

CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS: O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

LUIZA BARROS ROZAS¹

DESENVOLVIMENTO

O direito à moradia, que durante muito tempo foi abordado exclusivamente no âmbito do Direito Privado, adquiriu, com a Constituição Federal de 1988, papel de destaque em razão da necessidade de atribuição de uma função social da propriedade.

A justificativa do tema resulta do fato de que o uso indevido do Poder Judiciário como forma de transformação social pode gerar desigualdade, uma vez que a distribuição de recursos jurídicos, necessários para a proteção de direitos fundamentais, é desigual. Assim, aqueles que geralmente têm maior acesso a recursos jurídicos terão maior proteção de seus direitos, em dissonância com o objetivo constitucional de se assegurar a redução da desigualdade econômica e social.

Destarte, se a proteção dos direitos sociais for baseada exclusivamente em ações individuais, certamente o objetivo de redução das desigualdades falhará. Daí a importância da análise do controle jurisdicional de políticas públicas, pois a interpretação dos direitos econômicos e sociais como direitos meramente individuais, feita em alguns casos de forma equivocada pelos Tribunais, acaba por gerar uma distorção na proteção dos direitos e das garantias fundamentais.²

O segundo fator relevante sobre este tema é a constatação de que a jurisprudência brasileira, no que diz respeito ao controle jurisdicional de políticas públicas, consolidou-se mais em relação ao direito à saúde e ao direito à educação, mas ainda é bastante tímida no que concerne ao direito à moradia.

1. Juíza de Direito e Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

2. GOUVÊA, Carlos Portugal, *Direitos Sociais contra os Pobres*, p. 2

Assim, passadas as primeiras duas décadas após a promulgação da Constituição de 1988, um dos debates mais acesos na doutrina e jurisprudência brasileiras refere-se à concretização dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Os argumentos relativos ao custo (econômico) da efetivação das promessas da “Constituição cidadã”, as limitações orçamentárias e a doutrina da reserva do possível, aliados à ausência de preparo técnico do Poder Público em “bem gerenciar” o orçamento público, bem como inúmeras interferências ilegítimas (corrupção, Administração Patrimonialista e ineficientes sistemas de controle) na eleição das prioridades da ação estatal, acabam por entrar ainda mais a concretização daquelas promessas festejadas no texto constitucional de 1988.³

A concretização dos direitos sociais, em especial do direito à moradia, promove, certamente, um redimensionamento do papel do Direito e das instituições jurídico-democráticas. Aquele modelo jurídico de cunho meramente liberal, geralmente indiferente às pressões dos movimentos sociais, passou a ser suplantado por um modelo de “Estado de direito inclusivo”, que assume obrigações perante os cidadãos e procura dialogar com os anseios de diversos grupos de atores sociais.

De fato, em uma sociedade liberal e individualista, marcada pela homogeneidade política e igualdade formal jurídica, o sistema normativo que melhor garante a propriedade é, sem dúvida, o sistema de regras.

Diante da mudança do cenário social, a consolidação dos movimentos de classe, o fortalecimento de novos atores sociais, o pluralismo jurídico e político e a heterogeneidade da sociedade, evidencia-se a necessidade de repensar as bases teóricas do Direito.

O interesse jurídico pelas políticas públicas vem crescendo em simetria com o agigantamento do Poder Executivo, justificando o estudo do controle jurisdicional das políticas públicas.

Políticas públicas podem ser definidas como “instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da idéia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas”.⁴

Necessário, contudo, diferenciar “política pública” de “política de governo”, pois esta guarda profunda relação com um mandato eletivo, ao passo que aquela pode atravessar vários mandatos.

Não se pode afastar a judicialização das políticas públicas sob o argumento de que consubstanciam questões exclusivamente políticas, pois as políticas públicas

3 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva, *Direitos sociais e controle jurisdicional de políticas públicas*, <http://jus.com.br/revista/texto/19437/direitos-sociais-e-controle-jurisdicional-de-politicas-publicas>

4 DALLARI, Maria Paula, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, São Paulo, Saraiva, 2002, p. 252

CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS:
O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

possuem inegáveis contornos jurídicos, havendo um verdadeiro poder-dever do Judiciário em analisar sua legalidade e constitucionalidade.

