MATERIALIDADES DA EXCLUSÃO URBANA: LEI Nº 14.489/2022 E DIREITO À CIDADE

MATERIALITIES OF URBAN EXCLUSION: BRAZILIAN LAW NO. 14,489/2022 AND THE RIGHT TO THE CITY

CLARA ADÃO*

RESUMO

Este artigo analisa a Lei nº 14.489/2022, que alterou o Estatuto da Cidade para vedar a arquitetura hostil, examinando seus fundamentos, limites e regulamentação pelo Decreto nº 11.819/2023. Parte-se da compreensão de que tais dispositivos buscam promover a fruição inclusiva do espaço público e mitigar processos de segregação socioespacial que atingem, especialmente, pessoas em situação de rua. Argumenta-se, contudo, que a arquitetura hostil constitui expressão de dinâmicas estruturais de exclusão, não podendo ser enfrentada isoladamente de políticas públicas integradas. A metodologia empregada foi a análise jurídico-dogmática, com aporte teórico-crítico, sob uma perspectiva decolonial. Foi feita análise documental legislativa. A pesquisa evidencia avanços normativos, como o conceito jurídico de arquitetura hostil e a previsão de estratégias urbanísticas de controle, mas identifica ambiguidades regulatórias e lacunas de efetividade, sobretudo quanto à natureza dos incentivos para desfazimento de estruturas hostis e à ausência de medidas de acolhimento. Conclui-se que a consolidação da norma depende da complementação doutrinária e de articulação institucional mais ampla.

Palavras-chave: Lei Padre Júlio Lancellotti; Direito à Cidade; Arquitetura Hostil; Pessoas em situação de rua; Exclusão urbana.

ABSTRACT

This article analyzes Law No. 14,489/2022, which amended the City Statute to prohibit hostile architecture, examining its foundations, limits, and regulation under Decree No. 11,819/2023. It proceeds from the understanding that these provisions seek to promote the inclusive use of public space and to mitigate socio-spatial segregation processes that particularly affect people experiencing homelessness. It argues, however, that hostile architecture constitutes an expression of structural dynamics of exclusion and therefore cannot be addressed in isolation from integrated public policies. The methodology employed consisted of juridical-dogmatic analysis, supported by a critical theoretical framework from a decolonial perspective, combined with legislative documentary analysis. The research highlights normative advances, such as the establishment of a legal concept of hostile architecture and the provision of urban regulatory strategies, but identifies regulatory ambiguities and gaps in effectiveness, especially regarding the nature of incentives for the removal of hostile structures and the absence of supportive inclusion measures. It concludes that the consolidation of the norm depends on further doctrinal development and broader institutional coordination.

Keywords: Padre Júlio Lancellotti Law; Right to the City; Hostile Architecture; People Experiencing Homelessness; Urban Exclusion.

* Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Sergipe. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Formiga - UNIFOR/MG. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa INDIGNA - Direito e Cidadania / Indignação e Conhecimento (UFC/CE). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa DITERRA - Direito, Território & Amazônia (UNIR/RO). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre Situação de Rua (NESPSR/UFJF/MG).
claraadolli@gmail.com

Recebido em: 1-3-2026 | Aprovado em: 4-11-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O DIREITO À CIDADE ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA; 2 ANÁLISE CRÍTICA DA LEI PADRE JÚLIO LANCELLOTTI Nº 14.489/2022; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS

■ INTRODUÇÃO

A lei 14.489 de 21 de dezembro de 2022, intitulada Lei Padre Júlio Lancellotti, teve como finalidade a alteração do Estatuto da Cidade (Lei. 10.257/2001) para impedir a construção e manutenção de obras de arquitetura hostil. Foi uma medida pensada para promover o livre usufruto do espaço público, sem artifícios segregadores às pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros grupos sociais.

Essa alteração no Estatuto da Cidade constitui uma exigência jurídica decorrente do próprio regime constitucional de proteção aos direitos fundamentais e da materialização do direito à cidade, uma vez que a utilização de dispositivos arquitetônicos destinados a restringir permanência, repouso ou circulação em espaços públicos produz barreiras materiais que inviabilizam o exercício de liberdades básicas — como locomoção, uso de bens públicos e acesso à urbanidade — afetando de maneira desproporcional pessoas em situação de rua. Na ausência de proibição normativa expressa, tais práticas tendem a ser naturalizadas como escolhas técnicas ou estéticas do planejamento urbano, operando como mecanismos indiretos de exclusão incompatíveis com os princípios da dignidade da pessoa humana, função social da cidade e igualdade material[1]. A positivação dessa vedação, portanto, representa a criação de um instrumento jurídico necessário para impedir que o espaço público seja instrumentalizado como tecnologia de segregação, assegurando condições mínimas para que sujeitos historicamente marginalizados possam exercer, ainda que de forma precária, seu direito de presença e pertencimento na cidade.

