

A ordem urbanística em juízo: o Estatuto da Cidade e o Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Pedro Prazeres Fraga Pereira

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD UFRGS). *E-mail:* pedropfpereira@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-6960>.

Vicente de Azevedo Bastian Cortese

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD UFRGS). *E-mail:* vicentecortese@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0791-9516>.

Betânia de Moraes Alfonsin

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) do Rio Grande do Sul. *E-mail:* betaniaalfonsin@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>.

Resumo: Passados 23 anos desde a aprovação do Estatuto da Cidade, faz-se necessário realizar o devido balanço da vigência dessa legislação. Um balanço desse tipo deve obrigatoriamente considerar as repercussões jurídicas do estatuto, deve considerar, em outras palavras, como e em que medida os órgãos jurisdicionais manusearam esse marco legal na tutela de litígios envolvendo a ordem urbana. É para a realização desse diagnóstico que o presente trabalho pretende contribuir, analisando qual o legado jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e avançando, ainda, em algumas hipóteses sobre as razões da exiguidade desse legado e os desafios que coloca à tutela do direito à cidade e à moradia.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Jurisprudência. Conflitos urbanos. Poder Judiciário.

Sumário: **1** Introdução – **2** A pesquisa jurisprudencial no âmbito das Cortes Supremas e a questão da tutela da ordem urbanística – **3** A produtividade jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ – **4** Conclusões – Referências

1 Introdução

Após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional, a aprovação do Estatuto da Cidade, ocorrida no mês de julho de 2001, consagrou um importante movimento de compromisso com a democratização dos processos de

produção das cidades brasileiras. Um compromisso que, com todas as limitações próprias do processo constituinte, foi gravado no texto constitucional, informando os artigos 182 e 183, que compõem o capítulo relativo à política urbana na Constituição Federal de 1988. Passados 20 anos da aprovação daquele diploma legal, a efeméride deve servir para valorizar esse importante processo político-social, responsável por conceber um marco legal que, dentre inúmeras outras contribuições, pela primeira vez previu o conceito de direito à cidade,¹ densificando normativamente o feixe de direitos ligados à ordem urbana e rompendo com as perspectivas tecnocráticas de regulação do território.

Embora o Estatuto da Cidade seja o epílogo de um processo com tamanha tessitura histórica, os efeitos que a legislação produziu ficaram muito aquém do esperado. O conjunto de princípios e ferramentas que deveria orientar a ordenação das cidades não foi capaz de interferir significativamente na lógica segregadora e excludente que marca a reprodução urbana brasileira. A título de ilustração, dados recentemente divulgados pelo IBGE, relativos ao censo de 2022, revelavam um aumento significativo do número de favelas existentes no país, totalizando “12.348 Favelas e Comunidades Urbanas, onde viviam 16.390.815 pessoas, o que equivalia a 8,1% da população do país”.² O número total de favelas aumentou significativamente desde o censo de 2010, já que foram contabilizadas “6.329 Favelas e Comunidades Urbanas, onde residiam 11.425.644 pessoas, ou 6,0% da população do país” no censo daquele ano.³ Em que pese tais dados também se relacionem a uma mudança na nomenclatura e na metodologia do censo,⁴ que não utiliza mais o termo “aglomerados subnormais” e passou a adotar o termo “Favelas e comunidades urbanas” na divulgação dos dados do censo demográfico de 2022, vislumbra-se um aumento de mais de cinco milhões de brasileiros e brasileiras vivendo em tais condições de exclusão socioterritorial em doze anos. É claro que as razões para esse quadro desolador são variadas e multifacetadas, envolvendo a omissão dos entes da Federação no cumprimento de competências comuns relacionadas à “promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais”, como preconiza o artigo 23, IV da Constituição Federal, a falta de articulação entre os diferentes setores regulatórios que atuam sobre os territórios,

¹ Sobre o conteúdo jurídico e as implicações normativas do conceito de direito à cidade, cf.: JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021; MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

² CENSO 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. *Agência Notícias IBGE*, Rio de Janeiro, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 19 nov. 2024.

³ *Ibidem*.

⁴ O IBGE construiu uma parceria institucional com a Central Única das Favelas (CUFA), a fim de aprimorar os levantamentos de dados nas favelas brasileiras. A respeito do tema: CENSO (...), 2024.

as limitações do poder público para intervir na estrutura fundiária do país (embora disponha de instrumentos previstos no próprio EC) e o relevante poder de influência do capital imobiliário na definição da política urbana. Em todo caso, um balanço rigoroso sobre os 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade deve obrigatoriamente considerar as repercussões jurídicas dessa legislação. Deve considerar, em outras palavras, como e em que medida os órgãos jurisdicionais manusearam esse marco legal na tutela de litígios envolvendo a ordem urbana. É para a realização desse diagnóstico que o presente trabalho pretende contribuir.

Talvez por uma crença ingênua nos efeitos imediatos de uma inovação legislativa, pouca atenção se deu à ressonância do Estatuto da Cidade no âmbito do Poder Judiciário. Mais recentemente, no entanto, a pesquisa jurisprudencial em direito urbanístico tem experimentado algum desenvolvimento. O fato é que os ainda escassos estudos dedicados ao tema expressam conclusões pouco alentadoras, retratando, na maior parte das vezes, uma verdadeira resistência por parte dos órgãos jurisdicionais em aderir normativamente ao conjunto de princípios, institutos e diretrizes previsto naquela lei.

São nesse sentido, por exemplo, as conclusões extraídas de investigação a respeito da recepção da nova ordem jurídico-urbanística no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS).⁵ Pesquisando acórdãos prolatados entre os anos de 2011 e 2015, constatou-se uma baixíssima presença do Estatuto da Cidade na resolução de demandas envolvendo conflitos urbanos. Tais demandas, com efeito, eram majoritariamente julgadas a partir de referenciais normativos próprios do Código Civil (CC), ignorando-se, numa espécie de “ativismo judicial às avessas”,⁶ a existência de legislação específica em matéria urbanística. Na verdade, constatou-se uma maior permeabilidade às disposições do Estatuto da Cidade nas demandas dirigidas contra o poder público, nomeadamente naquelas relativas à garantia de participação popular nos processos de aprovação dos planos diretores.⁷ Em todo caso, chamou a atenção, naquela pesquisa, a ausência de acórdãos referindo algumas categorias medulares da nova ordem jurídico-urbanística, como a de “direito à cidade”.

