

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

VALMIR CÉSAR POZZETTI

ANA FLÁVIA COSTA ECCARD

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAVELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Etinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constataam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada **“DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL”** em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado **“ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA”** o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado **“ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”**, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado **“INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO”** as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho **“O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA”** de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurtem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbopeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi, Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO EM DECISÕES DE PLANEJAMENTO URBANO – O CASO DOVER DISTRICT COUNCIL VS CPRE KENT (UK, 2017) E O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

DUTY TO PROVIDE REASONS IN URBAN PLANNING DECISIONS – THE CASE OF DOVER DISTRICT COUNCIL VS CPRE KENT (UK, 2017) AND BRAZILIAN URBAN PLANNING LAW

**Gabriel Sousa Marques de Azevedo
Lyssandro Norton Siqueira**

Resumo

Este artigo pretende analisar o dever de fundamentação das decisões administrativas no planejamento urbano, utilizando como parâmetro o julgamento da Suprema Corte britânica no caso *Dover District Council vs Campaign to Protect Rural England (CPRE Kent)*, de 2017, estabelecendo uma comparação da decisão ali tomada com o contexto jurídico brasileiro, especialmente em relação ao direito ambiental e urbanístico. Pretende-se analisar as obrigações de motivar decisões em projetos que gerem impacto ambiental e, especialmente, naqueles autorizados em contrariedade aos pareceres técnicos prévios e às normas urbanas. Ainda, abordar-se-á a importância da transparência e do controle judicial das decisões que autorizam tais projetos, à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, da Lei Federal 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e da jurisprudência pátria. Na conclusão, serão destacados os pontos de convergência e de divergência entre os sistemas britânico e brasileiro quanto à necessidade de fundamentação das decisões administrativas.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Dever de fundamentação, Motivação de atos administrativos, Parecer técnico, Direito urbanístico comparado

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the duty to provide reasoning in administrative decisions related to urban planning, using as a reference the 2017 ruling of the UK Supreme Court in the case *Dover District Council v. Campaign to Protect Rural England (CPRE Kent)*. It establishes a comparison between the decision rendered in that case and the Brazilian legal context, particularly regarding environmental and urban planning law. The article seeks to examine the obligations to justify decisions involving projects with significant environmental impact, especially those authorized in defiance of prior technical opinions and urban regulations. Furthermore, it addresses the importance of transparency and judicial oversight of decisions that approve such projects, in light of the 1988 Federal Constitution of Brazil, the City Statute (Law No. 10,257/2001), Federal Law No. 9,784/1999 (which regulates administrative procedures within the scope of the Federal Public Administration), and Brazilian case law. In conclusion, the article highlights the points of convergence and divergence between the

British and Brazilian systems regarding the requirement to substantiate administrative decisions as a means of ensuring legitimacy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban planning, Duty to provide reasons, Motivation of administrative acts, Technical opinion, Comparative urban law

1. Introdução

A fundamentação adequada de atos administrativos é um princípio basilar do direito brasileiro, assim como em determinados ordenamentos estrangeiros. No âmbito do direito urbanístico e ambiental, no qual as decisões sobre uso do solo e licenciamento de atividades geram impacto direto na coletividade e no meio ambiente, o dever de motivar adquire especial relevância. A necessidade de serem expostas as motivações que levam a determinada decisão que aprova ou nega um determinado projeto urbanístico relaciona-se à transparência, ao controle social e jurisdicional e à própria legitimidade do ato. O presente artigo pretende examinar tal dever de fundamentação a partir de um importante precedente britânico oriundo do caso *Dover District Council vs Campaign to Protect Rural England (CPRE) Kent*¹, julgado pela Suprema Corte do Reino Unido no ano de 2017, confrontando-o com os preceitos do direito público brasileiro, em especial no que diz respeito ao planejamento urbano.

O caso Dover vs CPRE Kent trouxe um debate acerca da decisão de uma autoridade local que, ao conceder permissão de planejamento para um grande empreendimento, o equivalente a um licenciamento ambiental de um empreendimento urbanístico no nosso ordenamento, deveria ter apresentado fundamentação, considerando que tal decisão contrariava orientações técnicas e impactava de maneira significativa no meio-ambiente. Em sua análise, a Suprema Corte do Reino Unido afirmou que existe o dever jurídico de motivar decisões de planejamento em circunstâncias específicas, mesmo nos casos em que a lei britânica não o exija expressamente. No entendimento da Corte, isso se dá principalmente nos casos em que o órgão decide em desconformidade com parecer de seu próprio corpo técnico. Esta lógica adotada pelo tribunal encontra eco nos princípios da Administração Pública já consagrados no Brasil, que trazem a motivação dos atos administrativos como ato obrigatório, conforme determinação constitucional, legal e jurisprudencial.