Segundo José Sérgio da Silva Cristóvam, o controle jurisdicional de políticas públicas vem sendo discutido no âmbito de duas correntes teóricas contrapostas: de um lado a corrente procedimentalista, baseada nas idéias de Jürgen HABERMAS, e de outro a corrente substancialista, baseada nas idéias de DWORKIN.⁵

De acordo com a corrente procedimentalista, o juízo de constitucionalidade de políticas públicas acaba por dificultar o exercício da cidadania participativa, favorecendo a desagregação social e o individualismo.

O fortalecimento da cidadania ativa é potencializado por meio da conquista de canais de comunicação, que veiculam o poder democrático do centro para a periferia. Deste modo, o papel da Constituição é assegurar a existência desses canais ou procedimentos de ação comunicativa dos cidadãos, para que os mesmos criem seu próprio direito, uma vez que a lei não pode ser vista como a vontade direta do povo. A Constituição não deve expressar conteúdos substantivos, mas apenas instrumentalizar os direitos de participação e comunicação democrática.

Uma das mais lúcidas críticas endereçadas ao modelo de democracia procedimental defendido por HABERMAS é a exigência de uma prévia cultura política de liberdade, de base social estável, capaz de produzir consenso democraticamente. Tal modelo acaba por se distanciar da atual conjuntura política do Brasil, onde a cultura da democracia ativa e da cidadania participativa ainda é incipiente.

Já a corrente substancialista defende que o Estado constitucional exige uma redefinição do papel do Poder Judiciário, de modo que a judicialização das políticas públicas encontra seu fundamento na supremacia da Constituição, norma de caráter fundamental e superior a todos os poderes estatais.⁶

O controle jurisdicional das políticas públicas durante muito tempo encontrou dificuldades em razão do clássico princípio da separação de poderes, que permanece como obstáculo à efetivação dos direitos sociais pelo Poder Judiciário.

Todavia, não deve este princípio ser entendido de forma absoluta. É necessário adaptá-lo aos ditames de nossa Constituição.

Segundo EROS GRAU, "a conclusão assim firmada é, de resto, a que guarda compatibilidade com a ideologia consagrada no vigente texto constitucional, que reclama e exige, de modo intenso, uma aproximação cada vez maior entre política e direito, ao contrário do que sucedia no Estado liberal".⁷

⁵ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva, *Direitos sociais e controle jurisdicional de políticas públicas*, <http://jus.com.br/revista/texto/19437/direitos-sociais-e-controle-jurisdicional-de-politicas-publicas>

⁶ *Idem, ibid*

⁷ *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*, 4ª ed, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 251

No mesmo sentido, J. EDUARDO FARIA ensina que “a magistratura brasileira tem desprezado o desafio de preencher o fosso entre o sistema jurídico vigente e as condições reais da sociedade, em nome da ‘segurança jurídica’ e de uma visão por vezes ingênua do equilíbrio entre os poderes autônomos”.⁸

Não há dúvidas de que o princípio da separação de poderes é fundamental para o Estado de Direito. O que não deve haver é uma separação estanque das funções.

Ora, no moderno estágio de evolução da doutrina, todo poder é uno e emana do povo, sendo apenas distribuídas as funções pelos diversos órgãos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Assim, o problema da politização do Judiciário seria, em linha de conclusão, um falso problema plantado pelo dogma positivista da legalidade.⁹

Outrossim, o Legislativo não dispõe de competência absoluta para a destinação das verbas orçamentárias e está vinculado aos mandamentos constitucionais, sendo que a ausência de políticas públicas voltadas à implementação dos direitos fundamentais positivos exige o controle jurisdicional, até para resguardar o caráter normativo e vinculante da Constituição.

Ainda dentro deste primeiro problema, surge a questão da legitimidade, isto é, pode a Magistratura, sem ter sido eleita por sufrágio universal, decidir como e onde local os recursos da sociedade?

Neste ponto, convém ressaltar que o Estado Democrático não se caracteriza pela obediência cega à regra da maioria, mas pela efetivação dos direitos sociais de seus cidadãos. Esta exigibilidade em juízo, por sua vez, quando exercida de forma coletiva, representa a participação democrática da sociedade no Poder Público e a conseqüente intervenção direta no processo político-decisório. A democracia representativa, portanto, cada vez mais cede espaço à democracia participativa, onde a existência dos representantes eleitos não exclui a participação dos cidadãos em geral.