Desta forma, pode-se considerar que a lei Padre Júlio Lancellotti representa um avanço no combate à arquitetura hostil e à segregação socioespacial das pessoas em situação de rua, por meio da normatização de dispositivo que visa efetivar o direito à cidade a esses grupos vulnerabilizados, considerando que a asserção anterior desses direitos era insuficiente para garantir seu gozo pelas pessoas em situação de rua. No entanto, é preciso ressaltar que a questão da situação de rua é multifatorial, complexa e exige um conjunto de políticas públicas que não pode ser desarticulada. Não se trata tão somente de uma questão de moradia ou de acesso ao espaço público – ainda que esses temas sejam cruciais para se pensar a cidadania das pessoas em situação de rua – mas dos próprios conceitos fundantes de valor e de trabalho, que são deturpados quando se trata desses grupos sociais.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta o presente estudo consiste em examinar em que medida a vedação normativa à arquitetura hostil, introduzida pela Lei nº

[1] GIESE, Juliana Varejão; ADÃO, Clara. Hostilidade e aporofobia: a situação de rua e as trocas urbanas. *In*: Igor Rodrigues e Dmitri Cerboncini Fernandes (orgs). Trocas sinistras: a vida na rua sob um novo prisma. Curitiba: Editora CRV, 2024.

14.489/2022, é capaz de produzir efeitos jurídicos concretos na promoção do direito à cidade para pessoas em situação de rua, diante das limitações conceituais, institucionais e estruturais que permeiam sua implementação. Justifica-se, portanto, a investigação pela necessidade de avaliar criticamente a densidade normativa e a eficácia potencial do dispositivo à luz de uma perspectiva jurídica do direito à cidade, que reconhece o espaço urbano como campo de disputa material e simbólica, no qual categorias de cidadania e pertencimento são diferencialmente distribuídas. Tal análise busca contribuir para o debate doutrinário ao problematizar os limites do direito urbanístico como ferramenta de enfrentamento da exclusão socioespacial e ao indicar caminhos interpretativos que ampliem a efetividade da proteção jurídica conferida a grupos historicamente marginalizados.

Para tanto, a metodologia empregada na presente pesquisa se baseou na análise jurídico-dogmática, informada por referenciais teóricos críticos do direito urbanístico e por perspectiva decolonial, que orientam a interpretação normativa e a problematização de seus efeitos socioespaciais. Quanto à opção decolonial, é importante esclarecer que se trata de um paradigma epistemológico que guia a tessitura textual, nos termos propostos por Bernard Constantino Ribeiro[2], sob alguns princípios norteadores: a) análise do Direito sob a perspectiva dos sujeitos de direito, ao invés da visão estrita das instituições jurídicas; b) eleição de um referencial teórico majoritariamente latino-americano, dadas as particularidades geo históricas e territoriais; e, por fim c) transdisciplinaridade, sob a compreensão de que "O Direito autêntico e global não pode ser isolado em campos de concentração legislativa, pois indica os princípios e normas libertadores, considerando a lei um simples acidente no processo jurídico, e que pode, ou não, transportar as melhores conquistas"[3, p. 04].

Além disso, foi realizada análise documental legislativa, com exame da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), da Lei nº 14.489/2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), do Decreto nº 11.819/2023 e do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Também foram examinados os documentos relativos ao processo legislativo da Lei nº 14.489/2022, especialmente o Projeto de Lei nº 488/2021, a Mensagem de Veto nº 656/2022 e os registros da apreciação do Veto nº 55/2022 pelo Congresso Nacional.

A análise considerou, como critérios, a distribuição constitucional de competências entre os entes federativos; o alcance e a densidade normativa dos dispositivos; a identificação dos destinatários e das obrigações estabelecidas; os mecanismos previstos para implementação, monitoramento e fiscalização; e a articulação das medidas com os direitos da população em situação de rua e com as políticas públicas urbanas e sociais. Buscou-se, assim, identificar os avanços, os limites e as lacunas do tratamento normativo conferido à arquitetura hostil no ordenamento jurídico brasileiro.

1 O DIREITO À CIDADE ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

A formulação do direito à cidade, enquanto categoria jurídico-política vinculada à fruição equitativa dos espaços urbanos e à participação na produção de suas dinâmicas sociais,

[2] RIBEIRO, Bernard Constantino. Direito e decolonialidade: insurgência e contra-hegemonia em ABYA YALA. Andradina: Editora Meraki, 2021.

