorporados ao patrimônio público e outros, a Lei de Improbidade (8.429) pode sanar tal lacuna, pois alcança o retardo ou o não cumprimento de atos de ofício. É o que pondera Freitas (2016). Desse modo, a improbidade figura como perspectiva difusa, porquanto viabiliza postura combativa com relação a uma série de impactos socioambientais, v.g. aqueles verificados na ausência do EIV.

interesse público e sua indisponibilidade<sup>5</sup>. O instrumento processual em tela, com base na habitação como direito social garantido pela CF/1988, possibilita a diminuição de demandas individuais atinentes ao SFH, pois permite a coletivização do processo, que pode abrigar também questões consumeristas já que, conforme assentado na jurisprudência do STJ, aplicam-se as disposições do Código de Defesa do Consumidor (CDC) em contratos de mútuo vinculados a esse sistema, mormente caracterizando-se esse direito como Individual Homogêneo.

Enquanto componente essencial do meio ambiente cultural e artificial, o patrimônio histórico também enseja proposituras de ACP, até mesmo com relação aos atos omissivos. Por exemplo, quando há morosidade por parte do município em instituir norma regulamentadora ou ato administrativo que obste proteção de um bem ambiental ou cultural – vide os casos de corrosão de edifício por chuva ácida, ante ausência de medidas protetivas. A lei da ACP confere inclusive lastro à reparação do dano<sup>6</sup>. Deve-se lembrar que a responsabilidade civil por danos ambientais (o que inclui o ambiente urbano) tem aspectos jurídicos próprios, já que é informada pela Teoria do Risco, pois, além de não exigir dolo ou culpa, dispensa a avaliação de caso fortuito ou força maior. Em ambos os casos, responde o infrator.

Para Miranda (2006), em casos de omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, a Ação Civil Pública consiste na forma mais eficaz no dever de preservar o patrimônio histórico brasileiro. Frisa-se que há várias formas de se reconhecer o valor cultural dos bens patrimoniais. Milaré (2018) enxerga na atuação comunitária um valioso indicador da relevância histórico-cultural de um bem. Acompanhado por outros estudiosos, Milaré assegura que tombamentos, inventários e demais modalidades interventivas do Direito Administrativo não são os únicos instrumentos capazes de conferir a um objeto, concreto ou não, o status de patrimônio cultural, o que pode ser feito também pelo Judiciário, com base no § 1º do Art. 216 da CF.

---

<sup>5</sup> Vale aqui a alusão à decisão proferida no TJ/SP na Apelação da Revisão 991.06.05460-3. Nesse caso, uma mãe, ao enfrentar doença grave do filho, deixou de honrar algumas obrigações contratuais referentes à aquisição de um imóvel no Sistema Financeiro de Habitação. Ao ver o montante expressivo das multas contratuais e juros moratórios, ela tentou uma renegociação com a instituição financeira responsável, porém, sem sucesso. Procurou então o Judiciário que, em instância superior, afastou a incidência de tais quantias ante caso fortuito e a ausência de culpa, aduzindo a um aspecto humano nas relações obrigacionais, conforme argumentação do ministro Moura Ribeiro. Tal raciocínio é extensível aos processos coletivos.

<sup>6</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 10625120046820001 MG**. Relator: Des. Oliveira Firmo. DJ 14 de out. de 2014.

Com relação ao saneamento, a ACP vem sendo utilizada para enfrentar problemas nas disposições de resíduos sólidos, em especial quando a solução do Poder Executivo local consiste em depositar tais resíduos em vazadouros a céu aberto. Diante desse cenário, pode-se constituir a obrigação de fazer que determine a construção de locais propícios à disposição dos resíduos sólidos, como aterros sanitários. Nos casos de esgoto a céu aberto, percebe-se a constante aplicação da teoria da responsabilidade objetiva e solidária entre municípios e concessionárias do serviço público<sup>7</sup>. Importa anotar, ainda, que a não confecção do Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos pode justificar a intervenção judiciária, desde que haja, nos autos, demonstrações claras de danos ambientais<sup>8</sup>.

