

# O princípio do planejamento urbano como vetor de juridicidade na atividade administrativa

Lilia Brum de Cerqueira Leite Ribeiro<sup>1</sup>

Laura Dutra de Abreu<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Doutora em Direito da Cidade (UERJ); Mestre em Direito Internacional Público e Europeu (Universidade de Coimbra - Portugal e Paris Diderot VII - Paris); Especialista em Criminologia (PUC-MG); Professora Universitária; Advogada. E-mail: libruceleri@gmail.com.

<sup>2</sup>Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA/RJ); Mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal (FDUC); Advogada e consultora jurídica; Professora Adjunta da Faculdade de Tecnologia- FAT, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Faculdades Integradas Vianna Júnior- FIVJ, em Juiz de Fora/MG. E-mail: laura.abreu@fat.uerj.br

**Resumo:** O presente artigo analisa o princípio do planejamento urbano como vetor de juridicidade vinculante da atividade administrativa, sob a ótica do Direito Administrativo e Constitucional. O problema central reside na tensão entre a discricionariedade do gestor público e a imperatividade das normas urbanísticas. Utilizando-se do método dedutivo e de uma pesquisa qualitativa baseada em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, o estudo investiga como o ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição Federal, de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), estrutura o planejamento como um dever estatal. Os resultados demonstram que o planejamento transcende a mera técnica, configurando-se como um sistema de subprincípios que limita a discricionariedade política e garante a função social da propriedade e a sustentabilidade intergeracional. Conclui-se que a inobservância desses vetores autoriza a intervenção do Poder Judiciário para assegurar a coesão do sistema e o interesse coletivo.

**Palavras-chave:** planejamento urbano. Juridicidade administrativa. Estatuto da cidade. função social da propriedade. Controle judicial.

**Abstract:** This article analyzes the principle of urban planning as a binding vector of legality (juridicidade) in administrative activity, from the perspective of Administrative and Constitutional Law. The central problem lies in the tension between the public manager's discretion and the imperativeness of urban planning norms. Utilizing the deductive method and qualitative research based on a literature review and jurisprudential analysis, the study investigates how the Brazilian legal system - starting from the 1988 Federal Constitution and the City Statute - structures planning as a state duty. The results demonstrate that planning transcends mere technique, configuring itself as a system of sub-principles that limits political discretion and guarantees the social function of property and intergenerational sustainability. It concludes that non-compliance with these vectors authorizes judicial intervention to ensure systemic cohesion and the collective interest.

**Keywords:** urban planning. Administrative legality. City statute. Social function of property. Judicial review.

## INTRODUÇÃO

Os debates contemporâneos acerca da governança, do planejamento urbano e do direito de gozar a cidade, têm sido apresentados não apenas como imperativos técnicos, como, também, em campos de disputa jurídica e política. Neste contexto, o alcance real, fático dos princípios do planejamento urbano se fazem imperiosos, na medida em que se deve buscar por soluções urbanas que alcancem equidade social e sustentabilidade.

Como tradicionalmente ocorre no campo jurídico, a mera formalização de princípios estruturantes e fundamentais, embora fartamente citados em diplomas legais, doutrinas e jurisprudências, não possui o condão de, por si só, transmutar-se em soluções práticas. No cenário brasileiro, essa lacuna é evidenciada por uma nítida crise de efetividade das normas urbanísticas, que culmina no caos urbano das metrópoles, caracterizado pela segregação socioespacial e pelo crescimento desordenado. Diante desse déficit entre o plano normativo e a realidade fática, a compreensão do planejamento como um dever jurídico torna-se o caminho para combater a discricionariedade administrativa ineficiente e garantir a função social da cidade.

Este artigo busca, portanto, transcender a abordagem meramente codificada e propõe-se a analisar os princípios atinentes ao planejamento urbano juntamente com as práticas de desenvolvimento das cidades e o dever que tem as políticas públicas de buscar a integração do cidadão de forma sustentável, isto é, respeitando as condições de equidade social e salvaguardando racionalmente os recursos naturais, boa qualidade de vida, respeito à identidade sociocultural, etc.