Outros trabalhos, como o de Giovanna Bonilha Milano,⁸ procuraram mapear a jurisprudência nacional a partir da noção de “conflitos fundiários urbanos”. A proposta, aqui, foi de analisar o discurso jurídico presente nas decisões, sistematizando

⁵ ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A.; AMIN, L. A.; CORTESE, V. A. B.; PEREIRA, P. P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 7, p. 421-453, 2016.

⁶ ALFONSIN; ROCHA; AMIN; CORTESE; PEREIRA; BERTHOLD; GOLDENFUM, p. 447.

⁷ *Ibidem*, p. 447.

⁸ MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 2047-2071, 2017.

“linhas de argumentação” (entendidas como “tipos ideais de racionalidade”) que sintetizariam os fundamentos adotados pelos julgadores em decisões que, na avaliação da autora, fragilizariam substancialmente o direito fundamental à moradia.

Quatro foram as “linhas argumentativas” identificadas pela autora, as quais podem ser sintetizadas nos seguintes termos: (1) aplicação de um quadro normativo e referencial próprio ao direito privado;⁹ (2) classificação do direito à moradia como norma programática voltada aos poderes executivo e legislativo;¹⁰ (3) qualificação das ocupações como “invasões”, “conduta antijurídica que deve ser repreendida pelo Poder Judiciário, acima de qualquer circunstância”;¹¹ (4) nos casos em que o conflito urbano envolve área de interesse ambiental, haveria “um reforço de justificação das remoções sob o embasamento da violação de um direito transindividual – o direito ao meio ambiente equilibrado – que estaria sob ameaça a partir da conduta dos ocupantes”.¹²

Ainda que com alguma diferença de formulação, as conclusões de Giovanna Milano vão ao encontro daquelas encontradas na mencionada pesquisa realizada junto ao TJRS. Não obstante, chama a atenção que, ao criticar uma dessas “linhas de argumentação” – especificamente a resolução de conflitos possessórios a partir de um quadro normativo civilista –, a autora classifique tal prática como fruto de um modelo “liberal-legalista”, que se pretenderia pautado exclusivamente na lógica formal.¹³ Embora se compreenda o argumento da autora, a caracterização não parece a mais apropriada. É que, quando se reivindica o reconhecimento de normatividade ao Estatuto da Cidade, está-se falando de um diploma legal plenamente vigente no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que sua aplicação por parte de órgãos jurisdicionais não reclama propriamente um comportamento “antiformalista”. Trata-se, na verdade, de reivindicar aderência a um diploma que compõe o sistema jurídico pátrio há 20 anos. Desse modo, uma autoridade judiciária que eventualmente afaste um diploma normativo específico que deveria ser aplicado na resolução de demandas judiciais estará pecando mais por falta do que por excesso de “legalismo”.

Em pesquisa realizada mais recentemente e explorando uma base jurisprudencial que envolveu tribunais estaduais de todas as regiões do país, STJ e STF a fim de verificar quantitativa e qualitativamente a visibilidade do direito à cidade na jurisprudência brasileira, Fernanda Oliveira conclui que:

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

⁹ *Ibidem*, p. 2054.

¹⁰ *Ibidem*, p. 2057.

¹¹ *Ibidem*, p. 2062.

¹² *Ibidem*, p. 2064.

¹³ *Ibidem*, p. 2057.

unificadas do Conselho Nacional de Justiça não abarca expressamente o direito à cidade ou o seu conteúdo de forma sistematizada. Nem mesmo o direito urbanístico que é constitucionalmente previsto e abrange o direito à cidade está individualizado na tabela do CNJ para fins de classificação por assunto das demandas judiciais.¹⁴

De todo modo, o fato é que a baixíssima incidência do Estatuto da Cidade nas demandas judiciais envolvendo conflitos urbanos é uma constatação praticamente unânime nas pesquisas do campo. Ela está intimamente relacionada com a exígua tutela protetiva conferida ao direito à moradia por parte dos tribunais brasileiros. A verdade é que grande parte das demandas (especialmente as ações possessórias) são resolvidas ainda em sede liminar, bastando a comprovação do título de propriedade e do esbulho, turbação ou ameaça em relação ao bem imóvel. São poucos os “casos significativos em que as decisões cotejam as posses em disputa e avaliam qual delas representaria (...) a posse mais merecedora de proteção jurídica diante do atendimento a uma função social estabelecida para o imóvel”.¹⁵

Na prática, ações judiciais envolvendo conflitos fundiários por vezes sequer contam com a participação dos ocupantes das áreas tidas como irregulares. É o que acontece, com alguma frequência, em ações civis públicas em que o Ministério Público demanda os entes estaduais ou municipais visando a desocupação de áreas ou vias públicas. Embora muitas dessas áreas tratem de edificações consolidadas, abrigando expressivo número de famílias, é comum que o Poder Judiciário (valendo-se de argumentos de economia processual) ratifique a compreensão de que não haveria litisconsórcio passivo necessário, de modo que a resolução do litígio prescindiria da participação da população atingida pela decisão.¹⁶

Em relação aos instrumentos indutores do cumprimento da função social, recente pesquisa de Julia Azevedo Moretti apresentou conclusões mais animadoras. A autora analisou um conjunto de processos judiciais decorrentes da aplicação do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) por parte do município de São Paulo. O trabalho se debruçou, mais especificamente, sobre 22 ações judiciais impugnando notificações ou lançamentos realizados pelo ente municipal. Segundo a autora, no caso dos instrumentos indutores do cumprimento da função social os resultados são “surpreendentes, não confirmando plenamente a

¹⁴ OLIVEIRA, Fernanda Machado de. *A invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro – 2001/2021*. 2023. 138 f. Orientador: Betânia de Moraes Alfonsin. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2023. f. 43-44.

¹⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília: CNJ, 2021. p. 105.