Por fim, há que se mencionar que a interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas envolve a compreensão do regime das finanças públicas. Daí o paralelo evidente entre processo de formulação da política e a atividade de planejamento. O Poder Público não só deve planejar seu orçamento anual, mas também suas despesas de capital e programas de duração continuada.¹⁰

Isoladamente, a escassez orçamentária não é argumento sólido o bastante para afastar o imperativo de implementação dos direitos fundamentais sociais. Ainda que os recursos públicos sejam limitados, não é vedado ao Judiciário determinar ao

8 *Os Desafios do Judiciário*, in Revista da Universidade de São Paulo 21 (1994), p. 56

9 JR, Hermes Zaneti, *A Teoria da Separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional: Funções de Governo e Funções de Garantia*, in GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo, *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*, p. 51

10 LOPES, José Reinaldo de Lima, in FARIA, José Eduardo, *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*, 1ª ed., 3ª tiragem, São Paulo, Saraiva, 2002, p. 132-133

Estado a alocação de verbas orçamentárias específicas para o cumprimento de direitos sociais.

A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em prol das liberdades públicas para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social.

Assim, quando provocado, o Judiciário pode e deve garantir o cumprimento dos direitos fundamentais sociais, sem que isso possa configurar afronta ao princípio da separação de poderes ou trazer desequilíbrio ao orçamento do Estado.

Finalmente, o problema orçamentário e os limites da reserva do possível podem ser resolvidos por um ativismo judicial cauteloso, responsável e comprometido com a guarda da Constituição.

Assim, o estudo da efetivação dos direitos sociais, em especial do direito à moradia, sugere, necessariamente, o estabelecimento de uma sólida teoria da Constituição. Sem a consolidação de uma verdadeira "cultura da Constituição" torna-se difícil a efetiva justiciabilidade de políticas públicas.

No que tange especificamente ao controle jurisdicional das políticas públicas urbanísticas, vale ressaltar que o direito à moradia foi consagrado pela Constituição Federal de 1988 como um direito de segunda dimensão, no capítulo "Dos Direitos Sociais". Dispõe o art. 6º que "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

A propriedade privada ganhou novos contornos com a promulgação da Constituição de 1988, devendo atender a sua função social.

As políticas públicas urbanísticas constituem o pressuposto da ação urbanística, tanto do Poder Público como dos particulares. Ora, se a própria existência do direito urbanístico é uma reação ao crescimento urbano sem ordem, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal, sendo fundamental a racionalização urbana via atuação estatal.¹¹

Neste sentido, o art. 182 da Magna Carta estabeleceu que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

O conceito de cidade adotado na Constituição é o urbanístico, caracterizado pela agregação de um conjunto de edificações e de equipamentos públicos.¹²

11 SUNDFELD, Carlos Ari, *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 56

12 PINTO, Victor de Carvalho, *Plano Diretor e Direito de Propriedade, Contribuição para o desenho institucional da política urbana brasileira*, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e

No Brasil, a cidade sempre teve – numa tradição que remonta ao período colonial – um papel e um tratamento político destacado. Nossa formação histórica e cultural, herdada da colonização portuguesa, é municipalista, tendo o Município precedido a própria formação nacional.¹³

Nas *funções sociais da cidade* se entrevê a cidade como *locus* não somente geográfico e de mera reunião de pessoas, mas como o espaço destinado à habitação, ao trabalho, à circulação, ao lazer, à integração entre os seres humanos, ao crescimento educacional e cultural.¹⁴

A *função social da cidade* é um direito difuso, caracterizado pela indeterminação dos sujeitos, que são ligados por circunstâncias de fato, e pela indivisibilidade de seu objeto. Como o direito à moradia integra a função social da cidade, surge a questão da viabilidade de propositura de ação civil pública visando à efetivação deste direito, com base na função social da cidade.

Em virtude da competência atribuída à União em Direito Urbanístico¹⁵ e, mais especificamente, em política urbana, a Lei 10.257 deve ser interpretada e aplicada como *lei nacional*, restringindo-se seu conteúdo a *normas gerais* referentes ao tema que disciplina. Portanto, a legislação da União limita-se às normas gerais, cabendo aos demais entes federativos a edição de normas específicas.¹⁶

Em matéria de urbanismo, a competência é atribuída diretamente ao Município (art. 30, VIII), sendo que, neste caso, as diretrizes gerais competem à União (art. 182, caput). De fato, não há melhor exemplo de assunto de interesse predominantemente local do que o urbanismo. Ademais, deve ser aplicado o princípio da *subsidiariedade*, segundo qual os entes públicos menores devem ter prioridade sobre os maiores para atuar na satisfação dos interesses locais.¹⁷