A análise proposta fundamenta-se em uma tríade teórica essencial para a compreensão da juridicidade urbanística. Através da hermenêutica de Lênio Streck<sup>1</sup>, examina-se a unidade e a coerência do ordenamento, repelindo interpretações fragmentadas da Constituição. Ainda neste rumo, as lições de Eros Grau<sup>2</sup> sustentam a natureza constitutiva da interpretação, demonstrando que o planejamento é a concretização do Direito no plano dos fatos. Complementarmente, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup> baliza o conceito de função administrativa como um dever-

---

<sup>1</sup> STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

<sup>2</sup> GRAU, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

poder, vinculando o gestor à realização dos fins sociais da cidade. Essa amálgama teórica permite identificar o planejamento não como discricionariedade técnica, mas como imperativo jurídico vinculado.

Argumenta-se que os próprios comandos normativos da Constituição Federal de 1988, não deixam dúvidas sobre o caráter vinculador ao qual a administração pública deve se ater em relação ao planejamento urbano, compreendido aqui como tarefa administrativa básica e inafastável.

A hipótese que norteia este estudo é de que o planejamento urbano não constitui uma faculdade política, mas um dever jurídico vinculante cujos contornos são definidos pelo bloco de constitucionalidade.

Para o desenvolvimento deste artigo estruturou-se em quatro etapas fundamentais. Primeiramente, discute-se a natureza do planejamento como princípio e sua relação com o interesse coletivo, diferenciando-o de meras diretrizes políticas. Em um segundo momento, analisa-se a unidade do ordenamento jurídico sob o prisma da hermenêutica filosófica, defendendo que o planejamento não pode ser interpretado de forma fragmentada. A terceira seção dedica-se ao exame do arcabouço normativo brasileiro, com foco no Estatuto da Cidade e nas competências municipais. Por fim, a investigação debruça-se sobre a jurisprudência dos tribunais superiores para demonstrar a aplicação prática do planejamento como vetor de juridicidade e limite à discricionariedade administrativa, culminando nas considerações finais acerca da eficácia do direito à cidade.

## **1 Planejamento e interesse coletivo**

Não é segredo que a literatura há muito tempo se dedica a analisar a importância dos princípios no ordenamento jurídico, inclusive para alinhamento das funções administrativas do Estado com o bem coletivo. Para melhor compreendê-los, comumente recorremos às obras de Ronald Dworkin, Norberto Bobbio, Joaquim Gomez Canotilho e Robert Alexy, cujas obras incorporam perspectivas positivistas e linguísticas<sup>4</sup>. As teorias normativas do Direito e dos princípios reconhecem nestes, conteúdos que orientam o

---

<sup>4</sup> Considerando que os autores citados possuem diversas obras, recomenda-se aqui as seguintes: DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002; BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.; CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra, Almedina, 2011.; ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

cerne das normas jurídicas, garantindo consequências positivas em suas aplicações e, portanto, aceitabilidade e obediência para validade social.

Sob a lente de Ronald Dworkin<sup>5</sup>, em especial, o planejamento urbano assume uma dimensão de integridade do direito, exigindo que a Administração Pública mantenha uma coerência narrativa em suas escolhas territoriais. Isso implica que o Plano Diretor e as leis urbanísticas não são meros guias políticos, mas repositórios de uma “moralidade política” que obriga o gestor a respeitar as expectativas legítimas da coletividade, impedindo rupturas abruptas causadas por conveniências de gestões passageiras.

Entre as qualificações propostas por Eros Grau em seu livro “Ordem Econômica na Constituição de 1988”, encontramos sua reafirmação de que o sistema de Direitos compõe-se de princípios implícitos, explícitos e gerais<sup>6</sup>. Como veremos adiante, a norma pátria não só reconhece o planejamento urbano - objeto desse estudo – como princípio, como o coloca, também, como um dever. Ao analisar a ordem econômica na Constituição de 1988, Eros Grau adverte que a interpretação do Direito deve ser um ato de concretização voltado à justiça social.