¹⁶ ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV, [S. l.]*, v. 7, p. 402, 2011.

hipótese (e o senso comum) de que o direito urbanístico não tem eco nas decisões judiciais”.¹⁷ Objetivamente, conforme relata Moretti, “dos 22 casos, apenas 18% tiveram julgamento pela procedência (4 processos), enquanto em 59% dos casos houve julgamento pela improcedência (13 processos), prevalecendo a decisão da Administração Pública no processo administrativo”.¹⁸

Os dados quantitativos parecem respaldar a conclusão da autora, no sentido de “que talvez não seja nas trincheiras do Judiciário que se encontram os maiores desafios para a efetivação da política de indução do cumprimento da função social dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados”.¹⁹ É preciso ressaltar, no entanto, que, além de Moretti trabalhar com uma amostragem relativamente singela (22 processos judiciais, sendo apenas 8 objeto de recurso dirigido ao Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP), praticamente não há uma análise substancial sobre as decisões. É dizer: o trabalho se dedicou mais a identificar o resultado dos provimentos jurisdicionais do que as particularidades dos casos e as categorias jurídicas utilizadas na resolução das demandas.

Ainda em um contexto de emergência sanitária, alguns pesquisadores procuram mapear, entre as decisões judiciais proferidas durante o ano de 2020 no âmbito do TJSP, aquelas que mobilizaram o princípio da função social da propriedade na resolução de conflitos fundiários.²⁰ Após aplicarem sucessivos filtros de pesquisa e trabalharem com uma amostra de 106 decisões, os investigadores constataram que apenas em 47 delas o princípio da função social da propriedade foi realmente referido nas razões de decidir – e não apenas como referência jurisprudencial ou alusão às razões deduzidas pelas partes em litígio. Desse conjunto, somente 14 decisões faziam menção à pandemia de Covid-19.²¹

Embora a amostragem reduzida impossibilite maiores inferências estatísticas, algumas conclusões do trabalho merecem menção: (i) o baixo número de decisões em que o princípio da função social da propriedade realmente tem seu conteúdo analisado e suas repercussões consideradas na resolução da demanda e (ii) a aparente desconsideração do contexto pandêmico, na maioria dos casos, “mesmo quando o direito à moradia é privilegiado em detrimento de outros aspectos”.²²

¹⁷ MORETTI, Julia Azevedo. Direito urbanístico na jurisprudência: desafios de método e estudo sobre a aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da AJURIS*, [S. l.], v. 47, n. 149, p. 211, 2021.

¹⁸ *Ibidem*, p. 212.

¹⁹ *Ibidem*, p. 216.

²⁰ TAVOLARI, B. M. D.; PUPPIO, M. G.; SILVA, L. C.; BARIANI, L. F. Função social da propriedade na pandemia: análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 3, p. 47-72, 2021.

²¹ *Ibidem*, p. 59-60.

²² *Ibidem*, p. 66.

Conclusões semelhantes foram reportadas por Marcelo Cafrune e Tarcyla Ribeiro, que, mapeando conflitos possessórios julgados no ano de 2020, nos primeiros meses de pandemia, analisaram decisões provenientes de diferentes tribunais estaduais (TJRS, TJSP e TJBA). Segundo os autores, o contexto pandêmico fez com que, na maioria dos casos analisados, o Poder Judiciário tenha dilatado os prazos para cumprimento de ordens de despejo, remoção forçada e reintegração de posse; não obstante, não teria havido “um esforço para uniformização de decisões relativas às medidas liminares ou ao seu cumprimento”.²³ A conclusão mais uma vez foi a de que, mesmo no contexto da pandemia, prevaleceria uma “insensibilidade do Judiciário no que se refere à temática da moradia”.²⁴

Como se percebe a partir desse breve balanço da literatura do campo, o Estatuto da Cidade não tem servido de referência normativa na resolução de conflitos urbanos por parte do Poder Judiciário, que tem desconsiderado as disposições medulares daquele diploma e, correlatamente, oferecido pouca tutela protetiva ao direito à moradia. Passados, enfim, mais de 20 anos desde sua promulgação, qual o legado jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do Superior Tribunal de Justiça? Essa é a pergunta a que o presente trabalho procurará responder, avançando, ainda, em algumas hipóteses sobre as razões da exiguidade desse legado e os desafios que coloca à tutela do direito à cidade e à moradia.

2 A pesquisa jurisprudencial no âmbito das cortes supremas e a questão da tutela da ordem urbanística

Pesquisas que se debruçam sobre o repertório jurisprudencial de cortes superiores precisam levar em conta algumas especificidades que caracterizam sua atuação. Ao contrário do que usualmente se supõe, esses tribunais que ocupam o vértice do Poder Judiciário não funcionam ordinariamente como apenas mais uma instância revisora de processos judiciais. Sua função precípua, na verdade, é a de estabelecer a última palavra acerca da interpretação da legislação federal (no caso do STJ) e das disposições constitucionais (no caso do STF). Nesse sentido, mais do que controlar o erro ou o acerto de uma decisão judicial tomada no âmbito da jurisdição ordinária, cabe a essas cortes outorgar sentido e unidade ao direito vigente, de modo a orientar a atividade jurisdicional como um todo. Sua função primordial, em outras palavras, é a de criar precedentes judiciais.²⁵

²³ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 125, 2020.

²⁴ *Ibidem*, p. 126.

²⁵ O tema dos precedentes judiciais e do papel das cortes superiores ganhou inegável destaque no último decênio, contando com vasta bibliografia e orientando a concepção do CPC de 2015. Vale ressaltar que a

Isso não quer dizer, naturalmente, que a atuação das cortes superiores não envolva uma dimensão de controle sobre a correção das decisões judiciais tomadas no âmbito da jurisdição ordinária: uma vez constatado o desrespeito a precedentes constituídos, cabe àquelas, por meio das vias processuais adequadas, reformar a decisão desconforme, adequando-a ao direito vigente. É preciso ter em conta, no entanto, que essa dimensão de controle, justamente por não configurar a função precípua desses tribunais, encontra limites relativamente estreitos quanto à possibilidade de análise das particularidades de cada caso concreto.

Tais limites envolvem, por exemplo, a chamada vedação do reexame probatório – entendida como a impossibilidade de as cortes superiores conferirem nova interpretação quanto às alegações de fato subjacentes à causa.²⁶ Trata-se, em outras palavras, da necessidade de que essas cortes julguem os casos tomando como premissa que os fatos ocorreram tal como descrito na decisão de origem. Particularmente importante em relação a conflitos possessórios, há ainda a impossibilidade de as cortes superiores reexaminarem decisão que defere ou indefere liminar ou antecipação de tutela.²⁷ A vedação decorre da compreensão de que tais provimentos judiciais, por possuírem natureza precária (isto é, por não esgotarem a jurisdição ordinária), não se enquadram nas hipóteses autorizadoras de recursos especial e extraordinário, que se observam apenas nas *causas decididas em única ou última instância*, conforme exigido pelos artigos 102, inciso III, e 105, inciso III, da Constituição Federal.