Assim, o ente federativo responsável pela efetivação de políticas públicas urbanísticas é especialmente o Município, uma vez que constitui a unidade mais próxima de seus cidadãos. Incumbe a ele formular a política de desenvolvimento e expansão urbana, no sentido de ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Dr. Fábio Nusdeo, São Paulo, 1998, p. 92

- 13 REIS, José Carlos Vasconcellos dos, *Os Municípios no Estado Federal Brasileiro*, in Revista de Direito Administrativo 228, Rio de Janeiro, abril/junho de 2002, p. 151
- 14 MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord), *Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001, Comentários*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p. 17
- 15 Nos termos do art. 24 da Constituição Federal de 1988, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico. O Direito Urbanístico, portanto, apresenta-se em três graus de especialização legiferante: a) *normas gerais* da União; b) *normas regionais, suplementares*, dos Estados; c) *normas locais* dos Municípios, em virtude do art. 30, I, do texto constitucional.
- 16 REIS, José Carlos Vasconcellos dos, *Os Municípios no Estado Federal Brasileiro*, in Revista de Direito Administrativo 228, Rio de Janeiro, abril/junho de 2002, p. 161
- 17 *idem*, p. 169

Segundo FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA, foi a Constituição de 1988 que, inegavelmente, assegurou maior autonomia aos Municípios, não apenas alargando quantitativamente os aspectos já mencionados – autonomia de autogoverno, autolegislação e auto-administração -, como também conferindo-lhes autonomia de auto-organização, com a fixação expressa de sua competência para edição das respectivas leis orgânicas”.¹⁸

Destarte, sendo o centro de poder mais próximo de seus habitantes, o Município é o nível de governo mais apto a compreender e prover, de forma mais eficaz, suas necessidades e carências, permitindo uma maior participação da população na administração local.

O destacado papel dos Municípios na política urbana também resulta de outra circunstância. As normas gerais, os princípios e as normas programáticas – espécies de normas veiculadas pelo Estatuto da Cidade – só podem ser concretizadas plenamente por meio de atos sucessivos que lhes dêem especificação e aplicabilidade. Ou seja: é necessário um ato estatal posterior que as torne plenamente aplicáveis ao mundo dos fatos.¹⁹

A política urbana é o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso “espaço” entre os diversos usos que o disputam. Justifica-se enquanto instrumento do urbanismo, podendo este ser definido como uma técnica destinada a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, mas sem que umas interfiram negativamente sobre outras.²⁰

Para HELY LOPES MEIRELLES, “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendem-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação”.²¹ Para ele, o urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano – a *urbe*.

¹⁸ *Considerações sobre os Municípios no Brasil*, in *Constituição Federal, 15 anos, Mutações e Evolução, Comentários e perspectivas*, TAVARES, André Ramos, FERREIRA, Olavo A. V. Alves, LENZA, Pedro (coord), São Paulo, Método, 2003, p. 315

¹⁹ *Os Municípios no Estado Federal Brasileiro*, in *Revista de Direito Administrativo* 228, Rio de Janeiro, abril/junho de 2002, p. 169-170

²⁰ PINTO, Victor de Carvalho, *Plano Diretor e Direito de Propriedade, Contribuição para o desenho institucional da política urbana brasileira*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Dr. Fábio Nusdeo, São Paulo, 1998, p. 13

²¹ *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª, São Paulo, Malheiros, p. 369-370

As funções sociais da cidade, consideradas direitos difusos, devem compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim, aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade.²²

O Direito Urbanístico, portanto, deve ser entendido como “o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.²³ Ou seja: constitui o setor ou fração da ordem jurídica que está mais intimamente ligado à garantia da qualidade de vida do homem dos nossos dias.²⁴

Ocorre que não raramente o Poder Executivo municipal deixa de conduzir as políticas públicas urbanísticas, surgindo a questão de saber qual é o papel do Poder Judiciário diante da omissão ou da ineficiência da Administração Pública.