Nesse sentido, o planejamento urbano atua como a moldura jurídica que legitima a intervenção estatal sobre a propriedade privada e a livre iniciativa. Não se trata de uma técnica neutra de alocação de recursos, mas do instrumento que submete o valor de troca do solo ao seu valor de uso e à sua função social, garantindo que o desenvolvimento econômico não atropela a dignidade da pessoa humana no espaço urbano

Aprofundando um pouco sobre as classificações principiológicas, deparamo-nos com uma sensível diferenciação entre o que são princípios e o que são diretrizes. Ambas se conectam diretamente com as obrigações administrativas pública, distinguindo-se pelo tempo em que são projetadas. Deste modo, princípios seriam imperativos de justiça, honestidade e moralidade, e constituem o norte dos atos administrativos. Quanto às diretrizes, segundo Dworkin<sup>7</sup>, são para se alcançar o objetivo almejado. Fazem, portanto parte do planejamento quando da sua projeção futura, a depender do resultado buscado pelas ações definidas, sejam elas de cunho econômico, político e social.

---

<sup>5</sup> DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. P.200.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 19. ed. atual. - São Paulo: Malheiros, 2018. P. 152.

<sup>7</sup> DWORKIN, Ronald. *Op. Cit.* P. 144-145.

Especificamente sobre o plano econômico, não raras vezes as justificativas públicas para os descumprimentos de planejamento urbano se escoram na reserva do possível. Da pesquisa ora apontada, depreendemos que a norma constitucional e infraconstitucional cuidou do planejamento como um princípio.

É imperativo ressaltar que a reserva do possível não pode ser manejada como um salvo-conduto para a omissão administrativa ou para a ausência de planejamento. Pelo contrário: quanto mais escassos forem os recursos públicos, maior é o dever jurídico de planejar. O planejamento, enquanto vetor de juridicidade, é justamente a ferramenta que otimiza a aplicação das verbas públicas, garantindo que o núcleo essencial do direito à cidade não seja sacrificado sob o pretexto de limitações orçamentárias

Portanto, tal qual apontado, a interpretação e/ou aplicação da ordem econômica deve ser tendo em conta o contexto das normas jurídicas, não apenas seu texto puro desconsiderando os objetivos almejados quando da sua aprovação. Qual o objetivo daquela norma? Quais caminhos devem direcionar as escolhas do administrador público? O respeito aos princípios deve ser ato vinculador e não discricionário. Deve ser um movimento que nasce das obrigações basilares - especificamente aqui principiológicas, para que a concretização dos atos se torne efetivamente direito: não apenas textos, mas sim textos e fatos<sup>8</sup>. Eros Grau aponta que a interpretação jurídica se baseia nesse movimento, vejamos:

Em síntese: a interpretação do Direito tem caráter constitutivo – não, pois, meramente declaratório – e consiste na produção, pelo intérprete, a partir dos textos normativos e dos fatos atinentes a um determinado caso, de normas jurídicas a serem ponderadas para a solução deste caso, mediante a definição de uma norma de decisão. interpretar/aplicar é dar concreção (= concretizar) ao Direito.<sup>9</sup>

A maior abertura que conferem os princípios existe para abarcar as infinitas probabilidades de desenvolvimento das cidades (neste caso em específico) em direção a pactos sociais pautados pelas soluções de interesse coletivo, solidário e principalmente intergeracional. A respeito, citamos trecho em que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) aponta para esse sentido:

---

<sup>8</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.* P. 157.

<sup>9</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.* P. 158.