[3] LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito? 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

revela seus conflitos e contradições quando confrontada com a realidade das pessoas em situação de rua. Embora formalmente incluídos no corpo de destinatários dos direitos fundamentais, tais sujeitos experienciam um processo sistemático de marginalização que opera tanto no plano material quanto simbólico, restringindo sua permanência, circulação e visibilidade no espaço urbano[4]. A cidade, concebida constitucionalmente como espaço de realização da cidadania, torna-se, para essa população, território de controle, vigilância e expulsão, destacando que os instrumentos jurídicos de efetivação de um direito à cidade têm destinatários claros e reduzidos, fazendo com que determinados grupos sociais suportem um ônus social desigual, de despossessão, degradação e violência[5].

> O direito à cidade surge como um termo utilizado por urbanistas, filósofos, sociólogos e juristas, que identificam e reconhecem a presença do cidadão urbano como construtor e destinatário de um espaço que reproduz as características das relações socioeconômicas e jurídicas. A cidade se confunde com o próprio sistema econômico capitalista, de matiz industrial, no qual o ser humano é idealizador, protagonista e usufruidor. Em seu território convivem todas as necessidades e desigualdades socioeconômicas. A presença humana, o ser e o estar na cidade são, então, resultando de uma constante busca humana consagrada como um direito[6, p. 296-297].

O acesso à coisa pública, seja pelos bens de uso comum ou infraestruturas financiadas e mantidas por regimes jurídicos públicos, é um pressuposto do exercício da cidadania a todos os sujeitos. Entretanto, esse acesso não se dá de maneira equânime entre diferentes grupos sociais, que têm suas vulnerabilidades como fatores restritivos e coibitivos, resultando na distribuição desigual de ônus ambientais, sociais e urbanísticos. Nesse sentido, Alexandra Abello Colak e outros pesquisadores[7] descrevem a securitização do ambiente urbano, por meio de estratégias que funcionam justamente como limitação de acesso a usuários determinados, como segregação espacial baseada na privatização dos espaços; estratégias de "limpeza"/higienismo e policiamento punitivo; restrição de movimento por meio de controle estrito dos fluxos urbanos; militarização do espaço urbano, além de projetos urbanos que, sob a fachada de melhoria, incorporam elementos de controle e exclusão que lembram a arquitetura hostil.

Contudo, o direito à cidade não deve ser compreendido como mera prerrogativa de acesso físico ao espaço urbano, mas como categoria normativa e política que envolve a possibilidade de usufruir, habitar, participar e influenciar a produção da vida urbana em condições de igualdade material. Originado no debate teórico sobre a apropriação social do espaço e

[4] FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor. Como compreender a vida nas ruas: subjetividades em ruína no capitalismo em colapso. *In:* FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor (orgs). *Trocas sinistras*: a vida na rua sob um novo prisma. Curitiba: Editora CRV, 2024.

[5] ADÃO, Clara de Oliveira; ROCHA, Nara Caroline de Oliveira. Dispositivos jurídicos que engendram a exclusão dos cidadãos em situação de rua. *E-locução*, v. 1, n. 20, 2021.

[6] PETHECHUST, Eloi Rodrigues Barreto; CASIMIRO, Lígia Melo de. O direito à cidade: eficiência da política nacional de resíduos sólidos à luz da análise econômica do direito. Direito da cidade, v. 8, p. 294-307, 2016. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/19807/15658. Acesso em: 12 fev. 2026.

[7] ABELLO-COLAK, Alexandra; LOMBARD, Melanie; GUARNEROS-MEZA, Valeria. Framing urban threats: a socio-spatial analysis of urban securitisation in Latin America and the Caribbean. Urban Studies, v. 60, n. 14, p. 2741-2762, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1177/00420980231160948. Acesso em: 30 out. 2026.

progressivamente incorporado ao discurso jurídico-urbanístico, esse direito engloba dimensões distributivas, participativas e simbólicas, e, para Henri Lefebvre[8], abrange o reconhecimento de pertencimento e legitimidade de presença na cidade, para além da circulação por bens e serviços urbanos.

> Declarar que a cidade se define como rede de circulação e de consumo, como centro de informações e de decisões, é uma ideologia absoluta; essa ideologia, que procede de uma redução-extrapolação particularmente arbitrária e perigosa, se oferece como verdade total e dogma, utilizando meios terroristas. Leva ao urbanismo dos canos, da limpeza pública, dos medidores, que se pretende impor em nome da ciência ou do rigor científico[9, p. 52].