O objetivo deste artigo, portanto, é analisar: (i) a decisão do caso Dover vs CPRE Kent, avaliando os fundamentos jurídicos utilizados pela Suprema Corte britânica; (ii) os parâmetros do dever de motivação dos atos administrativos no direito brasileiro, abrangendo a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e a Lei 9.784/99, além da interpretação dos tribunais locais; e (iii) comparar criticamente os dois ordenamentos, identificando convergências e divergências,

¹ REINO UNIDO – SUPREME COURT. Dover District Council v. Campaign to Protect Rural England (Kent), UKSC 79. Julgado em 6 dez. 2017. Disponível em: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0188>. Acesso em 3 de abril de 2025

lições mútuas e possíveis aprimoramentos nas normas brasileiras que tratam da motivação das decisões administrativas em matéria urbanístico-ambiental. A análise doutrinária e jurisprudencial pretende demonstrar que a exigência de fundamentação, mais que um mero formalismo, é condição de validade e justiça das decisões administrativas que causem impacto ambiental. A fim de alcançar tais objetivos, recorre-se a uma abordagem metodológica específica, de análise jurídico-comparativa, com enfoque qualitativo, consistindo na interpretação sistemática de normas, precedentes e doutrina especializada dos ordenamentos do Reino Unido e do Brasil. Parte-se do exame aprofundado do caso *Dover District Council vs CPRE Kent* (2017), julgado pela Suprema Corte britânica, para extrair seus fundamentos jurídicos e implicações normativas, os quais são confrontados com o arcabouço constitucional, legal e jurisprudencial brasileiro em matéria de planejamento urbano e licenciamento ambiental. A comparação entre os dois sistemas permite identificar convergências e divergências na exigência de fundamentação das decisões administrativas, bem como avaliar lições normativas e institucionais que podem contribuir para o aperfeiçoamento do direito urbanístico-ambiental no Brasil.

2. O Caso *Dover District Council vs CPRE Kent* (2017) – Contexto e Decisão

Em 2017, a Suprema Corte do Reino Unido julgou o caso *Dover District Council vs Campaign to Protect Rural England (CPRE), Kent*, que se tornou uma referência a respeito do dever de fundamentação no direito administrativo inglês. A ação envolveu a aprovação de um grande projeto imobiliário no distrito de Dover, localizado na região sudeste da Inglaterra, proposto pela empresa China Gateway International (CGI). O empreendimento previa a urbanização de 155 hectares com a construção de 521 unidades residenciais, incluindo vila para idosos e um hotel, com um aporte financeiro de 5 milhões de libras especificamente para a restauração de fortificações históricas. Parte do empreendimento se estenderia sobre uma Área de Destacada Beleza Natural (AONB, sigla em inglês), zona protegida por políticas nacionais que proíbem empreendimentos de grande porte, salvo em circunstâncias de excepcional interesse público.

O processo de aprovação do empreendimento foi realizado de acordo com o rito administrativo exigido pelas normas de planejamento urbano britânico. O relatório do órgão técnico (planning officer) da prefeitura de Dover foi extenso, com 135 páginas, e concluiu que o projeto causaria impacto significativo à área protegida, o que seria incompatível com a

política nacional para as AONBs. Em sua conclusão, o parecer técnico recomendou a aprovação parcial do projeto, sugerindo reduzir de 521 para 365 unidades habitacionais, além de excluir edificações nos pontos mais sensíveis do espaço, o que reduziria os impactos ambientais causados pelo projeto sem comprometer a viabilidade financeira, de acordo com consultores independentes que foram consultados. Esse parecer foi tornado público e indicava, portanto, uma solução para o problema ambiental gerado pelo empreendimento que se pretendia licenciar.

Surpreendentemente, a comissão de planejamento do Conselho de Dover, composta por políticos locais, optou por ignorar a recomendação técnica, aprovando integralmente o projeto original, inclusive a construção nos trechos considerados ambientalmente críticos. A decisão ainda teve dois fatores agravantes: o primeiro foi que, às vésperas da deliberação, a empresa desenvolvedora apresentou à comissão um memorando econômico alegando que o projeto reduzido seria financeiramente inviável, ou seja, contestando o parecer técnico. No entanto, esse documento não foi submetido à análise técnica, impedindo o contraditório. Além disso, em sua deliberação a comissão limitou-se a votar pela autorização do empreendimento, sem explicar por que divergia do parecer técnico emitido pelos especialistas da própria administração, contrariando as normas de proteção das AONBs. Em resumo, a comissão local concedeu uma licença para um empreendimento potencialmente gerador de elevado impacto ambiental, sem transparência sobre sua motivação.

Diante disso, a organização não governamental CPRE Kent, que tem como objetivo a proteção do meio rural, ajuizou ação de “*judicial review*”, uma espécie de controle judicial típico do direito inglês, pleiteando a nulidade da decisão exatamente por falta de fundamentação adequada. A entidade argumentou que era essencial, em nome da legalidade procedimental e da justiça, que o Município de Dover expusesse claramente, em uma declaração pública de motivos, as razões pelas quais contrariou seu próprio relatório técnico, especialmente em relação à incompatibilidade do projeto com a política de preservação ambiental. A ausência dessa explicitação, segundo a ONG, violaria princípios de boa administração, transparência e impediria a fiscalização pela comunidade.