As restrições urbanístico-ambientais convencionais, historicamente de pouco uso ou respeito no caos das cidades brasileiras, estão em ascensão, entre nós e no Direito Comparado, como veículo de estímulo a um novo consensualismo solidaristas, coletivo e intergeracional, tendo por objetivo primário garantir às gerações presentes e futuras espaços de convivência urbana marcados pela qualidade de vida, valor estético, áreas verdes e proteção contra desastres naturais.<sup>10</sup>

É possível perceber duas ênfases distintas notadas em relação ao Estado e suas funções: as crescentes demandas do poder público para conter e disciplinar a atividade privada, e a obediência desse próprio poder ao regime da legalidade. Hoje, a doutrina não fala somente na legalidade, e sim na juridicidade, que amplia o respeito para além da obediência à Constituição e leis esparsas, exigindo a observância dos princípios, dos Direitos Humanos e da comunidade internacional.

É necessário, portanto, examinar se é possível comparar as implicações de normas de cunho abertamente urbanizado ou as implicações de ações concretas de urbanização com as funções administrativas desempenhadas pelo Estado.

Essa perspectiva, essencialmente, ajuda a desvendar discussões que levam em conta o papel do Estado a partir de conceitos de interesse público e políticas públicas e, a nosso ver, certamente significa afirmar que há uma sobreposição teórica entre os Princípios Gerais do Direito, o Direito Administrativo e o Direito das Cidades.

Esse paralelo não existe só na teoria, pois evidentemente o interesse público que rege o Direito Administrativo se relaciona frontalmente com as políticas públicas, que são uma categoria útil para se analisar as funções estatais. É como se falássemos em um regime jurídico das políticas públicas, como será visto na jurisprudência em tópico posterior.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o conceito de “funções administrativas” reflete o dever de realizar determinados fins em nome de outros. Assim, não há dúvidas sobre a estreita ligação entre o que representa e constitui o quadro do Direito Urbanístico e os seus resultados concretos na sua aplicação sob influência das regras do Direito Administrativo, o que torna os aspectos do desenvolvimento urbano inseparáveis do tema das funções administrativas.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> STJ. *RECURSO ESPECIAL*: REsp 302906 / SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJe 01/12/2010. Acesso em 15 de janeiro de 2026.

<sup>11</sup> Esclarece o autor: “... é o Estado que, por definição, juridicamente encarna os interesses públicos. O Direito Administrativo é um ramo do Direito Público. Ocupa-se, então, de uma das funções do Estado: a função administrativa. Cumpre, portanto, identifica-la para clarear o objeto de estudo do Direito

Alguns dos princípios clássicos do Direito Urbanístico são: princípio das funções sociais das cidades; princípio do desenvolvimento sustentável das cidades; princípio da função social da propriedade urbana; princípio da gestão democrática das cidades; princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da organização; princípio da coesão dinâmica, entre outros.

O planejamento é visto como precursor de todos os demais princípios do direito à cidade, pois por meio dele é possível, ainda que na teoria, desenvolver e observar as diferenças da cidade para cada participante que por ela transita, ao invés de deixar “minorias” à margem da cidade, razão pela qual são assim chamados, não pelo sentido literal da palavra, mas porque, historicamente, têm sido menos representados politicamente, e suas vozes foram apagadas, distorcidas ou inaudíveis na hora de influenciar o pleno funcionamento do espaço urbano.

Até o presente momento, é cediço afirmar que o planejamento urbano vai além de uma ilação doutrinária ou ficção acadêmica. Trata-se, pois, de um princípio, e este como tal deve ser seguido por força da sua natureza jurídica.

O *status* de princípio confere-lhe a importância a ser considerada quando há a vinculação dos administradores públicos com o planejamento urbano. A este princípio encontramos outros cujo comprometimento com o interesse coletivo deve estar em harmonia com os interesses privados. Esta decorrência direta deriva do princípio da prevalência da lei sobre o negócio jurídico privado<sup>12</sup>, implementa-se o planejamento. Observa-se que a vinculação do gestor público ao melhor interesse coletivo sobrepõe-se em enorme medida aos caprichos eleitoreiros e desmonte de projetos prévios.