Outra restrição fundamental diz respeito à necessidade de que os recursos dirigidos a esses tribunais delimitem a questão federal ou constitucional deduzida, a qual será objeto de exame pelas cortes. Configura ônus do recorrente, nesse sentido, delimitar com precisão qual a violação à Constituição ou à legislação federal está sendo alegada no recurso, o que comumente significa alegar a desconformidade de dada decisão em relação à interpretação jurídica realizada pelas cortes superiores – ou, o que é dizer o mesmo, alegar o desrespeito a um precedente judicial. Paralelamente à necessidade de delimitação do objeto recursal, tem-se a necessidade de que a questão federal ou constitucional deduzida no recurso tenha

matéria é bastante multifacetada e objeto de abordagens plurais (que não são livres de dissenso), além de encontrar séria recalcitrância na cultura jurídica nacional. Escaparia ao escopo deste trabalho abordar o tema com maior detalhamento. Para maior aprofundamento, cf., entre outros: MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016; MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.

²⁶ A questão é objeto da Súmula nº 279 do STF e da Súmula nº 7 do STJ.

²⁷ A questão é objeto da Súmula nº 735 do STF.

sido regularmente debatida pelas instâncias ordinárias,²⁸ o que a jurisprudência passou a denominar de prequestionamento da matéria.

É importante que se considere, nesse sentido, que o STJ, ao analisar as demandas que lhe são submetidas, está vinculado às disposições da legislação federal cuja violação está sendo alegada nos recursos e foi examinada pelo tribunal de origem. Deve o tribunal, portanto, ater-se às disposições legais deduzidas no recurso pela parte recorrente (pois estas delimitam o próprio objeto do recurso), embora possa julgar a questão federal com amparo suplementar em legislação diversa. Logo, a exiguidade de acórdãos, no âmbito do STJ, que se utilizam do Estatuto da Cidade na resolução de demandas urbanísticas pode ser tanto uma resistência da corte quanto dos próprios atores – públicos e privados – na adoção desse diploma como marco legal na elaboração de tais demandas.

Ocorre que, na prática, a análise de boa parte das demandas urbanísticas acaba sendo obstada por algumas dessas restrições cognitivas que marcam a atuação das cortes superiores, por alguns desses óbices que impedem a análise do mérito dos recursos. No caso de ações possessórias, por exemplo, a habitual concessão de liminar nas ações de reintegração de posse impede que a discussão seja levada à corte superior (pela referida vedação da Súmula nº 735 do STF), ao mesmo tempo em que desmobiliza, a partir do cumprimento dessas liminares, a atuação de grupos sociais defensores da ocupação urbana – que passa a ser dissipada a partir do cumprimento da liminar de reintegração.

Do mesmo modo, o fato de a Constituição Federal outorgar ao ente municipal a execução da política urbana (artigo 182, *caput*) – além de tornar a lei municipal do plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigo 182, §4º) – também dificulta substancialmente a apreciação de questões envolvendo o Estatuto da Cidade por parte do STJ. É preciso lembrar que o Estatuto da Cidade estabelece *normas gerais* para a política urbana, que sempre dependerão do plano diretor ou de lei específica para a regulamentação local dos instrumentos jurídicos e urbanísticos introduzidos pela lei federal, sendo raras as hipóteses de aplicação direta desta. Nesse quadro, por serem frequentemente resolvidas com base em legislação municipal, demandas envolvendo o Estatuto acabam sendo inadmitidas em razão do óbice da Súmula nº 280 do STF, segundo a qual, “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário” – também aplicável

²⁸ A necessidade de delimitação da questão federal ou constitucional – bem como a necessidade de enfrentamento prévio da matéria no âmbito da jurisdição ordinária – é decorrência da própria atribuição de competência, tal como prevista no texto constitucional, para julgamento de recurso especial pelo STJ (artigo 105, inciso III) e de recurso extraordinário pelo STF (artigo 102, inciso III). A propósito, importa atentar para o óbice da Súmula nº 280 do STF (“por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”), aplicável também no âmbito do STJ.

aos recursos especiais. Tal enunciado sumular, nesse sentido, acaba funcionando como um filtro impeditivo do debate sobre o Estatuto da Cidade no âmbito do STJ.

O que importa ter presente, enfim, é que a consideração desse conjunto de restrições é importante para que se qualifique as análises do acervo jurisprudencial das cortes superiores, evitando-se imprecisões e conclusões apressadas quanto à qualidade da jurisdição ofertada por esses tribunais. Feitas tais ressalvas quanto à natureza e aos limites da atuação dessas cortes, o tópico seguinte é dedicado a oferecer uma visão panorâmica sobre o legado jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ. Um legado que, como se verá, mostra-se bastante exíguo (quantitativa e qualitativamente), compelindo os pesquisadores a realizarem o devido balanço crítico sobre a utilização do Estatuto da Cidade no âmbito do Poder Judiciário nos seus pouco mais de 20 anos de vigência.

3 A produtividade jurisprudencial do Estatuto da Cidade no âmbito do STJ

Para mapear os acórdãos que interpretam o Estatuto da Cidade, utilizou-se a ferramenta de referência legislativa presente no sistema de pesquisa avançada fornecido pelo STJ.²⁹ A pesquisa foi realizada até a data de 16 de julho de 2021, podendo ser reproduzida a partir do preenchimento do campo de pesquisa “norma” com o número “10257” – relativo ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A consulta teve como resultado 27 acórdãos, dos quais 8 não possuem qualquer relação com o Estatuto. Foram identificados 6 acórdãos tratando indiretamente do diploma urbanístico. Nesses casos, no entanto, a resolução da controvérsia se deu a partir de fundamento legal estranho à presente pesquisa. Em quatro deles,³⁰ discutia-se o conceito de “ação social” previsto no artigo 26 da Lei nº 10.522/2002, concluindo a corte superior que o termo não engloba verbas federais para a execução de serviços de pavimentação de vias públicas (direito relacionado à infraestrutura urbana e aos serviços sociais previstos no artigo 2º da Lei nº 10.257/2001). No REsp nº 302.906/SP,³¹ por sua vez, travou-se discussão relacionada diretamente à lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79). Por fim, no REsp nº 624.922/SC,³² lê-se discussão processual relacionada à

²⁹ Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

³⁰ AgRg no REsp nº 1.4574.30/SE, 1. Turma, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 3 de dezembro de 2015, *Dje* 15 dez. 2015; REsp nº 1.5273.08/CE, Relator Min. Herman Benjamin, 2. Turma, julgado em 16 de junho de 2015, *Dje* 5 ago. 2015; AgRg no REsp 1.4900.20/PE, 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 5 de março de 2015, *Dje* 31 mar. 2015; REsp nº 1.3729.42/AL, 1. Turma, Relator Min. Benedito Gonçalves, julgado em 1 de abril de 2014, *Dje* 11 abr. 2014.