Em uma decisão unânime, a Suprema Corte britânica deu razão à CPRE Kent e anulou a permissão de planejamento concedida pela comissão municipal. A decisão foi embasada principalmente sobre dois fundamentos: (i) a violação de uma exigência legal de motivação aplicável a casos de significativo impacto ambiental, em uma análise derivada da Diretiva de Avaliação de Impacto Ambiental – EIA, norma do direito europeu ; e (ii) a existência, mesmo

à luz do direito doméstico britânico, de um dever de fundamentação imposto por princípios de *fairness* (equidade processual) e *open justice* (justiça transparente) em circunstâncias especiais.

Quanto ao primeiro ponto, a Diretiva 2011/92/UE, transposta ao direito britânico, determinava que, ao conceder aprovação a um “projeto submetido a EIA”, a autoridade pública deve disponibilizar ao público uma declaração contendo “os principais motivos e considerações” que embasaram a decisão. No caso Dover, era incontroverso que o empreendimento exigia um Estudo de Impacto Ambiental, e que o Município descumpriu essa obrigação de divulgação de motivos ao tomar a decisão de autorizar o empreendimento. A disputa, portanto, residiu no efeito jurídico dessa omissão: o Município alegou que a sanção cabível seria a de obrigá-lo a publicar, *a posteriori*, uma justificativa, sem que fosse invalidada a licença concedida, uma vez que essa exigência seria meramente informativa, não tendo a sua ausência impacto direto na decisão. A Suprema Corte, porém, rejeitou essa visão, por considerá-la leniente. Em uma interpretação teleológica da norma europeia, Lord Carnwath, juiz que relatou a decisão, entendeu que a exigência de expor os motivos não tem por objetivo apenas a transparência, mas também pretende garantir que a autoridade tenha efetivamente avaliado os aspectos ambientais relevantes, uma vez que foi obrigada a articulá-los por escrito. Ou seja, o magistrado entendeu que, quando uma decisão não apresenta razões, é plausível questionar se os fatores essenciais foram efetivamente considerados no processo de deliberação, e que essa dúvida torna razoável a anulação da decisão, e não meramente uma ordem para que seja oferecida uma motivação posterior à decisão.

O segundo fundamento diz respeito ao *common law* inglês. Historicamente, o direito inglês não reconhecia um dever geral de motivar atos administrativos, exceto quando previsto em lei ou exigido pela equidade em casos específicos. Especificamente no âmbito de planejamento urbano, até 2013 havia na legislação britânica uma regra que obrigava autoridades locais a fornecer razões resumidas para aprovar projetos, mas essa regra foi revogada por considerarem “onerosa” tal obrigação. Assim, em 2017, ano em que se discutiu o caso Dover vs. Kent, não existia lei interna exigindo razões para concessão de alvarás urbanísticos. Apesar desse quadro fragmentado, o julgador identificou valores comuns de transparência e *accountability* que podiam impor um dever de motivar. Invocou-se o princípio de que, assim como os tribunais devem motivar suas decisões, também procedimentos administrativos de grande impacto no interesse público deveriam se submeter a essa exigência de transparência.

No entender da Corte, quando uma autoridade contraria frontalmente normas, evidências ou pareceres técnicos disponíveis, especialmente em contexto de significativo

interesse público ambiental, a omissão de motivos fere o *fairness*, ou equidade procedimental, para com os interessados e o público, que têm o direito de saber por que uma exceção à política habitual foi admitida. Em outras palavras, ainda que o *common law* inglês não consagre uma obrigação universal de motivar todos os atos, “circunstâncias extraordinárias”, como decisões contrárias a recomendações técnicas em projetos controversos, obrigam a fundamentação para garantir boa administração.

Em conclusão, a Suprema Corte britânica anulou a licença concedida pelo Conselho de Dover. O precedente *Dover vs CPRE Kent* ficou marcado como uma confirmação de que a autoridade local deveria ter dado razões caso pretendesse conceder permissão contra o conselho de seus próprios técnicos em um empreendimento controverso. A decisão deixou claro que a abrangência do dever de motivar, no direito inglês, pode se expandir por via jurisprudencial em favor da justiça e da transparência, mesmo quando a legislação é omissa ou foi alterada ao longo do tempo. Assim, *Dover* reforçou, no contexto britânico, a cultura jurídica de que decisões em planejamento urbano não podem ser arbitrárias ou não fundamentadas quando afetem valores ambientais e contrariem pareceres especializados – sob pena de serem invalidadas pelo Poder Judiciário.