A mobilidade urbana vem sendo alvo de ações por parte do Ministério Público, da Defensoria Pública da União (DPU) e das seccionais da OAB, que, de forma concertada, dispõem sua atenção para o cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMB) – refletida em linhas anteriores. Constitui amostra da busca por esse direito a proposição da ACP pela suspensão da obra do BRT (*Bus Rapid Transit*; em português, Transporte Rápido por Ônibus) no município de Feira de Santana (BA), ao argumento de que a contratação do serviço seria maléfica para o sistema viário como um todo, causando, inclusive, embaraços à dinâmica dos transportes coletivos. Segundo os autores da ação, sustar as obras beneficiaria apenas o transporte individual de automóveis, o que, conforme a DPU, em nada se confunde com o conceito moderno de mobilidade urbana. Firmou-se o entendimento de que a obra estaria em contradição com a PNMB e não serve aos propósitos para os quais se realizou o certame para contratação desse serviço. O TJ-BA, no entanto, decidiu pela não intervenção na política pública encampada pelo município. Portanto, tem-se na independência dos poderes valor cardeal para certas objeções dos legitimados da ACP.

Além de contradições de atos do Poder Público concernentes à Política de Mobilidade Urbana e a seus objetivos, as ACPs podem firmar pretensões no âmbito obrigacional, compelindo o Poder Executivo à

---

<sup>7</sup> Vide TJ-RJ - Agravo De Instrumento Ai 00068779220168190000 Rio De Janeiro Natividade Vara Única e (TJ-RJ) e TJ-RS - Apelação e Reexame Necessário REEX 70046002796 RS

<sup>8</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Reexame Necessário-Cv REEX 10112100006058001** MG. Relatora: Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade. DJ 11 de mar. de 2014.

execução de atos essenciais à mobilidade urbana, como no caso da manutenção de vias e acessos. Antes de buscar a via judicial, na condição de custos legis, o MP pode optar por composições e aconselhamentos, como fizera o MPDFT (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), que editou recomendação com aspectos que entendeu essenciais para a concepção de mobilidade urbana face às políticas públicas relacionadas com o tema. Recomendação na qual se destaca o emprego da sustentabilidade para minimização de poluição, integração dos sistemas municipais limítrofes, regularidade e atenção às relações de demanda pelas modalidades de transporte coletivos, além de plena acessibilidade nas tarifas e para transeunte (MPDFT, 2012)<sup>9</sup>:

No domínio da mobilidade urbana e dos transportes, cada vez mais, confere-se legitimação do MP para buscar a garantia constitucional do transporte público gratuito aos maiores de 65 anos. Propõe-se, aqui, não só a gratuidade como amplo atendimento ao princípio da cortesia e da modicidade, constituindo a ACP nova modalidade processual de vigilância dos padrões de urbanidade e acessibilidade financeira dos serviços fornecidos.

A Ação Popular desponta como importante meio processual, que, por vezes, encaminha soluções para as eventuais possíveis inércias dos legitimados na proposição de ACP. Configura-se, assim, a ideia de proteção subjetiva, o que, como acentua Silva (2001), diz respeito à possibilidade de o indivíduo ou a coletividade detentora de determinado direito “de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades, o direito à ação ou mesmo as ações negativas ou positivas que lhe foram outorgadas pela norma consagradora de direito fundamental em questão”. A afirmação da autora vai ao encontro do propósito desse writ, usado para declarar a nulidade ou anular atos administrativos lesivos a esse aspecto do meio ambiente.