Em suma, a vinculação do gestor público ao planejamento urbano transcende a mera conveniência técnica. Ele se apresenta como um imperativo ético e jurídico que protege o interesse coletivo contra o desmonte de políticas de longo prazo. Ao reconhecer o planejamento como um sistema de princípios vinculantes, retira-se da esfera da livre vontade política aquilo que é direito fundamental do cidadão: uma cidade ordenada, sustentável e socialmente justa.

---

Administrativo.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 27.

<sup>12</sup> STJ. *RECURSO ESPECIAL*. *Op. Cit.*

## 2 Não se interpreta a Constituição em tiras<sup>13</sup>

Até o momento, já é possível dizer que os princípios estão incorporados na base real dos sistemas normativos, servindo como guias para a definição dos valores jurídicos na aplicação das regras, pautando as mais diversas relações sociais. Para tanto, é necessário coordenar e conectar esses vetores diante de uma estrutura de sistema coerente.

O processo de redemocratização do país, a partir da CF/88 como marco institucional e legal, constrói um Direito Urbanístico amplo, esmiuçado por vários diplomas infraconstitucionais que, juntamente com os princípios constitucionais, devem todos ser interpretados e aplicados de forma sistêmica, garantindo a unidade do ordenamento e sua coerência.

Lênio Streck, a respeito do tema, ensina:

A partir de tais considerações, é possível afirmar que, sendo uma norma jurídica válida tão somente se estiver em conformidade com a Constituição, a aferição dessa conformidade exige uma pré-compreensão acerca do sentido de (e da) Constituição. Não se interpreta, assim, um texto jurídico (um dispositivo, uma lei, etc.) desvinculada da antecipação de sentido representado pelo sentido que o intérprete tem da Constituição. Ou seja, o intérprete não interpreta por partes, como que a repetir as fases da hermenêutica clássica: primeiro conhecendo, depois interpretando, para, finalmente, aplicar... Claro que não! No plano da hermenêutica (ontologia da compreensão), esses três momentos ocorrem em um só: *a applicatio*. Logo, quando o intérprete interpreta um texto, estará no entremeio do círculo hermenêutico. Há um movimento antecipatório da compreensão, cuja condição ontológica é o círculo hermenêutico. É impossível ao intérprete desprender-se da circularidade da compreensão. Ou seja, como assinala Stein, nós, que dizemos o ser, devemos primeiro escutar o que diz a linguagem. A compreensão e explicitação do ser já exige uma compreensão anterior.

Isso significa poder afirmar que o próprio sentido de validade de um texto jurídico tem um caráter ontológico (no sentido da diferença ontológica de que fala Heidegger). Ou seja, se ele somente tem sentido (válido) se estiver de acordo com a Constituição, ontologicamente esse sentido exsurdirá da antecipação do sentido proporcionado pelo movimento de circularidade, onde o ser somente é serem, isto é, o ser é sempre o ser de um ente. Enfim, numa palavra: nem o texto infraconstitucional pode ser visto apartado do sentido da Constituição e nem esta (a Constituição) pode ser entendida como se fosse um “ser sem o ente”, ou uma categoria ou uma hipótese.<sup>14</sup>

As décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas pelo baixo investimento devido à recessão econômica e à falta de políticas públicas, levando a uma forte exclusão social e espacial, criando a necessidade e as condições políticas para o surgimento de um

---

<sup>13</sup> GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.* P. 160.

<sup>14</sup> STRECK, Lênio Luiz. *Op. Cit.* P. 22.

estatuto da cidade, que propunha diretrizes normativas seguidas pelo ordenamento de todos os municípios brasileiros.

De modo geral, o planejamento urbano integrado está diretamente relacionado ao movimento de reforma urbana que teve início no Brasil na década de 1950, a partir do direito à moradia. Este é um princípio norteador das necessidades de terra e infraestrutura urbanizada e articula, em certa medida, todos os planos setoriais que apoiam o planejamento integrado como ferramenta de gestão urbana.