³¹ 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 26 de agosto de 2010, *Dje* 1 dez. 2010.

³² 3. Turma, Relator Min. Carlos Alberto Menezes Direito, julgado em 4 de agosto de 2005, *Dje* 7 nov. 2005.

preclusão da possibilidade de utilização do instituto da usucapião especial urbana como matéria de defesa.

Foram identificados ainda 3 acórdãos cujas questões de fundo tratam do Estatuto da Cidade, porém todos tiveram o exame prejudicado por depender da análise de lei local (óbice da Súmula nº 280 do STF). Em 2 deles,³³ pretendia-se discutir questão envolvendo a outorga onerosa do direito de construir (artigo 4º, inciso V, alínea “n”, do Estatuto da Cidade). O terceiro versava sobre controvérsia relacionada à interpretação do artigo 35 do Estatuto,³⁴ dispositivo que trata da transferência do direito de construir. Segundo o juízo de inadmissibilidade do recurso (o qual prejudica o exame do mérito da questão de direito proposta pela parte recorrente),

em razão do que dispõe o art. 35 do Estatuto da Cidade, para saber acerca da possibilidade de se transferir o direito de construir quando o imóvel for tombado, é necessária a análise de Lei do Município de Santos. Por essa razão, patente a incidência da Súmula 280/STF.

Finalmente, foram encontrados 10 acórdãos que tratam de casos envolvendo o Estatuto da Cidade, com julgamento de mérito. No RMS nº 55.090/MG³⁵, discutiu-se o tombamento previsto pelo artigo 4º, inciso V, alínea “d”, definido “como um dos instrumentos da política urbana, reforçando a competência do Município para dispor e gerir o solo, mediante plano diretor (art. 4º, III, a)”. O REsp nº 1517822/SP (Relator Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21 de fevereiro de 2017, *Dje* 24 fev. 2017) define que o artigo 12, §2º, do Estatuto da Cidade estabelece espécie de presunção apenas relativa de hipossuficiência do autor da ação de usucapião especial urbana, podendo ser afastada conforme o caso concreto.

O REsp nº 1.2755.59/ES³⁶ trata do procedimento e dos requisitos para a citação de vizinhos no processo de usucapião especial urbana. O AgInt no AREsp nº 857.532/RJ³⁷ e o AgRg no REsp nº 1.2376.23/RJ³⁸ tratam do artigo 11 do Estatuto: “Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo”. Os julgados estabeleceram que a regra de sobrestamento prevista naquele dispositivo alcança apenas as ações propostas

³³ AgRg no AREsp nº 41.384/DF, Relator Min. Humberto Martins, 2. Turma, julgado em 6 de outubro de 2011, *Dje* 14 out. 2011; AgRg no Ag nº 1.3675.20/DF, 1. Turma, Relator Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 22 de fevereiro de 2011, *Dje* 15 mar. 2011.

³⁴ AgRg no AREsp nº 179.340/SP, 2. Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20 de novembro de 2012, *Dje* 26 nov. 2012.

³⁵ 1. Turma, Relator Min. Gurgel de Faria, julgado em 21 de novembro de 2019, *Dje* 3 dez. 2019.

³⁶ 4. Turma, Relator Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 7 de junho de 2016, *Dje* 6 ago. 2016.

³⁷ 4. Turma, Relator Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 24 de maio 2016, *Dje* 1 jun. 2016.

³⁸ 3. Turma, Relator Min. Sidnei Beneti, julgado em 17 de maio 2011, *Dje* 26 maio 2011.

após o início do procedimento da usucapião especial urbana, não havendo incidência da regra para aquelas propostas anteriormente.

O REsp nº 1.3600.17/RJ³⁹ versa sobre o julgado do STF que, à luz do artigo 183 da Constituição Federal, estabeleceu os requisitos para a usucapião especial urbana pela sistemática da repercussão geral (RE nº 422.349/RS). Em referido julgado da Corte Suprema, estabeleceu-se que, uma vez preenchidos os requisitos impostos pelo dispositivo constitucional em tela para a aquisição de domínio sobre bem imóvel – i) estar localizado em área urbana; ii) ter no máximo duzentos e 50 metros quadrados; iii) pelo prazo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; iv) utilizado para moradia do possuidor ou de sua família –, seria inconstitucional a negativa do direito de propriedade ao possuidor com base em requisito estabelecido por lei infraconstitucional (no caso, de imposição adicional supostamente criada por plano diretor do município).

O REsp nº 1221243/PR⁴⁰ trata dos requisitos necessários à usucapião especial urbana,⁴¹ especificamente em relação à observância de *animus domini*. No caso, a Corte Superior concluiu, considerando as particularidades do caso, que “a posse, que, nos casos em questão, deve ser revestida de passividade e mansuetude, não estava ocorrendo”, especialmente porque “durante o período em que os recorrentes estiveram na posse do imóvel, o bem foi hipotecado e vendido a terceiros, e a CEF realizou avaliações no bem, fazendo vistorias *in locu*” (p. 8 do acórdão). O acórdão recebeu a seguinte ementa:

PROCESSO CIVIL. USUCAPIÃO. POSSE. *ANIMUS DOMINI* NÃO CONFIGURADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

1. O Tribunal não está obrigado a pronunciar-se acerca de todos os artigos de lei invocados no recurso especial, desde que decida a matéria suscitada, adotando fundamento suficiente para embasar a manifestação jurisdicional. A omissão que enseja o cabimento dos embargos diz respeito a questões apreciadas, não aos argumentos trazidos no recurso.