Cabe ressaltar que a Ação Popular possibilita a determinados cidadãos e coletividades estabelecer uma rede humana, informada pela natureza fraternal e solidária, constantemente impulsionada pela percepção crítica de atos dos gestores públicos, cenário em que se evita a “desconexão entre os agentes participantes” (GUEDES; AMARAL, 2019). Compete ao poder cidadão fiscalizar potenciais danos ao Meio Ambiente,

---

<sup>9</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIO. **Instrução publicada por Ministério Público do Estado do Distrito Federal e Territórios**. Disponível em <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2012/4639-mpdft-expede-recomendacao-sobre-mobilidade-urbana>>. Acesso 15/04/18.

consoante as realidades de cada município. Assim, impõe-se ao Poder Judiciário ponderar a dinâmica e as transformações sociais causadas por quaisquer decisões políticas que alteram, criam, mitigam ou extinguem direitos no âmbito das *urbes*. A Sociedade Aberta dos Intérpretes Constitucionais, preconizada por Peter Häberle (2009), constitui importante ferramenta para a integração entre principiologia e substrato fático, pois revela uma forma de fazer com que cada cidadão possa, dentro dos limites do texto constitucional, fornecer ao Poder Judiciário sua percepção dos elementos que comporiam o bem-estar urbano em um caso concreto, respeitadas a realidade e as características culturais que o circundam.

Esses instrumentos processuais, em todos os casos analisados, estão conectados por liame argumentativo comum, qual seja, a possibilidade de ameaça ao princípio da separação dos poderes, em que se contesta os limites do Poder Judiciário de exercer controle de políticas públicas ou ainda de interferir no mérito das decisões administrativas, quando da execução dos direitos fundamentais aqui discutidos. O Judiciário, no entanto, não tem acatado argumentos que reconhecem na discricionariedade da consecução de políticas públicas a possibilidade de encobrir lesões ao patrimônio urbanístico. Pois, sob a égide do paradigma neoconstitucional, permite a fiscalização desses planejamentos para o resguardo de tal direito fundamental. O Poder Judiciário certamente não pode atuar de forma a usurpar os processos políticos decisórios próprios da gestão executiva e democrática municipal, mas deve garantir que os ciclos das políticas públicas se firmem de modo acordante com as diretrizes constitucionais vigentes, na medida em que se torna necessária a sobriedade para atenuar lesões e fiscalizar com afincos as omissões.

## 5. Conclusões

Conclui-se que a constituição vigente considerou o longo processo histórico de urbanização do Brasil e suas consequências para os cidadãos. Nesse sentido, o poder constituinte originário serviu-se da análise do direito comparado, dos reclames da população e da avaliação das legislações que antes formavam esses direitos. No que tange à organização e distribuição de funções do espaço urbano, a constituição confiou aos municípios ampla participação nesses planejamentos. Quando da análise jurisprudencial, verificou-se que, dentro do estado neoconstitucional, esses

direitos fundamentais devem ser resguardados. Para isso, nas ações coletivas que visem o bem-estar urbano, lança-se mão de sofisticação hermenêutica, do paradigma da constitucionalidade e do controle processual de políticas públicas ante omissões e lesões.

Vislumbra-se na separação de poderes, por consequência, não um embaraço a sua efetivação, mas uma forma de congruar políticas públicas pactuadas com essa dimensão de direito fundamental, ainda que se reclame jurisprudência de maior vinculatividade seja para conferir maior clareza aos critérios utilizados nas revisões das políticas adotadas seja para definir quais dimensões e instrumentos devem ou não ser alcançados.

Verificou-se a existência de um conjunto de pautas sociais ligadas à questão urbana, que abrange a relação entre espaço urbano e criminalidade e a interface entre meio artificial e saúde humana, o que evidenciou o caráter metaindividual desse direito. Foram abordadas dimensões específicas do chamado bem-estar urbano, tais como mobilidade urbana, a questão habitacional, o acesso aos serviços públicos essenciais e a perspectiva da acessibilidade – questão caudatária do princípio da dignidade da pessoa humana etc. As várias literaturas examinadas mostraram, de um lado, a complexidade desses direitos e, de outro, que se justifica a tutela urbanística como interseção entre várias espécies de políticas públicas, uma vez que o espaço urbano é o local que, por excelência, abriga vários aspectos das relações e da produção humanas, sendo a ordenação uma forma de alocá-los segundo (in)compatibilidades.