Arlete Rodrigues[10, p. 2] afirma que o direito à cidade "constitui outra forma de produzir e consumir a cidade" e acrescenta que esse, mais amplo, engloba o direito à moradia, sob a perspectiva de que "a moradia como direito representa que o lugar de morar deve ser considerado valor para a vida, valor de usar e usufruir o espaço urbano". Essa asserção demonstra que o direito à cidade deve se orientar por prioridades normativas que extrapolem a circulação de capital e a rentabilidade territorial, projetando-se como critério interpretativo para avaliar práticas urbanísticas que hierarquizam presenças e utilidades, especialmente quando tais práticas restringem a experiência urbana de grupos cuja relação com o espaço se ancora justamente em necessidades de uso e sobrevivência.

No ordenamento brasileiro, sua materialização relaciona-se à função social da cidade e da propriedade, à gestão democrática e à promoção de inclusão socioespacial, princípios que exigem que o planejamento urbano não opere como mecanismo seletivo de exclusão. Sob essa perspectiva, negar a determinados grupos a permanência, visibilidade ou uso efetivo dos espaços públicos constitui violação da própria estrutura jurídica que fundamenta a urbanidade como espaço de cidadania compartilhada.

Nesse sentido, a análise do direito à cidade precisa ser centrada nos sujeitos que experienciam o espaço urbano, considerando as desigualdades na apropriação e os efeitos e consequências da organização espacial da cidade, para além do plano abstrato da normatividade urbanística. Isso porque a efetividade do direito à cidade não pode ser aferida apenas pela existência de princípios e diretrizes no ordenamento jurídico, mas sobretudo pela capacidade dessas estruturas de garantir condições reais de permanência e usufruto a grupos situados em posições de maior vulnerabilidade socioespacial. Entre esses sujeitos, as pessoas em situação de rua constituem um caso paradigmático, na medida em que sua relação com o espaço urbano é mediada por restrições materiais, simbólicas e institucionais que desafiam e põem à prova diretamente os fundamentos inclusivos que orientam a política urbana. A análise de sua condição permite, portanto, avaliar em que medida o direito à cidade opera como garantia concreta ou permanece circunscrito ao plano declaratório.

[8] LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.
[9] *ibid*.
[10] RODRIGUES, Arlete Moysés. O direito à cidade e à moradia nas cidades brasileiras. *Espaço e Economia* [*Online*], n. 24, 2022. Disponível em: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/22889. Acesso em: 11 fev. 2026.

A situação de rua é um fenômeno heterogêneo, que não se restringe à ausência de moradia. Dmitri Fernandes e Igor Rodrigues afirmam que "mais do que a condição de desabrigo, desprovimento material ou simbólico, encaramos a situação de rua tal qual se apresenta hoje como uma condição específica do capitalismo" e explicam que trata-se de condição multifatorial, atravessada por desigualdades estruturais relacionadas à desemprego, precarização do trabalho, rupturas familiares, violência, saúde mental, dependência química, deslocamentos territoriais e ausência de redes de proteção social. Destacam, ainda, a intersecção de fatores psicológicos, subjetivos, objetivos e conflitos sociais, ou seja, a situação de rua não se limita a questões pessoais ou materiais, apesar de elas certamente estarem incluídas no problema: fato é que a organização social e "suas experiências históricas, estruturas de divisão do trabalho, distinções econômicas, culturais e políticas (...) têm se articulado à construção de um tipo específico de vida destituída de direitos, sem diversas garantias de dignidade" [11, p. 16-17].

> Por serem objetificados, os indivíduos que estão em situação de rua acabam não compartilhando, em boa medida, a condição integral de membros da sociedade, de plena cidadania, como vimos no primeiro capítulo. Justamente por este motivo, assumem uma forma particular de estar dentro da sociedade: eles constituem as lógicas do grupo que não está em situação de rua na medida em que espelham imagens complementares externas ao grupo, ou seja, são o contraponto para reforçar a cidadania de muitos. A condição de pobreza extrema que caracteriza a vida em situação de rua acentua esse quadro de pertencimento pela desconexão, pela precariedade e pelo massacre à subjetividade. Mais do que qualquer grupo da sociedade, os indivíduos em situação de rua compõem uma figuração, sendo tratados como meros objetos da assistência social para reafirmar toda a desigualdade existente, embora também sejam sujeitos e representem uma realidade social posicionada no interior da estrutura social[12, p. 143].

Assim, a compreensão da situação de rua como produto de estruturas sociais e simbólicas impõe refletir sobre as formas pelas quais essa condição é interpretada e operacionalizada pelo poder público e pelos dispositivos de regulação urbana, no intuito de promover um direito à cidade. Se a exclusão material e simbólica produz sujeitos posicionados à margem do reconhecimento pleno, também conforma vieses institucionais que tendem a percebê-los como problemas de gestão do espaço urbano, ao invés de titulares de direitos. Assim, a leitura social que desumaniza ou objetifica essas existências reverbera no desenho de políticas e práticas administrativas, convertendo desigualdade estrutural em questão de ordenamento territorial e disciplina espacial, e deslocando o foco da garantia de direitos para a contenção de presenças consideradas indesejáveis.