2. A mera repetição dos fundamentos da sentença pelo acórdão da apelação, a princípio, não acarreta prestação jurisdicional deficiente, desde que tais fundamentos contenham a análise dos pontos controvertidos submetidos à decisão judicial.

3. Imóveis destinados à população de baixa renda e financiados por meio do Sistema Financeiro de Habitação, gerido pela Caixa Econômica

³⁹ 3. Turma, REsp nº 1.3600.17/RJ, Relator Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 5 de maio 2016, *Dje* 27/05/2016.

⁴⁰ 3. Turma, Relator Min. João Otávio de Noronha, julgado em 25 de fevereiro de 2014, *Dje* 10 mar.2014.

⁴¹ “Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

Federal, não estão sujeitos à aquisição originária pela usucapião urbana especial do Estatuto da Cidade se, no período de cinco anos de posse previsto no art. 9º da Lei n. 10.257/2001, a CEF promovia os atos jurídicos necessários à retomada e refinanciamento.

4. Para efeitos da usucapião, mesmo a especial urbana, a posse exercida com animus domini ultrapassa a mera vontade de possuir, devendo resultar do título pelo qual é detida, de forma que posse decorrente de relações contratuais que afetem o proprietário do imóvel prescinde do animus domini.

5. Recurso especial desprovido.

(REsp 1221243/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 10/03/2014).

Dos mais relevantes – por trazerem controvérsias relacionadas às especificidades do diploma legal em estudo com maior densidade dogmática –, em primeiro lugar aparece o REsp nº 1846075/DF,⁴² no qual, nos termos do voto do relator:

(...) os recorrentes pretendem manter quiosques e trailers comerciais que instalaram sobre calçadas. Incontroverso que a área em disputa é de uso público e que tanto a ocupação do terreno como a atividade comercial em si carecem de regular aprovação estatal, por ausência de licitação e licenciamento.

No caso, os proprietários delimitaram o pedido indicando violação das leis distritais nº 4.457/09 e 4.257/08, bem como do Decreto nº 36.948/15. O acórdão julgou o mérito da demanda, negando provimento ao recurso. Utilizou o CC e o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para definir o conceito de calçada, apontando que “as calçadas compõem a família dos bens públicos”, cuja ocupação por agentes privados, portanto, está sujeita ao controle do Estado. O Estatuto da Cidade (não referido pela parte recorrente) aparece como paradigma para a formulação de políticas judiciais que tenham repercussão na garantia “do direito a cidades sustentáveis”. O julgado, enaltecendo o efeito prospectivo de sua previsão legal, assim como a natureza difusa do direito fundamental em questão, justifica a relevância de políticas públicas atentas à sua concretização em nível que, contemporaneamente, pode parecer “irrealista”. A seguinte passagem integra a ementa do acórdão:

(...)

5. Em País ainda marcado pela ferida aberta das favelas e por fração significativa de pessoas vivendo ao relento, sem teto, poderia soar irrealista esperar que o Judiciário se preocupe com a existência, conservação e proteção de calçadas. Nada mais equívocado, no entanto,

⁴² 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 3 de março de 2020, DJe 18 maio 2020.

pois o autêntico juiz se revela quando decide questões jurídicas que, embora aparentem atrelamento a dificuldades do presente ou a concepções obsoletas do passado, se projetam sobre as gerações futuras. E, não é segredo, calçadas e cidades do amanhã se formam no seio do caos urbano da nossa época, mesmo que ainda não passem de esqueletos imperfeitos à espera, mais adiante, de corpo imaginado ou de destino prometido pela Constituição e pelas leis.

Essa exatamente a expectativa que o Estatuto da Cidade deposita - se faltar ou falhar ação administrativa ou sobrar cobiça individual - no Judiciário brasileiro, ao prescrever que a Política Urbana deve garantir o “direito a cidades sustentáveis”, em favor das “presentes e futuras gerações” (Lei 10.257/2001, art. 2º, I).

Na sequência, mostra-se bastante relevante o REsp nº 1820792/RN.⁴³ Em apertada síntese, trata-se de caso em que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) reconheceu o potencial dano paisagístico decorrente de um empreendimento imobiliário, porém afastou a possibilidade de tutela do bem comum a partir de instrumentos legais. O voto condutor resumiu a questão citando o acórdão recorrido nos seguintes termos (p. 13 de 5):

O acórdão recorrido noticia (fl. 1438):

Narra após a concessão da licença em favor da Natal Real State foi observado que requisitos obrigatórios não foram atendidos, como por exemplo: a avaliação do impacto na paisagem do Morro do Careca e o impacto de trânsito, tendo em vista trata-se a Vila da Ponta Negra de vila de pescadores, cujo acesso é feito em mão única. Defende que a concessão original da licença, o aspecto paisagístico não foi objeto de estudo prévio, o que motivou invalidação da licença, diante da possibilidade de causar dano ambiental irreversível.

O aresto vergastado, apesar de reconhecer que a construção realizada pela recorrida prejudica a plena fruição da paisagem, além de constituir poluição visual atentatória ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, decidiu que o empreendimento imobiliário deve ser considerado regular não só em razão de terem sido iniciadas as obras com base em licença ilegal, mas também porque a plena visibilidade do citado patrimônio paisagístico e histórico da cidade de Natal deve ceder a necessidades impostas pelo crescimento das cidades, o que beneficia o interesse privado em detrimento do público.

O STJ decidiu a questão a partir de cânones clássicos do direito administrativo, notadamente no que diz respeito à autotutela administrativa e ao entendimento

⁴³ 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 5 de dezembro de 2019, *Dje* 22 out. 2020.

firmado pela Súmula nº 473 do STF.⁴⁴ No caso, o Estatuto da Cidade foi referido por um dos recorrentes: o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte apontou violação aos artigos 2º, inciso XII, e 4º, inciso VI, ambos do diploma urbanístico. Assim como visto no REsp nº 1846075/DF, o Estatuto da Cidade aparece como principal referência legal no ponto em que o acórdão trata da garantia ao direito à cidade em sentido amplo, aqui compreendido em sua perspectiva de direito difuso à preservação do patrimônio público paisagístico. Confirma-se a seguinte passagem da ementa:

19. Finalmente, consigne-se que seria despropósito imaginar que o ordenamento jurídico brasileiro não reconheça, ignore ou não atribua valor jurídico à paisagem. É exatamente o contrário, a começar pelo Código Civil (“O direito de propriedade deve ser exercido (...) de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais”, art. 1.228, §1º, destaque acrescentado). Na mesma linha, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente considera poluição “atividades que direta ou indiretamente afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente” (Lei 6.938/1981, art. 3º, III, “d”, grifo acrescentado).