Por fim, identificou-se a íntima relação entre meio ambiente artificial com a importante temática da proteção ambiental. As cidades compreendidas como domínios em que vigoram tanto conflitos quanto afluências entre espaços não antropizados. Assim, nota-se certa identidade de regras e princípios tutelares aplicados nos ambientes naturais e criados (vide imprescritibilidade e precaução). Verificou-se que a busca por cidades sustentáveis, direito constitucional fundamental, deve ser algo cada vez mais observado em homenagem a um estado constitucional marcado pela fraternidade e solidariedade. Compete à sociedade civil organizada e aos órgãos essenciais à administração da Justiça impedir a violação desses direitos, buscando, junto às instituições democráticas, o arrimo do Judiciário para melhor consecução das dimensões de bem-estar, valor não estático (ou cerrado) mas constantemente atualizado e moldado conforme

os valores e as expectativas que os municípios atribuem à realidade que os cerca.

## Referências

AMARAL, Ana; GUEDES, Jefferson. Brasília aos 60: da promessa democrática à distopia urbanística e política. **Direito da Cidade**, v. 11, p. 100-112, 2019.

ANITUA, Gabriel Ignácio. **História dos Pensamentos Criminológicos**. 15 v. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. **Anteprojeto da Subcomissão. Volume 172**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Portal do Planalto. 1988.

BRASIL. Lei Federal no 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2012.

BRASIL. Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 jul. 1985

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, **Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 789.816**, Rel. Min. Ministra Rosa Weber, DJe 20.11.2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Primeira Turma, **Agravo de Instrumento nº AI 00451279720168190000**, Rel. Min. Ferdinando Nascimento, DJe 13.02.2017.

CARMONA, Paulo. Afonso. **Cidade x violência: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. v. 1. 1ª. ed. São Paulo/Brasília: Marcial Pons/FESMPDFT, 2014.

CLAVAL, Paul. **La logique des villes: Essai d'urbanologie**. Paris: Litec, 1981.

COSTA, Carlos Magno Miqueri. **Direito Urbanístico Comparado** - Planejamento Urbano - Das Constituições aos Tribunais Luso-Brasileiros. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2009. v. 1. 338p.

DUARTE, Amélia Lérias. Urbanismo e saúde mental. **Repositório Científico Lusófona**. Lisboa, v.1, n. 12, p. 59-66. 2012.

EDLER, Gabriel Octacilio Bohn; RODRIGUES, Domingos Benedetti. “Meio ambiente urbano: principais problemas e instrumentos para a sustentabilidade”. In: **Revista de Direito da Universidade Federal de Santa Maria**, V. Especial, p. 389-400, 2012.

FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana. **Dignidade Re-Vista**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 12. 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de. A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais. **Revista de Direito Ambiental**, v. 82, p. 101-120, 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro**. 31 p, julho de 2010.

GRAVE, Leila Marcia Neri. **O conceito de equidade na mobilidade urbana e a realidade da cidade de Salvador**. Curso de Gestão da Mobilidade Urbana. São Paulo: Associação Nacional do Transporte Público, 2014.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional - A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HELLER, Léo. **Saneamento e saúde**. 1ª ed. Brasília: OPAS/Brasil, 1997.

HOLANDA Frederico de; KOHLSDORF Maria Elaine; FARRET, Ricardo Libanez; CORDEIRO Sonia Helena Camargo. **Forma Urbana**: que maneira de compreensão e representação? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. A.2, n.3. ANPUR. Editora Norma Lacerda, Recife, 2000.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**, 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KASS, Leon. **Mudança e permanência**: reflexões sobre o contrato social, ética da ciência no interesse público. In Vitro, v. 17, p.1091-1099, 1981.