Dados do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais (OBPopRua/UFMG)[13] demonstram que no final de 2025 havia cerca de 365.809 pessoas vivendo em situação de rua no Brasil, um número

[11] FERNANDES; RODRIGUES, *op. cit.*

[12] SOUZA JUNIOR, Robson Rocha de; GUIMARÃES, Luiz Ernesto; MARTINS, Carla Patrícia. A atuação do poder público diante da situação de rua: proposições e limites. *In:* FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor (orgs). *Trocas sinistras*: a vida na rua sob um novo prisma. Curitiba: Editora CRV, 2024.

[13] DIAS, André Luiz Freitas Dias; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Informe Técnico: Perfil da População em situação de rua no Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, Dezembro/2025. Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/informes/2025/informe-tecnico-Brasil2025.html#content. Acesso em 03 nov. 2026.

que representa quase o dobro do levantamento do período da pandemia (194.824). Esses dados são extraídos dos registros de beneficiários do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), o que sinaliza uma limitação da metodologia, sendo que pessoas não contempladas pelos benefícios não são rastreadas. Além disso, outra limitação importante diz respeito à interpretação dos dados: o aumento de pessoas em situação de rua pode indicar maior vulnerabilização e até os reflexos da pandemia; ao mesmo passo que pode indicar uma ampliação cadastral, em que, ao invés de ter mais pessoas mais vulneráveis, há, na verdade, mais pessoas abrangidas por programas sociais.

Ainda que haja desafios quanto aos estudos quantitativos, tais estimativas permitem algumas reflexões importantes: a) a dinamicidade caracterizadora da situação de rua representa um percalço na construção de indicadores, em razão da volatilidade dos dados; b) o levantamento meramente quantitativo é insuficiente para analisar uma questão cujas subjetividades são tão complexas; c) embora seja difícil chegar a um número preciso que reflita adequadamente o cenário das pessoas em situação de rua, os esforços em tentar compor esses indicadores é muito importante para a formulação de políticas públicas.

Essa complexidade intrínseca à situação de rua exige respostas institucionais integradas e intersetoriais; contudo, historicamente, as intervenções urbanas dirigidas a esse grupo têm privilegiado abordagens de caráter disciplinador e excludente, orientadas por racionalidades higienistas de ordenamento espacial[14]. Práticas administrativas e urbanísticas frequentemente se estruturam em torno de uma lógica de "limpeza" social, voltada à remoção de corpos considerados indesejáveis das áreas de visibilidade e valorização econômica da cidade. A arquitetura hostil, as operações de retirada compulsória, a intensificação de vigilância e a restrição de permanência em espaços públicos constituem expressões contemporâneas dessa racionalidade, que invisibiliza o problema sem enfrentá-lo estruturalmente. A priorização da gestão da presença em detrimento da garantia de direitos reforça processos de desumanização e nega, na prática, a condição de sujeitos de direito[15].

A efetivação do direito à cidade para pessoas em situação de rua demanda, portanto, a superação dessa lógica de contenção e invisibilização, substituindo-a por políticas que reconheçam sua centralidade como destinatárias legítimas do espaço urbano[16]. O desenho e as intervenções arquitetônicas operam como dispositivos de regulação social, capazes de estabelecer os tipos de usos nos espaços públicos, restringir permanências de determinados grupos sociais e, mais que isso, modular as presenças consideradas indesejáveis, transformando a organização espacial em instrumento de gestão da alteridade urbana. Tais instrumentos constitutivos do cenário urbano, ou seja, a materialidade urbana, extrapolam escolhas meramente técnicas ou estéticas, incorporando decisões políticas, que se inscrevem em estratégias

[14] BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tássia A. Responsabilidade civil decorrente da "arquitetura hostil": quando o direito à cidade é comprometido pelo neoliberalismo e pela financeirização dos direitos fundamentais. Revista Brasileira de Direito Civil, *[S. l.]*, v. 33, n. 1, p. 67–88, 2024. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/936. Acesso em: 11 fev. 2026.

[15] RIBAS, Luciana Marin. A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública. 2019. 292f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: https://doi.org/10.11606/T.2.2019.tde-29072022-101629.