A redemocratização, tendo como marco institucional e legal a CF/88, levou à organização do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro que habilita o município como ente capaz de atuar nas áreas legislativa, executiva e administrativa da política de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento do uso e ocupação de seus territórios (urbano e rural) e na promoção de políticas públicas para desenvolver a função social do espaço e seus habitantes e bem-estar. Essa responsabilidade primordial dos governos municipais não exclui a responsabilidade e a capacidade dos governos federal e estadual de enfrentar os problemas urbanos.

A CF/88 enunciou claramente a capacidade municipal no art. 24, I, atribuindo competência legislativa concorrente à União e aos Estados matéria. Os governos municipais têm competência exclusiva para implementar a política urbana e o ordenamento do território (artigos 30, VIII e 182 da Constituição Federal)<sup>15</sup>. A Carta tem capítulo próprio sobre política urbana (Capítulo VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II - Política Urbana, artigos 182 e 183) e foi pioneira ao incluir o bem-estar dos habitantes e o planejamento como elemento integrante da organização do espaço da cidade.

A ordem infraconstitucional urbana, na esfera federal, conta em especial com as seguintes legislações: Lei Federal de Desenvolvimento Urbano – Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979); Lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2007); Lei sobre o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); Lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); Lei sobre o Patrimônio da União que disciplina a regularização fundiária das terras urbanas e rurais da União (Lei 11.381/2007); Lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/1988); Lei que

---

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e tratou da regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana (Lei 11.977/2009); Lei que tratou da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012); Lei que tratou da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal 12.608/2012); e mais recentemente, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015)<sup>16</sup>.

Sem dúvidas, o município, enquanto ente federativo mais próximo da realidade das cidades, recebeu importante papel nas esferas legislativa, administrativa e econômica, na promoção da política de desenvolvimento urbano, no planejamento e gestão do uso e ocupação de seus territórios (urbano e rural) e na promoção de políticas públicas para o pleno desenvolvimento da função social da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Reafirmamos que essa responsabilidade primordial dos governos municipais não exclui de forma alguma a responsabilidade e a capacidade dos governos federal e estadual de enfrentar os problemas urbanos.

A já citada Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e em seu artigo 2º. Inciso IV, menciona o planejamento nos seguintes termos:

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;

Em outro ponto da mesma lei, são enunciados alguns instrumentos da política urbana, e novamente o planejamento aparece:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

[...]

---

<sup>16</sup> Existem normas específicas contidas na lei sobre o sistema nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/1997), nos códigos civil, florestal e tributário e na Lei de Registros Públicos. Tudo isso deve ser considerado para se compreender o Direito Urbanístico e o princípio do planejamento.

Portanto, é evidente que no campo do direito positivo, o arcabouço legislativo que diz respeito ao planejamento urbano é extremamente amplo e tenta abordar um grande número de situações e responsabilidades administrativas. Contudo, como o ordenamento deve ser coeso e não interpretado em tiras, o planejamento enquanto princípio é fundamental e compõe o bloco de juridicidade que filtra as ações que serão socialmente positivas e válidas. Tal filtro é corroborado pela jurisprudência nacional, como será visto no próximo tópico.

### **3 Jurisprudência**

A busca por julgados nacionais que dizem respeito ao princípio do planejamento urbano revela um amplo espectro de questões para o Direito Administrativo e Direito Urbanístico. Para além da afirmação de que o princípio deve conduzir a prática das ações pelo Poder Executivo, buscando garantir o respeito a outros princípios constitucionais, temas como a não supressão da ordem financeira e o equilíbrio do interesse público com os interesses e propriedade privada também aparecem frequentemente na jurisprudência.

Para iniciar o tópico, tem-se uma questão de repercussão imediata que se coloca no âmbito da regulação urbana: é possível limitar essas políticas públicas sociais diante dos limites da ordem econômica?