3. O Dever de Fundamentação no Direito Brasileiro (Urbanístico e Ambiental)

Diferentemente do direito britânico, no ordenamento jurídico brasileiro vigora de maneira mais clara o princípio da motivação obrigatória dos atos administrativos. Em sede constitucional, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios da legalidade, publicidade e eficiência, além da impessoalidade e moralidade, os quais, de acordo com a doutrina, implicitamente abarcam a exigência de motivação das decisões administrativas como fundamento do Estado de Direito e da transparência pública. Mesmo que a CF/88 não mencione expressamente a palavra “motivação” em seu artigo 37, é consenso entre os principais juristas e doutrinadores que o dever de fundamentar decorre da soma daqueles princípios e do próprio devido processo legal substantivo e procedimental. Para Bandeira de Mello (2007, p. 379), o “motivo é o pressuposto do ato administrativo que autoriza ou exige a prática do mesmo”. Em complemento, Juarez Freitas (2014, p. 70), afirma que “a motivação é um escudo da cidadania ativa contra as arbitrariedades e os desvios invertebrados e absurdos”. Para além da função administrativa, a Constituição determina, no art. 93, IX, que todas as decisões judiciais sejam fundamentadas, sob pena de nulidade, reforçando a cultura da fundamentação

presente no nosso ordenamento (BRASIL, 1988). Por analogia e pela lógica do sistema, espera-se equivalente postura da Administração Pública, dado que seus atos também podem afetar direitos de maneira drástica.

Já no plano legal infraconstitucional, a Lei Federal nº 4.717/1965, que regula a Ação Popular, considera nulos os atos lesivos ao patrimônio público, nos casos de inexistência de motivos, que se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido. (Art. 2º, “d”, p.ú., “D”). (BRASIL, 1965)

De modo igualmente incisivo, o art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo da União) elenca, entre os critérios a serem observados pela Administração, os princípios da motivação, razoabilidade e transparência. Mais especificamente, o art. 50 da Lei 9.784/1999 impõe que “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos” sempre que tais atos neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham deveres ou sanções; ou quando diverjam de opiniões técnicas, pareceres, laudos ou propostas oficiais. Essa última hipótese, prevista no art. 50, inciso VII, guarda relação direta com o tema deste artigo, consagrando a ideia de que, se a decisão administrativa divergir de pareceres ou estudos técnicos, torna-se obrigatório explicitar os motivos do desvio de entendimento. Ou seja, a lei reconhece que a autoridade deve justificativa redobrada para evidenciar que não agiu de forma arbitrária ou imotivada sempre que contrariar a orientação de um corpo técnico ou de um plano preestabelecido. (BRASIL, 1999)

Neste sentido, Fabrício Sousa Rêgo e Janaina Carvalho (2014. p. 96-97) ponderam acerca da necessidade da motivação para fins de garantia da segurança jurídica, no sentido de que “para que o administrado saiba a forma pela qual a Administração ‘raciocinou’ ao atuar ou decidir, é imposto ao agente público o dever de motivar seus atos, sobretudo os atos expostos no art. 50, da Lei 9.784/99.”

Vale destacar que o art. 50, §1º, da Lei 9.784/99 ainda exige que a motivação seja “explícita, clara e congruente”, admitindo, inclusive, que ela possa consistir em declaração de concordância com fundamentos de pareceres ou relatórios anteriores – a chamada motivação “aliunde” – desde que tal referência seja feita de modo expresso e que o parecer citado integre o ato. Esse detalhe é relevante em cenários análogos ao caso Dover: se uma autoridade colegiada, por exemplo, um conselho municipal de desenvolvimento urbano, acompanha integralmente as recomendações de um relatório técnico, ela pode simplesmente fundamentar

sua decisão referindo-se a esse relatório, incorporando-o. Isso simplifica o procedimento sem comprometer a transparência, pois os interessados conseguem compreender a base da decisão, bastando ler o relatório adotado. Porém, o inverso também é verdadeiro: se a autoridade não segue o parecer, a motivação não pode ser vaga ou inexistente, devendo enfrentar os pontos de divergência e explicar por que outra conclusão prevaleceu. A própria Lei nº 9.784/99, ao exigir motivação quando se “discrepa” de pareceres oficiais, reforça que silenciar sobre a discordância configura vício do ato. (BRASIL, 1999)

Merece destaque, ainda, o disposto no art. 489, § 1º, da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) que estabelece as hipóteses em que uma decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, não será considerada fundamentada (BRASIL, 2015):

- I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
- II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
- III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
- IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
- V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
- VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

A fundamentação das decisões, sejam judiciais, sejam administrativas, é instrumento para a sua legitimação, inibindo recursos e promovendo a sua aceitação pela sociedade no âmbito de um Estado democrático de direito.