[16] RODRIGUES, Igor. A construção social do morador de rua: derrubando mitos. Curitiba: CRV, 2016.

de disciplinamento e expulsão que ameaçam diretamente a pretensa universalidade do direito à cidade. Juliana Giese[17, p. 83.] propõe a leitura de que a situação de rua é um retrato da falência social e urbana, ou colapso urbano, "no sentido de que, para além de questões de saúde e de assistência social, a situação de rua tem sua raiz e sua continuidade na urbanidade". Lidas socialmente como um problema social, as pessoas em situação de rua são então administradas como parte da paisagem que compõem.

> Dentre os desafios da desigualdade social, recentemente, ganhou os holofotes da mídia o problema da popularmente chamada "arquitetura hostil" ou "arquitetura violenta". Inicialmente, importante notar que as expressões são equivocadas e, em realidade, referem-se à "intervenção hostil" nos espaços. Os termos "arquitetura hostil" e "arquitetura violenta" são um contrassenso em si mesmos, tendo em vista que os princípios da arquitetura e do urbanismo se opõem frontalmente à noção de hostilidade e violência em suas obras.17As intervenções hostis dizem respeito ao uso de artifícios arquitetônicos sobre a propriedade pública ou privada com o desiderato de impedir ou afastar determinadas pessoas ou comportamentos das adjacências do imóvel. São exemplos o uso de pinos e espetos, arranjos vegetais, grades e gradis, assim como planos inclinados e arcos de metal[18, p. 74].

A chamada arquitetura hostil, portanto, é um dos mecanismos materiais de exclusão de pessoas em situação de rua, sendo o resultado de práticas e escolhas urbanísticas e arquitetônicas que limitam a fruição dos espaços públicos a todos os seres humanos, mas têm como claros destinatários dessa proibição as pessoas em situação de rua[19]. No entanto, é preciso destacar que a arquitetura hostil é a consequência de todo um sistema de segregação, e não a sua causa; e isso se dá, em certa medida, pela recusa ao reconhecimento das pessoas em situação de rua enquanto cidadãs, pelo fato de que o seu uso do espaço público desafia o *ethos* social, ao tornar público o limiar da vida privada, em contraponto às pessoas domiciliadas[20]. Isso significa que, enquanto as pessoas domiciliadas têm uma clara separação entre público e privado, sendo a casa o âmbito privado, as pessoas em situação de rua se apropriam do espaço público também para fins privados, subvertendo os sentidos comuns atribuídos socialmente aos lugares e suas funções. Assim, para cercear essa forma de apropriação do espaço público, o Poder Público e agentes privados se valem dos artifícios da arquitetura hostil, como forma de limitar os usos do ambiente urbano.

> Em outras palavras, ao se apropriarem do espaço público urbano, as pessoas em situação de rua subvertem os significados sociais atribuídos a esses lugares, ao permanecerem em locais que são considerados de passagem, ao fazerem em público atos que são considerados da vida privada, ao não seguirem o ritmo e percursos que são normalizados na sociedade[21, p. 207].

[17] GIESE, Juliana Varejão. Performatividade urbana: a experiência espacial corporificada das pessoas em situação de rua. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, 2023. Disponível em: https://locus.ufv.br/items/19d20157-7463-4ba1-855d-176f1dec2432. Acesso em: 12 fev. 2026.
[18] BOLESINA; GERVASONI, *op. cit.*
[19] GIESE; ADÃO, *op. cit.*
[20] ADÃO; ROCHA, *op. cit*.
[21] GIESE; ADÃO, *op. cit*

A persistência da arquitetura hostil sinaliza uma lacuna regulatória quanto aos limites juridicamente aceitáveis de intervenção sobre o espaço público. Se tais artifícios operam restringindo, na prática, o acesso e a permanência de determinados grupos, torna-se pertinente questionar como o ordenamento urbanístico pode conter práticas que esvaziam o conteúdo material do direito à cidade. Desloca-se, assim, o debate do plano sociológico da exclusão para o plano normativo de sua contenção, abrindo caminho para examinar as respostas legislativas formuladas para enfrentar essa materialização específica da segregação socioespacial, em especial a alteração promovida pela Lei nº 14.489/2022 no Estatuto da Cidade.

2 ANÁLISE CRÍTICA DA LEI PADRE JÚLIO LANCELLOTTI Nº 14.489/2022

A abordagem jurídica da arquitetura hostil no Brasil antecede a edição da Lei nº 14.489/2022 (Lei Padre Júlio Lancellotti), embora, até então, não houvesse uma proibição federal expressa e específica à utilização de técnicas construtivas destinadas a afastar pessoas dos espaços públicos. O fundamento para questionar essas práticas já podia ser extraído de um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais voltadas à proteção da dignidade humana, à redução das desigualdades sociais e à garantia do direito à cidade.