O próprio Supremo Tribunal Federal vem discutindo o conceito de planejamento como lastro da necessária definição de um programa constitucional de desenvolvimento social, sem prejuízo do reconhecimento de que a realização dos direitos fundamentais depende de recursos e, para estes, comumente são apontados os limites das reservas possíveis.<sup>17</sup>

Em mesmo sentido, o STJ posiciona o alcance do planejamento urbano e enfatiza que o Poder Judiciário, apesar não promover na prática a construção e o ordenamento das cidades, é importante aliado no controle e fiscalização das atividades administrativas, para que estas respeitem o planejamento enquanto vetor de sustentabilidade, equidade, promoção do respeito e da igualdade nos espaços urbanos. A propósito:

---

<sup>17</sup> Para tanto, é de louvar a linha proposta pelo Ministro Celso de Mello na decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, quanto à viabilidade instrumental da medida, na qual “[...] a eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida à Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas”. – ADPF n. 45/DF. Informativo Supremo Tribunal Federal n. 345/2004.

O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável.<sup>18</sup>

ADMINISTRATIVO. RESTRICÇÕES CONVENCIONAIS. PREVALÊNCIA SOBRE NORMAS QUE INSTITUEM LIMITAÇÕES DE ORDEM PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. REPRISTINAÇÃO DOS EFEITOS DE CLÁUSULAS CONVENCIONAIS APÓS TRANSCORRIDOS DÉCADAS DE SUA APOSIÇÃO MANUSCRITA EM ESCRITURA ORIGINAL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. REPRISTINAÇÃO. (...) 2. Impossibilidade de normas convencionais se sobrepossem às limitações de ordem pública. Precedentes.<sup>19</sup>

Ainda segundo STJ, ante a existência de interesses particulares, deve-se atentar também para o princípio da razoabilidade. Apesar da supremacia do interesse público como um dos princípios norteadores da Administração Pública, o equilíbrio entre interesse coletivo e individual não necessariamente faz com que o primeiro prepondere sobre o segundo. Dando azo à segurança jurídica, prezada pelas normas brasileiras, dar respaldo jurídico a um direito que antecedeu uma norma pública posterior (e mais restritiva), significou acertadamente garantir perenidade na aplicação da lei. Quer dizer, no caso em tela vemos o reconhecimento do judiciário das falhas cometidas pelo poder público, e limitando a aplicação da norma pública acima de qualquer valor.

Aberrações fáticas ou jurídicas, em qualquer campo da vida em sociedade, de tão notórias e auto-evidentes falam por si mesmas e independem de prova, especializada ou não (Código de Processo Civil, art. 334, I), tanto mais quando o especialista empresário, com o apoio do Administrador desidioso e, infelizmente, por vezes corrupto, alega ignorância daquilo que é do conhecimento de todos, mesmo dos cidadãos comuns.<sup>20</sup>

Em mais um precedente, confirma este mesmo tribunal a importância que a segurança jurídica tem. Ao traduzir o impacto coletivo que têm decisões jurídicas complacentes com comportamentos desidiosos ou corruptos.

“Condenará a ordem jurídica à desmoralização e ao descrédito o juiz que legitimar o rompimento odioso e desarrazoado do princípio da isonomia, ao

---

<sup>18</sup> STJ. *RECURSO ESPECIAL*. *Op. Cit.* P. 4.

<sup>19</sup> STJ. *RECURSO ESPECIAL* Nº 289.093 - SP (2000/0122913-3). Relator: MINISTRO MILTON LUIZ PEREIRA. DJ 20/10/2003 p. 179. RT vol. 821. P. 174.

<sup>20</sup> STJ. *RECURSO ESPECIAL*. *Ibid.* P. 4.

admitir que restrições urbanístico-ambientais, legais ou convencionais, valham para todos, à exceção de uns poucos privilegiados ou mais espertos”.

O que os julgados nos levam a refletir é que, por um lado, pode se dizer que a base conceitual que suporta as ações de implementação e fiscalização necessárias à construção da ordenação dos espaços habitáveis é a atividade indiscutível que resulta do exercício das funções de Estado e, da mesma forma, caracteriza um sistema jurídico, pois realiza-se na presença da construção de princípios constitucionais que conferem identidade a uma mesma atividade e criam parâmetros na definição do valor legitimador.