No âmbito específico do direito urbanístico brasileiro, o dever de fundamentação conecta-se à observância dos planos diretores e normas de ordenamento do território. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da República, sobre política urbana, estabelece diversos instrumentos de planejamento como os planos diretores municipais, zoneamento ambiental, estudos de impacto de vizinhança, gestão democrática da cidade, etc. Embora o Estatuto da Cidade não trate diretamente da motivação de atos administrativos, ele pressupõe que decisões de uso e ocupação do solo devem respeitar o plano diretor e a legislação urbanística vigente, sob pena de ilegalidade. Por exemplo, se um Município concede alvará para um empreendimento em desacordo com as diretrizes do Plano Diretor ou da lei de zoneamento, tal ato será nulo de pleno direito, uma vez que viola a lei urbanística. (BRASIL, 2001)

Nesse contexto, a motivação cumpre o papel de demonstrar como a decisão se enquadra no planejamento urbano ou, caso a autoridade pretenda excepcionalmente flexibilizar uma diretriz do plano, qual é o seu fundamento, a sua motivação. Do contrário, a decisão será ilegal. Em suma, no Brasil, não há espaço para um administrador se desviar de um plano diretor ou parecer técnico ambiental sem justificar, pois ou estará infringindo diretamente a lei ou incorrendo em desvio de finalidade e arbitrariedade.

No que tange às decisões ambientais, o ordenamento brasileiro também reforça a motivação. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e normas complementares, como as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, exigem estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) para empreendimentos de significativo impacto (art. 225, §1º, IV da CF/88). Tais estudos produzem pareceres técnicos que embasam a concessão ou negativa de licenças ambientais. Caso um conselho ambiental ou secretário decida conceder licença contrariando conclusões do EIA ou da equipe técnica (por exemplo, liberando um projeto que os analistas ambientais consideraram inviável ou exigiam condicionantes rigorosas), espera-se legalmente que seja apresentada uma fundamentação técnica e jurídica robusta para tal divergência. Do contrário, poderá ser exercido o controle judicial da licença por vício de motivação e desrespeito ao princípio da precaução.

Prova disso é que a jurisprudência brasileira adota a chamada teoria dos motivos determinantes: no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça é pacífico o entendimento exposto no Recurso Especial n. 1.229.501/SP²:

“a razão exarada para fundamentar a prática de determinado ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade. O administrador está vinculado ao motivo exarado na sua decisão, mesmo quando não está obrigado a fazê-lo.”

Embora essa teoria geralmente lide com a veracidade dos motivos alegados, ela reforça a importância de apresentar motivos, pois um ato totalmente imotivado sequer permite a verificação de sua legalidade, invertendo o ônus da prova em desfavor da Administração. A aplicação desta teoria aos atos administrativos em matéria de licenciamento ambiental e urbanístico deixa claro, portanto, que, embora ao administrador seja permitido o uso de seu poder discricionário na tomada de decisões, essa discricionariedade não pode atingir a

² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp n. 1.229.501/SP. Recorrente: Paulo Argarate Vasques. Recorrido : Fazenda Do Estado De São Paulo. Relator Ministro OG FERNANDES, Publicado em 15/12/2016. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002214641&dt_publicacao=15/12/2016

necessidade ou não da fundamentação, apenas os motivos que ali serão expostos. Nesse sentido, Bandeira de Mello (2010, p.161) defende que “o campo de liberdade discricionária, abstratamente fixado na regra legal, não coincide com o possível campo de liberdade do administrador diante das situações concretas. Perante as circunstâncias fáticas reais esta liberdade será sempre muito menor, e pode até desaparecer.”

Tal posicionamento vem se refletindo nas decisões emanadas pelo poder judiciário nas mais diversas áreas do Direito. Especificamente no âmbito de licenciamentos urbanístico-ambientais, são diversas as decisões de tribunais estaduais confirmando a anulação de autorizações ou licenças concedidas sem a devida fundamentação ou em desrespeito a pareceres técnicos e planos. Por exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo determinou, na Apelação Cível n. 1037386-53.2021.8.26.0053³, a anulação de ato administrativo de autorização de construção em razão da referida decisão ter sido proferida sem em contrariedade à legislação, sem que se ficasse claramente identificado e justificado “o interesse público determinante à superação das restrições convencionais estabelecidas ao tempo da instalação do loteamento”.

No mesmo diapasão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Apelação Cível 5012066-86.2021.8.13.0313⁴, foi além: declarou inconstitucional uma lei que alterou o Plano Diretor do Município de Ipatinga em razão de sua tramitação não ter seguido os ritos adequados, colocando sob suspeita os motivos que fundamentaram aquela decisão do Poder Legislativo, provocada pro projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, e, conseqüentemente, declarou a nulidade de um alvará de obras emitido com base na referida lei. Esse caso demonstra um contexto ainda mais ampliado da necessidade de fundamentação dos atos, extrapolando do ato administrativo propriamente dito e alcançando, inclusive, um ato normativo, cujo vício de origem implicou na nulidade de ato administrativo dele derivado.