No campo da proteção específica à população em situação de rua, destaca-se a Lei nº 11.258/2005, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) para incluir expressamente as pessoas em situação de rua entre os destinatários dos programas de amparo da assistência social. Posteriormente, o Decreto nº 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecendo diretrizes orientadas pelo respeito à dignidade humana, à cidadania, à convivência comunitária e ao atendimento humanizado. O Decreto também reconhece os logradouros públicos como espaços utilizados para moradia e sustento por essa população e prevê o respeito ao seu direito de permanência, preferencialmente nas cidades e nos centros urbanos (art. 8º). Embora não estabelecesse uma vedação expressa à arquitetura hostil, esse conjunto normativo dispunha de fundamentos para questionar práticas de ordenamento urbano que restringissem a permanência e a utilização dos espaços públicos por essa população.

É importante, ainda, distinguir os instrumentos anteriores à Lei Padre Júlio Lancellotti das iniciativas posteriores que ampliaram a proteção jurídica e institucional dessa população. Nesse segundo grupo, encontram-se a decisão do STF na ADPF 976, de 2023, que determinou aos entes públicos, entre outras medidas, a vedação do emprego de técnicas de arquitetura hostil, a Lei nº 14.821/2024, que instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), e o Plano Ruas Visíveis, lançado em dezembro de 2023, que determinou ações de enfrentamento à arquitetura hostil e de promoção do direito à cidade. Esses instrumentos integram um processo de ampliação da proteção dos direitos da população em situação de rua, mas não devem ser confundidos com a vedação legal específica introduzida pela Lei nº 14.489/2022 no Estatuto da Cidade.

A incorporação da vedação à arquitetura hostil ao Estatuto da Cidade por meio da Lei nº 14.489/2022 ocorreu em meio a disputas sobre os sentidos do planejamento urbano, a extensão da autonomia municipal e o reconhecimento jurídico de práticas materiais de exclusão socioespacial. A tramitação legislativa que resultou na chamada Lei Padre Júlio Lancellotti

desvelou o atrito entre a visão do espaço urbano como campo de garantia de direitos, proposta pela lei, e a perspectiva que prioriza a discricionariedade no controle territorial, dos opositores da proposta. É nesse contexto que se insere a mensagem de veto presidencial, cuja fundamentação permite observar como a própria necessidade de positivação da vedação à arquitetura hostil foi objeto de contestação política e jurídica.

O presidente da república em exercício quando da tramitação do projeto de lei que culminou na lei Padre Júlio Lancellotti, Jair Messias Bolsonaro, vetou a sanção da lei sob duas escusas (mensagem nº 656/2022): a primeira é a de que a lei contraria o interesse público ao interferir na função de planejamento e de governança locais da política urbana; e a segunda é de que o conceito de "arquitetura hostil" não está consolidado no ordenamento jurídico, o que poderia acarretar insegurança jurídica.

A primeira justificativa do veto, relacionada à suposta interferência na função de planejamento e governança locais da política urbana, exige uma análise à luz da repartição constitucional de competências. Embora o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal atribua aos Municípios a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, essa atribuição não representa competência legislativa exclusiva ou ilimitada em matéria urbanística. O art. 24, inciso I, estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, cabendo à União, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo, a edição de normas gerais. Além disso, o art. 182 da Constituição determina que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, deve observar as diretrizes gerais fixadas em lei. Nesse arranjo, a competência municipal para planejar e executar a política urbana deve ser exercida em conformidade com as normas gerais estabelecidas nacionalmente, sem que isso implique esvaziamento de sua autonomia administrativa e normativa.

A vedação ao emprego de técnicas construtivas hostis, portanto, insere-se no campo das diretrizes gerais de direito urbanístico, uma vez que estabelece parâmetros de proteção à fruição democrática dos espaços livres de uso público, sem determinar a localização, a disposição ou as características específicas dos equipamentos e mobiliários urbanos de cada Município. A norma não retira dos governos locais a atribuição de planejar e gerir seus espaços públicos, mas estabelece limites jurídicos ao exercício dessa competência, em consonância com os direitos fundamentais e com a função social da cidade. A autonomia municipal não pode ser compreendida como autorização para afastar diretrizes nacionais de proteção de direitos, especialmente quando a própria Constituição subordina a política de desenvolvimento urbano às diretrizes gerais fixadas em lei. Assim, a alegação de interferência na governança local não é suficiente, por si só, para demonstrar a inconstitucionalidade ou a contrariedade ao interesse público da proposta legislativa.