E, mais especificamente, o Estatuto da Cidade, como diretriz geral da Política Urbana: a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (Lei 10.257/2001, art. 2º, XII, grifo acrescentado).

Por fim, tem-se o REsp nº 1135807/RS,⁴⁵ assim sintetizado:

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Município de Esteio, em vista da desafetação de área de uso comum do povo (praça) para a categoria de bem dominical, nos termos da Lei municipal 4.222/2006. Esta alteração de status jurídico viabilizou a doação do imóvel ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com o propósito de instalação de nova agência do órgão federal na cidade.

O Ministério Público estadual recorreu, apresentando fundamentação resumida pelo relator nos seguintes termos:

O recorrente alega violação do art. 87 do CPC, por haver competência superveniente da Justiça Federal, e do art. 99, I, do CC, pois não se pode desafetar bem público inalienável, nos termos da lei orgânica

⁴⁴ “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

⁴⁵ 2. Turma, Relator Min. Herman Benjamin, julgado em 15 de abril de 2010, *Dje* 8 mar. 2012.

municipal. Sustenta ser necessária a modificação prévia da lei orgânica do ente recorrido para que se possibilite a referida desafetação, não bastando mera edição de lei ordinária municipal. Requer a reforma do julgado para que se declare a nulidade: a) do processo por incompetência da Justiça estadual ou, sucessivamente, b) da Lei municipal 4222/2006, restabelecendo-se a destinação do imóvel (fls. 206-218).

A alegada violação ao artigo 87 do Código de Processo Civil foi julgada improcedente no mérito. A questão federal delimitada pelo artigo 99, inciso I, do Código Civil, por sua vez, foi julgada prejudicada considerando o óbice da Súmula nº 280 do STF, na medida em que resolvida pela Corte local a partir de interpretação de lei municipal. Assim, a referência ao Estatuto da Cidade aparece a partir de manifestação espontânea da Corte Superior, não constando nas razões do recurso especial. Trata-se de verdadeira argumentação realizada em *obiter dictum*, referindo o artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 10.257/2001 de modo a afirmar a importância de praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos na concretização do direito à cidade. Tal consideração aparece na ementa do julgado:

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

3. Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa acessibilidade que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os “indesejáveis”, sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda.

Conforme apontado, dos 27 resultados da busca, constatou-se a ocorrência de 13 acórdãos cuja matéria tem relação direta com o Estatuto da Cidade. Em 3 deles, o exame do mérito foi prejudicado pela necessidade de interpretação de lei local (óbice da Súmula nº 280 do STF). Apesar da baixa amostragem, percebe-se que as discussões relacionadas à outorga onerosa do direito de construir (artigo 4º, inciso V, alínea ‘n’) e à transferência do direito de construir (artigo 35) não puderam ser devolvidas à Corte Superior por envolverem interpretação de legislação municipal.

Dos 10 acórdãos que tratam de casos envolvendo o Estatuto da Cidade com julgamento de mérito, há recorrência de questões procedimentais (forma de citação de proprietários lindeiros no processo de usucapião especial urbana, suspensão de ações possessórias propostas após o início do procedimento usucapião especial urbana etc.).

Em análise dos três casos em que houve julgamento de mérito qualificado por exame aprofundado das particularidades dogmáticas do direito urbanístico e delimitado por interpretação de dispositivos do Estatuto da Cidade, tem-se, em resumo: i) no REsp nº 1846075/DF, o Estatuto da Cidade é consignado pelo acórdão a partir de manifestação espontânea do Ministro Relator (já que não referido pela parte recorrente), sendo utilizado como parâmetro para a formulação de políticas judiciais com impacto no “direito a cidades sustentáveis”; ii) no REsp nº 1820792/RN, a corte reconheceu a densidade normativa do direito difuso à preservação do patrimônio público paisagístico, com referência expressa ao artigo 2º, inciso XII, do Estatuto da Cidade;⁴⁶ iii) por fim, no REsp nº 11.35807/RS, observa-se fundamentação deduzida em *obiter dictum*, tratando da importância de praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos na concretização do direito à cidade – novamente há referência expressa ao Estatuto (artigo 2º, inciso IV).⁴⁷

Tratando desses três casos, chama atenção, em primeiro lugar, o fato de todos terem sido relatados pelo Ministro Herman Benjamin, integrante da Segunda Turma. Ademais, em apenas um dos casos houve referência ao Estatuto da Cidade pelas partes do processo. Nos outros dois, a referência ao Estatuto da cidade aparece a partir de manifestação espontânea do Ministro relator. Tais circunstâncias reforçam a percepção acerca da baixa repercussão do Estatuto da Cidade nas instâncias ordinárias, bem como a relevância do papel desempenhado por membro específico da corte superior na delimitação de questões envolvendo o direito à cidade a partir de referido diploma legal.⁴⁸

⁴⁶ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
(...)

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (...).”

⁴⁷ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
(...)

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

⁴⁸ Fernanda Oliveira (2023, p. 54) em dissertação de mestrado, chega à constatação semelhante: “Considerado um único ano da pesquisa (2020 ou 2021) de processos de parcelamento do solo julgados no STJ já fica estampada a invisibilidade do direito à cidade. O STJ julgou mais de 150 processos de um único tema de direito à cidade nos anos de 2020 e 2021, mas em 20 anos referiu o Estatuto da Cidade em menos de 40 acórdãos”.

4 Conclusões

A partir dessa referência sintética ao conjunto de acórdãos que tematizam o Estatuto da Cidade no âmbito do STJ, as conclusões são pouco alentadoras quanto à produtividade jurisprudencial desse diploma. Decorridos mais de 20 anos de vigência de uma legislação tão relevante e abrangente, marco legal da política urbana brasileira, chama a atenção que o STJ tenha proferido apenas 27 acórdãos interpretando o seu conteúdo. Mais do que a exígua quantidade de acórdãos, no entanto, a constatação mais grave é de ordem qualitativa: refere-se à ausência de qualquer manifestação da corte quanto aos conceitos, instrumentos e institutos medulares relativos aos conflitos urbanos e ao direito urbanístico de um modo geral.