Ainda na direção da necessidade de fundamentação dos atos administrativos em matéria de licenciamento urbanístico-ambiental, é vasta, também, a jurisprudência pátria no sentido de não permitir que um alvará que tenha sido concedido com a devida fundamentação seja revogado a critério da administração pública, ainda que no exercício da discricionariedade que

³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. 11ª Câmara de Direito Público - Apelação Cível: 1037386-53.2021.8.26.0053, Apelantes: Município de São Paulo e Dom Rosalvo Empreendimentos Imobiliários Ltda. Apelado: Associação Amigos do Jardim dos Jacarandás - AAJJ, Relator.: Márcio Kammer de Lima, Data de Julgamento: 27/02/2024, Disponível em: <https://cjo.tjsp.jus.br/>. Acesso em 15 de abril de 2025

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível - Ap Cível: 50120668620218130313, 1º Apelante: Usinas Siderurgicas De Minas Gerais S/A. Usiminas - 2º Apelante: Município De Ipatinga - Apelado: Ministério Público – MPMG, Relator.: Des.(a) Pedro Aleixo, Data de Julgamento: 21/02/2025, Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia>. Acesso em 10 de abril de 2025

lhe é garantida, sem que sejam apresentadas as devidas fundamentações para tanto. Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Paraná, no Agravo de Instrumento 0042618-46.2017.8.16.0000⁵, em que se discutia a o indeferimento de um alvará após a sua concessão, entendeu que

o Município agiu ilegalmente ao voltar atrás e indeferir alvará que já estava concedido. Os requisitos legais exigíveis da agravante foram preenchidos no processo administrativo. Logo, na linha do que sustenta a agravante, uma vez emitido o alvará de construção em junho/2017, não poderia ele ser posteriormente “indeferido” de maneira discricionária e arbitrária em agosto/2017, sem que fosse precedido de processo administrativo, **com observância aos princípios da motivação**, ampla defesa e contraditório, o que não ocorreu no caso em tela. (grifos nossos)

Nota-se, portanto, que, embora os casos variem, a tônica comum é a exigência de fundamentação e de observância dos planos diretores e normas de ordenamento de território como condição de legitimidade das decisões.

Em síntese, no direito brasileiro contemporâneo, predomina o dever jurídico de motivar praticamente todas as decisões administrativas que afetem direitos ou o interesse público, o que certamente inclui atos de planejamento urbano e licenciamento ambiental. Normativamente, tal dever está inscrito na Lei nº 9.784/99, especialmente em seu artigo 50, e, no contexto urbanístico, é reforçado pelo Estatuto da Cidade e pela legislação ambiental. Jurisprudencialmente, tanto o STF quanto o STJ e os tribunais estaduais reconhecem a motivação como elemento indissociável do ato administrativo válido, seja ele discricionário ou vinculado, simples ou complexo. A falta de motivação ou a motivação deficiente (genérica, obscura ou inconsistente) constitui vício passível de invalidação do ato, por ofensa aos princípios da legalidade, publicidade e moralidade administrativa. Ademais, a cultura jurídica brasileira destaca que a motivação qualifica o ato discricionário, funcionando como garantia contra arbitrariedades. A discricionariedade não é uma licença para decidir ao arbítrio puro, mas sim uma margem de escolha cujo exercício deve ser fundamentado em elementos fáticos e jurídicos pertinentes.

⁵ PARANÁ. Tribunal de Justiça. 5ª Câmara Cível – Agravo de Instrumento 0042618-46.2017.8.16.0000, Agravante: MRV Engenharia e Participações S/A, Agravados: Secretaria Municipal De Desenvolvimento Urbano e Habitação e Município De Colombo, Relator.: Juiz Rogério Ribas, Data de Julgamento: 12/02/2019, Disponível em <https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia-inicio>, Acesso em 15 de abril de 2025

4. Análise Comparativa: Reino Unido vs Brasil – Fundamentação de Decisões Administrativas no Planejamento Urbano

Ao compararmos o precedente *Dover vs CPRE Kent* com as normas presentes no ordenamento jurídico brasileiro, podemos observar tanto convergências quanto divergências no que diz respeito ao dever de fundamentação em decisões de planejamento urbano com impacto ambiental.

Em primeira análise, nota-se que no Brasil o assunto é tratado de forma mais abrangente do que no Reino Unido, com vários dispositivos legais e constitucionais que abarcam a exigência de motivação dos atos administrativos do que o existente. Enquanto no nosso ordenamento a obrigatoriedade de fundamentar é regra geral, no direito britânico, ao menos até o ano de 2017, quando foi julgado o caso em análise, inexistia um dever universal de motivação, salvo hipóteses pontuais previstas em lei ou construídas casuisticamente pelos tribunais. Em outras palavras, no Brasil, a motivação é princípio e a ausência dela é exceção intolerável, ao passo que no Reino Unido, historicamente, a motivação era vista mais como exceção exigível em circunstâncias específicas.