De fato, a crise da legalidade e a simplicidade do modelo liberal de exercício da judicatura nos levam a pensar em um novo modelo de atuação do Poder Judiciário, despertado para a realidade social, política e econômica do país. Os juízes que, no passado viam-se diante de conflitos meramente individuais para cuja solução bastava a subsunção do fato à norma jurídica, são obrigados agora a resolver conflitos de maior complexidade, envolvendo interesses difusos e coletivos.

Tal reflexão gera problemas de duas ordens. O primeiro diz respeito à possibilidade do Judiciário interferir em matérias que, em tese, são de competência do Poder Executivo.

Na visão de JOSÉ CARLOS VASCONCELLOS DOS REIS, “a Lei 10.257, como lei nacional de normas gerais, acha-se bem sortida de normas programáticas, que se caracterizam, justamente, por apenas apontar fins, metas, objetivos. Essas normas expressam o que o Poder Público deve alcançar, mas não como esse objetivos serão realizados. Por isso, investem as pessoas numa posição jurídica menos consistente do que as normas de conduta típicas, pois não conferem aos seus beneficiários um *direito subjetivo* na sua feição tradicional, i.e., não ensejam, por si sós, a exigibilidade de determinada prestação”.²⁵

Contudo, há que se levar em conta que a margem de discricionariedade da administração no cumprimento da ordem constitucional social é bastante limitada, uma vez que pautada pelo atendimento ao interesse público e pelo princípio da razoabilidade administrativa.

Segundo Ada Pellegrini Grinover, “com relação à intervenção do Judiciário nas políticas públicas, que, por meio da utilização de regras de proporcionalidade

22 FERNANDES, Edésio (org), *Direito Urbanístico*, s.l., Livraria Del Rey, 1998, p. 51

23 *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª, São Paulo, Malheiros, p.371

24 CORREIA, Fernando Alves, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Livraria Almedina, 1998, p. 17

25 *Os Municípios no Estado Federal Brasileiro*, in Revista de Direito Administrativo 228, Rio de Janeiro, abril-junho de 2002, p. 167

e razoabilidade, o juiz analisará a situação em concreto e dirá se o legislador ou o administrador público pautou sua conduta de acordo com os interesses maiores do indivíduo ou da coletividade, estabelecidos pela Constituição”.²⁶

Um bom critério para se aferir a razoabilidade da condução de políticas públicas, dentro da seara urbanística, deve ser o planejamento municipal urbanístico, democraticamente estabelecido com a cooperação das associações representativas dos diversos segmentos da sociedade e seu principal instrumento, qual seja, o Plano Diretor.²⁷

O Plano Diretor é o instrumento de planejamento urbano obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Por ser uma lei, envolve uma decisão do Poder Legislativo Municipal, e não apenas do Chefe do Executivo.²⁸

Para HELY LOPES MEIRELLES, o Plano Diretor pode ser definido como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.²⁹

A inserção do direito urbanístico no contexto do Estado Social é enfatizada pelo Estatuto da Cidade, que utiliza com naturalidade o conceito de *interesse social*, valoriza o atendimento dos interesses e necessidades dos vários segmentos sociais e recorre à idéia de *justiça social* para orientar a partilha dos ônus e benefícios da urbanização. Busca, desta forma, a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico.³⁰

Neste sentido, observa C. A. SUNDFELD que “por esse prisma é que se devem compreender os direitos subjetivos assegurados pelo inciso I do art. 2º (direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer). O dispositivo não pretendeu outorgar esses direitos individualmente e em concreto, mas garanti-los como reflexo da obtenção do equilíbrio (da cidade sustentável)”.³¹

Destarte, se a Administração Pública não gere devidamente o direito difuso à cidade, agindo de maneira omissa ou ineficiente na prestação do serviço que lhe é

26 O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, in GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo, *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*, p. 137

27 SIQUEIRA, Guilherme Mello Ferraz de, *Políticas Públicas e Direito Urbanístico – Papel do Poder Judiciário e Ação Civil Pública*, in FREITAS, José Carlos de, *Temas de Direito Urbanístico*, vol. 2, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, p. 236

28 CÂMARA, Jacintho Arruda, *Plano Diretor*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 309

29 *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª, São Paulo, Malheiros, p.383

30 SUNDFELD, Carlos Ari, *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 58-59

31 *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 55

constitucionalmente atribuído, o Poder Judiciário deve ser chamado, via ação coletiva, para garantir a efetiva realização de tais valores e compeli-la Administração Pública à prestação da atividade administrativa (no caso de omissão), ou à sua melhora (no caso de ineficiência).³²

Ademais, é fundamental mencionar que o art. 1º, inciso VI, da Lei nº 7.347/85, prevê que a ação civil pública pode voltar-se à tutela da *ordem urbanística*, entendida esta como um estado de equilíbrio que o conjunto de agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.