Tendo-se em conta que o STJ é o tribunal responsável por outorgar sentido último e unidade à legislação federal, caberia à corte conferir maior precisão e densidade jurídicas a tais conceitos estruturantes do Estatuto da Cidade – como o são os de “direito à cidade”, “função social da propriedade”, “regularização fundiária”, “gestão orçamentária participativa”, para ficar em alguns poucos exemplos. Caberia à Corte, nesse sentido, enfrentar temas urgentes e complexos como a necessidade de comprovação do cumprimento da função social para fins de proteção da tutela possessória; os requisitos, limites e procedimentos juridicamente admitidos para cumprimento de ordens de reintegração de posse; a exigência de que as populações atingidas componham a relação processual em demandas congêneres, configurando-se hipótese de litisconsórcio passivo necessário; e tantos outros.

O fato é que nenhum dos poucos pronunciamentos coletivos do STJ enfrentou qualquer dessas questões. Mas não se pode dizer que tais conclusões sejam surpreendentes: se as pesquisas do campo demonstram a baixa incidência do estatuto nas demandas envolvendo conflitos urbanos nas diversas comarcas do país, nenhuma razão leva a crer que a legislação teria maior ressonância na corte superior. Nesse quadro, é preciso refletir sobre as razões que levam o Poder Judiciário a ser tão indiferente (ou mesmo refratário) em relação ao Estatuto da Cidade – marco legal que, desde sua gênese, pretendeu-se uma ruptura paradigmática na regulação da política urbana brasileira.

Uma reflexão desse tipo certamente constatará que a agenda idealizada pelo Estatuto da Cidade não foi minimamente incorporada pelas instituições que compõem o sistema de justiça. Com efeito, por se tratar de um diploma legal carente de mecanismos de cogência, a efetividade do Estatuto perante os atores públicos e privados depende de uma atuação concertada de instituições como Ministério Público, Defensoria Pública e procuradorias municipais e estaduais. A baixa repercussão da legislação no âmbito do STJ, nesse sentido, certamente guarda relação com a inação dessas instituições em provocar a jurisdição extraordinária para que

se manifeste sobre algumas questões-chaves relacionadas à tutela do direito à moradia e do direito à cidade.

Os resultados desta investigação sugerem que uma atuação focada na principiologia do direito urbanístico – plasmada justamente nas diretrizes da política urbana contidas no artigo 2º da lei federal – pode ser um caminho estratégico para provocar o STJ a conferir mais densidade normativa ao Estatuto da Cidade. E pode ser uma forma eficaz de escapar de óbices recorrentes ao julgamento de mérito em demandas de natureza urbanística, como a mencionada Súmula nº 280 do STF. Não é por acaso que os três acórdãos destacados entre aqueles que receberam julgamento de mérito envolvendo interpretação do Estatuto da Cidade se fixaram nas diretrizes da política urbana estabelecidas pela lei, não tendo se debruçado sobre instrumentos jurídico-urbanísticos que dependem de lei municipal específica para sua conformação – tais como a outorga onerosa do direito de construir, a notificação para parcelamento ou edificação compulsória ou a operação urbana consorciada. Também não há de ser por acaso que os acórdãos significativos para a investigação sejam da lavra de um único magistrado da corte, o ministro Herman Benjamin, com obras e trajetória notadamente comprometidas com a sustentabilidade urbano-ambiental. Tal destaque individual pode ser sinal da ausência de maiores conhecimentos sobre o Estatuto da Cidade por parte dos demais ministros do STJ.

O desconhecimento desse diploma no meio jurídico nacional, na verdade, é um problema frequentemente realçado pela literatura do campo. Desde sua promulgação, ocorrida no mês de julho de 2001, presumia-se que a efetivação do Estatuto da Cidade seria um processo gradual e conflitivo, por contrariar interesses econômicos com grande poder de influência nas formas de reprodução das cidades brasileiras. Era previsível, nesse sentido, que haveria resistências permanentes à implementação do Estatuto e disputas sistemáticas sobre a interpretação de seu conteúdo. Dificilmente se poderia prever, contudo, que a resistência em encampar a ambiciosa agenda proposta pelo Estatuto poderia vir das próprias instituições encarregadas de sua implementação.

Urban order in court: The City Statute and the Superior Court of Justice

Abstract: Twenty-three years after the approval of the City Statute, it is necessary to take stock of the validity of this legislation. Such a review must necessarily consider the legal repercussions of the Statute; in other words, it must consider how and to what extent the jurisdictional bodies have handled this legal framework in the protection of disputes involving urban order. This paper aims to contribute to this diagnosis by analyzing the jurisprudential legacy of the City Statute within the scope of the Superior Court of Justice and also advancing some hypotheses about the reasons for the scarcity of this legacy and the challenges it poses to the protection of the right to the city and housing.

Keywords: City Statute. Superior Court of Justice. Jurisprudence. Urban conflicts. Judiciary.

Referências

- ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV*, [S. l.], v. 7, p. 391-416, 2011.
- ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A.; AMIN, L. A.; CORTESE, V. A. B.; PEREIRA, P. P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 7, p. 421-453, 2016.
- CENSO 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. *Agência Notícias IBGE*, Rio de Janeiro, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília, DF: CNJ, 2021.
- JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016.
- MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.
- MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 2047-2071, 2017.
- MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.
- MORETTI, Julia Azevedo. Direito urbanístico na jurisprudência: desafios de método e estudo sobre a aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da AJURIS*, [S. l.], v. 47, n. 149, p. 189-218, 2021.
- OLIVEIRA, Fernanda Machado de. *A invisibilidade do direito à cidade no Poder Judiciário brasileiro – 2001/2021*. 2023. 138 f. Orientador: Betânia de Moraes Alfonsin. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2023.
- RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111-128, 2020.
- TAVOLARI, B. M. D.; PUPPIO, M. G.; SILVA, L. C.; BARIANI, L. F. Função social da propriedade na pandemia: análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 3, p. 47-72, 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; CORTESE, Vicente de Azevedo Bastian; ALFONSIN, Betânia de Moraes. A ordem urbanística em juízo: o Estatuto da Cidade e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 9-28, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART01.RS.