Portanto, acredita-se que antes mesmo de afetar diretamente a ordem física das cidades, o planejamento urbano trabalha com os diversos processos dinâmicos que as definem, e as respostas mais adequadas devem ser sensíveis às várias abordagens temáticas que lhes correspondem, visando, com isso, a identificação de uma realidade não fragmentada.<sup>21</sup>

#### **4 Conclusão**

O trabalho quis abordar a função e o alcance dos princípios, argumentando que eles não só garantem o respeito ao interesse coletivo na atividade administrativa, mas também auxiliam a solidez de um sistema jurídico coeso, coerente e uno.

Em relação ao princípio do planejamento urbano e territorial, este pode ser definido como um processo de tomada de decisão cujo objetivo é alcançar fins sociais, culturais, econômicos e ambientais, mecanismos institucionais e participativos e processos regulatórios por meio do desenvolvimento de visões, estratégias e planos espaciais, além da aplicação de um conjunto de princípios políticos.

Em relação à ordem econômica, o planejamento também tem funções econômicas intrínsecas e fundamentais. É uma ferramenta poderosa para reformular a forma e a função de negócios das cidades e regiões para promover o crescimento econômico endógeno, a prosperidade e o emprego, e para atender às necessidades dos mais vulneráveis.

---

<sup>21</sup> Isso significa que a parte do regulamento que toma como mote o conceito de implementação do plano e forma o arcabouço normativo do direito da cidade vem de uma realidade prospectiva que leva em consideração os fatos já ocorridos para realizá-lo. Poderíamos até dizer que nestes casos os fatos ocorrerão como consequência da norma, inverte-se a ideia de incorporar fatos concretos às disposições da norma abstrata, como deveria acontecer de acordo com as regras formuladas retrospectivamente.

Os princípios e diretrizes do Direito das Cidades promovem as recomendações fundamentais para o planejamento urbano e territorial que auxiliam todos os países e cidades a conduzirem, com eficácia, as mudanças demográficas urbanas (crescimento, estagnação ou declínio) e a melhorarem a qualidade de vida. Levando em conta o princípio da subsidiariedade e estruturas de governança específicas de cada país, esses valores devem ser usados considerando a continuidade entre as diversas escalas do planejamento espacial.

Os pontos extraídos do estudo apontam, ainda, para o princípio do planejamento como catalizador das ações específicas de fiscalização e modificação do espaço habitável, que naturalmente já são realizadas com base na estrutura normativa que define a política de ocupação. Essa estrutura, por sua vez, deve corresponder aos vetores que a sustentam e com base em sua validade. Esses vetores são transformados em outros princípios e o planejamento se torna um verdadeiro sistema.

São justamente os subprincípios de política urbana, que respondem a questão do “por que planejar?; os processos de gerenciamento (“como planejar? ”); e produtos técnicos – “quais planos territoriais e urbanos? ”. Caso a Administração Pública não os observe, o Poder Judiciário é competente para garantir essa unidade do ordenamento, tendo em vista a persecução do bem coletivo, do respeito ao meio ambiente e outros valores constitucionais.

Portanto, o planejamento urbano e territorial é mais do que uma ferramenta técnica, é um processo de tomada de decisão integrado e participativo que atende a interesses conflitantes e está vinculado a uma perspectiva compartilhada, a uma estratégia de desenvolvimento abrangente e políticas nacionais, regionais e urbanas. Além disso, o princípio do planejamento é um componente essencial de um paradigma renovado de gestão urbana que promova a democracia local, a participação e inclusão, transparência e responsabilidade para garantir a urbanização sustentável e a qualidade espacial.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo nº 345, 2004.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 302.906/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJe 01/12/2010.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 289.093/SP. Relator: Ministro Milton Luiz Pereira. DJ 20/10/2003.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2011.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.