LEAL, Rogério Gesta. Art. 182, caput – Da Política Urbana. In: CANOTILHO, J.J.G.; MENDES, G.F.; SARLET, I.W.; STRECK, L.L. (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, v. 1, p. 4012-285.

LOPES, Juarez. **Desenvolvimento e mudança social**: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1978.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva; LIMA, Maria Isabel Leite Silva de. **A obrigatoriedade do estudo de impacto de vizinhança e a omissão legislativa municipal**. Veredas do Direito, v. 13, n. 27, p. 157-177, dez. 2016.

MATOS, Ralfo. **Migração e urbanização no Brasil**. Geografias (UFMG), v. 14, p. 7-27, 2012.

MAUNIER, René. **L'origine et le fonction économique des villes**. Paris: L'Harmattan, 2004.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 10625120046820001 MG**. Relator: Des. Oliveira Firmo. DJ 14 de out. de 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Reexame Necessário-Cv REEX 10112100006058001 MG**. Relatora: Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade. DJ 11 de mar. de 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Recomendação Nº 2**: Procedimento Interno nº 08190.039759/12-66. 2012. Disponível: <[https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/comunicacao/site/arquivos/mobilidade\\_urbana](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/comunicacao/site/arquivos/mobilidade_urbana)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIO. **Instrução publicada por Ministério Público do Estado do Distrito Federal e Territórios**. Disponível em <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2012/4639-mpdft-expede-recomendacao-sobre-mobilidade-urbana>>. Acesso 15/04/18.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio Cultural Brasileiro**: doutrina, jurisprudência, legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MORIN, Edgar. A epistemologia da complexidade. In: MORIN, Edgar, LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. São Paulo (SP): Fundação Peirópolis; 2000. p. 218-226.

ONU. **Comentário geral nº4**, do Comitê sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais: o direito à habitação adequada. 1991. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. “Política urbana brasileira: avanços e desafios”. In: VERSIANI, Maria Helena; MACIEL, Ira; SANTOS, Núbia Melhem (org.). **Cidadania em debate**. Rio de Janeiro: Jauá; Museu da República, 2009, p. 224-229 e 238-245, respectivamente.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. (org.). **IBEU: índice de bem-estar urbano**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Funções Essenciais à Justiça – Ministério Público. In: CANOTILHO, José; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lênio. (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014, v. 1, p. 1518-1534.

SÁNCHEZ, Luís. Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SARLET, Ingo. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Arquivos de Direitos Humanos**, Rio de Janeiro, V. 4, P. 137-192, 2002.

SENNETT, Richard. **Carne e Pedra**. 9ª ed. tradução de Marcos Aarão Reis. Rio de Janeiro, Editora Vozes. 2003.

SHAW, Clifford Robe; ZORBAUGH, Frederick Mcclure. **Delinquency areas: a study of the geographic distribution of school truants, juvenile delinquents, and adult offenders in Chicago**. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. “Do ativismo judicial ao ativismo constitucional no Estado de Direitos Fundamentais”. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, p. 63-87, 2015.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Hermenêutica de direitos fundamentais: uma proposta constitucionalmente adequada**. Brasília, 2001. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Tâmara. M. S.; Lima, Daniel. F; PORTO, L. F. P. Direito fundamental à acessibilidade no Brasil: uma revisão narrativa sobre o tema. In: **Enpac – Encontro para a produção científico acadêmico**, 2013, Campina Grande. Ciência: produzir e compartilhar, 2013.

SJOBERG, Gideon. Origem e Evolução das Cidades. In: DAVIS, Kingsley (org.). **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

SOUSA, Clóvis Arlindo de et al. Doença pulmonar obstrutiva crônica e fatores associados em São Paulo, SP, 2008-2009. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 887-896, 2011.

VASAK, Karel. (Ed.). **The international dimension of human rights**. Paris: Unesco, 1982. v. I e II.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.