O papel a ser desempenhado pela ação civil pública voltada à proteção da ordem urbanística é o de dar efetivo cumprimento às diversas normas de conteúdo material previstas no Estatuto da Cidade e, evidentemente, em outros diplomas legislativos federais, estaduais, distritais ou municipais que digam respeito à 'ordem urbanística'.³³

Por fim, a justiciabilidade das políticas públicas urbanísticas tem guarida constitucional em face do art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988, segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". O art. 3º, por sua vez, constitui fundamento à reivindicação, pela sociedade, do *direito à realização de políticas públicas*.³⁴

Tais questões não são, evidentemente, pacíficas, demandando um estudo aprofundado sobre o tema em tela. Mas é importante ressaltar que o questionamento em torno da possibilidade da efetivação do direito à moradia pelo Poder Judiciário é uma oportunidade para se discutir as novas formas de articulação entre o Direito e a Política no Direito Público.

O Direito, longe de ser apenas um conjunto formal de normas que regula a conduta dos indivíduos, conferindo direitos e estabelecendo deveres, é um poderoso mecanismo de transformação social.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de, *Considerações sobre os Municípios no Brasil*, in *Constituição Federal, 15 anos de Mutação e Evolução, Comentários e perspectivas*, TAVARES, André Ramos, FERREIRA, Olavo A. V. ALVES, LENZA, Pedro (coord), São Paulo, Método, 2003
- BUENO, Cassio Scarpinella, *Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 392
- CÂMARA, Jacintho Arruda, *Plano Diretor*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001
- CORREIA, Fernando Alves, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Livraria Almedina, 1998

32 SIQUEIRA, Guilherme Mello Ferraz de, *Políticas Públicas e Direito Urbanístico – Papel do Poder Judiciário e Ação Civil Pública*, in FREITAS, José Carlos de, *Temas de Direito Urbanístico*, vol. 2, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, p. 229

33 BUENO, Cassio Scarpinella, *Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 392

34 GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 7ª ed, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 250

CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS:
O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva, Direitos sociais e controle jurisdicional de políticas públicas, <http://jus.com.br/revista/texto/19437/direitos-sociais-e-controle-jurisdicional-de-politicas-publicas>
- DALLARI, Maria Paula, *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, São Paulo, Saraiva, 2002
- FARIA, José Eduardo, *Os Desafios do Judiciário*, in Revista da Universidade de São Paulo 21 (1994)
- FERNANDES, Edésio (org), *Direito Urbanístico*, s.l., Livraria Del Rey, 1998
- GOUVÊA, Carlos Portugal, *Direitos Sociais contra os Pobres*
- GRAU, Eros Roberto, *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*, 4ª ed, São Paulo, Malheiros, 2002
- _____, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 7ª ed, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 258
- GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo, *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2011
- _____, R. Hermes Zanetti, *A Teoria da Separação de Poderes e o Estado Democrático Constitucional: Funções de Governo e Funções de Garantia*, in GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo, *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*
- LOPES, José Reinaldo de Lima, in FARIA, José Eduardo, *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*, 1ª ed, 3ª tiragem, São Paulo, Saraiva, 2002
- MEDAUAR, Odete, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord), *Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001, Comentários*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª, São Paulo, Malheiros
- PINTO, Victor de Carvalho, *Plano Diretor e Direito de Propriedade, Contribuição para o desenho institucional da política urbana brasileira*, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Professor Dr. Fábio Nusdeo, São Paulo, 1998
- REIS, José Carlos Vasconcellos dos, *Os Municípios no Estado Federal Brasileiro*, in Revista de Direito Administrativo 228, Rio de Janeiro, abril/junho de 2002
- SIQUEIRA, Guilherme Mello Ferraz de, *Políticas Públicas e Direito Urbanístico – Papel do Poder Judiciário e Ação Civil Pública*, in FREITAS, José Carlos de, *Temas de Direito Urbanístico*, vol. 2, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000
- SÜNDFELD, Carlos Ari, *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*, in DALLARI, Adilson de Abreu – FERRAZ, Sérgio (org), *Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo, Malheiros, 2001