Apesar disso, verifica-se uma convergência: tanto no Brasil quanto no Reino Unido (pós-*Dover*), entende-se que decidir contra pareceres técnicos ou contra normas urbanísticas requer justificativa explícita. O caso *Dover* tornou claro que, ainda que o sistema inglês não tivesse uma regra escrita aplicável, o tribunal impôs uma obrigação de motivar ao detectar que a decisão do conselho municipal destoava de tudo que a instrução técnica apontava e afetava fortemente o interesse público ambiental. Essa ideia de “motivação reforçada em caso de divergência” é exatamente o que o art. 50, VII da Lei nº 9.784/99 estabelece no Brasil. Ou seja, ambos os ordenamentos, cada qual a seu modo, reconhecem ser inaceitável uma autoridade simplesmente ignorar recomendações técnicas qualificadas, como um estudo de impacto ambiental ou um parecer urbanístico, sem dar satisfações para agir assim.

Outro ponto de comparação diz respeito ao alcance do controle judicial. No Reino Unido, o mecanismo do *judicial review* de atos administrativos se limita a aspectos de legalidade, procedimento e razoabilidade. Assim, a falta de motivação é enquadrada como vício procedimental, por “falta de *fairness*” ou por inobservância de exigência legal, o que pode levar à anulação da decisão impugnada, como ocorreu em *Dover*. No Brasil, o controle judicial de decisões administrativas também se dá quanto à legalidade, incluindo verificar se houve motivação e se esta atende aos requisitos (clareza, coerência com os fatos, etc.). A ausência de

fundamentação é considerada vício de legalidade, por desrespeitar formalidade essencial do procedimento e violar os princípios administrativos, ensejando anulação via Poder Judiciário.

É interessante notar que, no Brasil, além do Judiciário, órgãos como os Tribunais de Contas e o Ministério Público atuam para exigir a motivação. Portanto, em ambos os países, há freios institucionais para coibir decisões arbitrárias sem motivos, embora no Brasil haja uma malha normativa mais explícita e múltiplos atores de controle.

Um contraste significativo está no fundamento teórico da exigência de fundamentação. No direito brasileiro, a motivação é muitas vezes descrita como um corolário do princípio republicano e democrático: a Administração, como gestora da coisa pública, deve prestar contas de suas decisões ao público, e a forma básica de fazê-lo é explicando o porquê de cada ato. Também se liga ao direito dos interessados de recorrerem ou impugnarem. Sem que se dê publicidade aos motivos, ficaria inviabilizado o contraditório e a ampla defesa previstos na CF/88. Já no caso inglês, a construção do dever de motivar em Dover foi calcada em valores de open justice e fairness característicos do common law, bem como na lógica de que a motivação acarreta melhor qualidade decisória ao forçar o órgão a refletir antes de tomar uma decisão, além de permitir o escrutínio público.

Ambos os discursos são semelhantes em essência, mas no Brasil estão mais positivados e doutrinariamente desenvolvidos sob o rótulo de “princípio da motivação” ou “dever de fundamentação”, enquanto no Reino Unido aparecem de forma mais fragmentada (princípio da justiça natural, da boa administração etc.). De toda forma, o resultado prático converge: espera-se que decisões relevantes sejam motivadas, e a justificativa dessa expectativa repousa em assegurar decisões racionalmente controláveis e respeitosas aos direitos materiais e processuais dos cidadãos.

É importante destacar que essa diferença é natural, tendo em vista os modelos judiciais adotados em cada país. No common law inglês, os órgãos judiciais têm maior liberdade para atuar ativamente e de forma criativa, sem que estejam absolutamente presos ao sistema jurídico positivado. Tal premissa, ao menos em tese, não se aplica ao direito brasileiro, no qual os juízes devem se ater à interpretação e aplicação da lei. A convergência das decisões mostra, portanto, que em qualquer que seja o modelo judicial, a transparência e a motivação das decisões deve ser a regra.

Em relação ao planejamento urbano em si, no Reino Unido vigora o sistema do *Development Management*, no qual cada projeto é analisado individualmente em confronto com

planos locais e políticas nacionais, cabendo aos conselhos locais deliberar caso a caso. No Brasil, o sistema urbanístico confere força legal ao Plano Diretor e às leis de uso e ocupação do solo, e as decisões administrativas que concedem licenças ou aprovam projetos devem, necessariamente, estar de acordo com essas normas. Assim, se no caso Dover a controvérsia era a falta de razões para excepcionar a política de proteção de área ambiental, no Brasil tal decisão provavelmente nem poderia ser tomada de maneira legal, a não ser que as normas vigentes previssem alguma exceção.

Temos, então, que o espaço de discricionariedade do administrador público brasileiro é, em tese, mais limitado normativamente. Mas onde houver essa discricionariedade, qualquer escolha deve ser motivada. O Ministério Público brasileiro com frequência ajuíza ações para invalidar licenças que considera ilícitas, e uma das alegações comuns é a ausência ou insuficiência de fundamentação na decisão que ignorou alertas técnicos.

Por fim, do ponto de vista de tendências evolutivas, observa-se que o direito inglês vem se aproximando de uma postura mais rigorosa com a motivação, ainda que não tenha chegado ao ponto de declarar um dever geral irrestrito ou de estabelecer uma norma a respeito, enquanto o direito brasileiro já está consolidado nessa matéria. Por outro lado, os desafios no Brasil são muitas vezes de implementação: como garantir que pareceres e decisões sejam realmente públicos e compreensíveis? Como evitar “motivações de fachada”, que servem apenas para cumprir a necessidade de que sejam apresentadas? Nesse aspecto, a troca de experiências pode ser útil. O caso Dover serve de alerta adicional para administradores brasileiros: mesmo que a lei interna já exija motivação, a omissão ou má fundamentação efetiva pode levar à invalidação judicial e perda de confiança pública, tal como ocorreu com a autoridade de Dover. Em contrapartida, o arcabouço brasileiro de participação popular (audiências públicas, conselhos municipais, Ministério Público atuante) reforça o controle social sobre decisões urbanísticas, algo que o modelo britânico – tradicionalmente mais centrado na figura da autoridade local e no judicial review posterior – tem buscado complementar através do princípio da open justice e maior transparência.

5. Conclusão

O estudo do precedente Dover District Council vs CPRE Kent, em diálogo com o direito urbanístico e ambiental brasileiro, evidencia a centralidade do dever de fundamentação das decisões administrativas como pilar do direito ambiental e urbano. No caso britânico, a

Suprema Corte teve de recorrer a princípios de fairness, open justice e à normativa europeia para suprir lacunas e afirmar que, sim, era ilegal conceder uma aprovação de grande impacto sem explicar as razões, sobretudo em face de parecer técnico contrário e de possíveis danos ambientais graves. No Brasil, esse mesmo imperativo já se encontra positivado: aqui, nenhuma decisão administrativa válida pode ser obscura em seus motivos, cabendo ao gestor público demonstrar, de forma transparente, objetiva e coerente, por que adota determinado curso de ação no planejamento da cidade ou na tutela do meio ambiente.

Comparativamente, verifica-se que embora os sistemas partam de tradições distintas, ambos caminham no sentido de reforçar a exigência de motivação como condição de legitimidade. A falta de fundamentação não é mais tolerada como era em épocas passadas; ao contrário, tem-se tornado causa de invalidação de atos tanto em Londres quanto em Brasília. O direito brasileiro, munido de dispositivos legais e orientado pelos princípios da Constituição de 1988, oferece um arcabouço sólido para exigir motivação, cabendo aos aplicadores da lei – administradores e juízes – zelar por seu cumprimento efetivo. O caso Dover vem somar argumentos a favor de uma Administração responsável, que dialoga com os dados técnicos e com a comunidade, e que ao decidir contrariar uma recomendação ambiental o faça de modo excepcionalíssimo e bem justificado.

Do ponto de vista prático, conclui-se que os órgãos públicos no Brasil devem aperfeiçoar procedimentos internos para garantir a motivação formal e substancial de decisões urbanísticas. Recomenda-se a elaboração de atas circunstanciadas em reuniões de conselhos, a exigência de pareceres escritos que subsidiem as decisões e a publicidade ativa dessas informações, para que o público e os órgãos de controle possam compreender e avaliar as escolhas feitas. Uma decisão urbanística fundamentada fortalece a segurança jurídica, reduzindo a chance de anulação judicial, promove a confiança da população na gestão, uma vez que mostra que o poder público está levando em conta critérios técnicos e o interesse coletivo, e concretiza princípios democráticos de gestão da cidade. Assim, tanto pela lente do precedente inglês quanto pela doutrina e jurisprudência brasileiras, a mensagem é clara: fundamentar não é opção, é dever, um dever que protege não apenas os administrados e o ambiente, mas também a legitimidade das próprias políticas de desenvolvimento urbano sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

BRASIL. **Lei Federal 9.784/1999**, Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, jan. 1999, Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**. Brasília, DF, jul. 2001 Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)** Brasília, DF, ago. 1981 Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

BRASIL. **Resolução CONAMA 237/1997** Brasília, DF, ago. 1981 Disponível em <https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

RÊGO, Fabrício Sousa; CARVALHO, Janaina. Lei do processo administrativo federal esquematizada: comentários à lei 9.784/1999. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2014. p. 96-97.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007., p. 379.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 70.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Grandes temas de direito administrativo. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 161

Reino Unido – *Supreme Court*. **Dover District Council v. Campaign to Protect Rural England (Kent)**, [2017] UKSC 79. Julgado em 6 dez. 2017. Disponível em: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0188>. Acesso em 3 de abril de 2025

União Europeia. **Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.** União Europeia, dez. 2011. Disponível em < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0092>> Acesso em: 14 de abril de 2025.