A compreensão de que a garantia de direitos fundamentais a pessoas em situação de rua contraria o interesse público funda-se numa ideia de não-cidadania em que elas são não-cidadãs[22], e, portanto, não devem gozar dos direitos e deveres inerentes aos cidadãos brasileiros, tal como a livre circulação pública e o direito a ter direitos. Guillermo Andrés Muñoz

[22] Segundo Raquel Coelho de Freitas e Luciana Nóbrega (2023), grupos sociais minorizados enfrentaram limitações significativas em sua capacidade de transformação através das instituições político-jurídicas na sociedade, predominantemente dentro do paradigma democrático liberal. Para esses não-cidadãos, a única via disponível parece

enfatiza que "o interesse público existe; todos falam sobre ele; é um princípio fundamental do sistema jurídico. No entanto, ele resiste a qualquer definição. Quando se trata de definir o que é o interesse público, qual é o seu verdadeiro conteúdo, a questão se torna complexa" [23, p. 23]. Afinal, quem seriam as pessoas e/ou grupos sociais que constituem o interesse público nesse contexto? E de que forma assegurar direitos básicos a grupos sociais vulnerabilizados contraria o interesse público?

Luís Fábrica[24] afirma que não há consenso na definição do que constitui o interesse público, o que dá certa discricionariedade à Administração Pública, que muitas vezes se apropria indevidamente desse conceito de forma a limitar direitos fundamentais e liberdades sem seguir os mecanismos previstos na Constituição, como o papel do poder legislativo na definição do interesse público. Por outro lado, Emerson Gabardo e Mauricio Rezende "independentemente da capacidade dos indivíduos perseguirem ou não dado interesse, ele será público se estiver em consonância com a ética constitucional e com os princípios que regem um Estado Social e Democrático de Direito" [25, p. 309-310], ou seja, não é possível valer-se da escusa do interesse público para contrariar direitos constitucionalmente consagrados.

> A natureza ética do interesse público se fundamenta apenas inicialmente, como ponto de partida, na dignidade da pessoa humana. O conteúdo do interesse público, portanto, não se restringe aos ditames inerentes aos direitos fundamentais, mas é compreendido a partir de todo o ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição da República de 1988 – que impõe um modelo de Estado social ao Brasil pautado pelo objetivo geral da felicidade do povo – ou seja, o máximo possível de bem-estar[26, p. 310].

Ademais, mesmo sendo a principal tarefa da Administração Pública procurar fazer o que é melhor para a sociedade, o chamado interesse público, o trabalho de verificar se ela está realmente conseguindo isso não é a sua principal função de fiscalização. Ao invés disso, a fiscalização concentra-se mais em garantir que a Administração siga as regras e os procedimentos corretos ao fazer o seu trabalho. Ela também verifica, especialmente, se a Administração está exercendo seus poderes de forma correta e adequada, principalmente quando nas áreas de discricionariedade. Ou seja, a fiscalização não é para ver se a Administração sempre

ser a assimilação das normas de organização formal, marcadas por princípios de neutralidade, igualdade e universalidade. A participação efetiva nessas sociedades como cidadãos plenos é, portanto, condicionada à aceitação e incorporação dessas regras, evidenciando as barreiras enfrentadas por grupos marginalizados para se integrarem completamente ao sistema político e social. FREITAS, Raquel Coelho de; NÓBREGA, Luciana Nogueira. Indignação epistêmica e decolonização do conceito de minorias / Epistemic indignation and decolonization of the concept of minorities. *Revista Direito e Práxis*, [*S. l.*], v. 14, n. 3, p. 1742–1770, 2023. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/62119. Acesso em: 12 dez. 2023.

[23] MUÑOZ, Guillermo Andrés. El Interés Público es como el Amor. *In:* BACELLAR FILHO, Romeu Felipe e HACHEM, Daniel Wunder. Direito Administrativo e interesse público. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Tradução nossa.

[24] FÁBRICA, Luís. Interesse Público. *In*: Elsa Vaz de Sequeira (coord.). *Católica Talks*: conceitos indeterminados e cláusulas gerais, Centro de Estudos e Investigação em Direito (CEID), 2024. Disponível em: https://openbooks.ucp.pt/ucp/catalog/book/210/c819. Acesso em: 12 fev. 2026.

[25] GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, pp. 267-318, jul./dez. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/17661. Acesso em: 12 fev. 2026.

[26] *Ibid*.

alcançou o melhor para a sociedade, mas sim para garantir que ela aja dentro das regras e limites estabelecidos por lei[27].

Nesse sentido, o argumento da ausência de regulamentação jurídica do conceito de arquitetura hostil, contido no veto presidencial, é uma extensão da argumentação quanto à ausência de interesse público, fazendo com que a lacuna conceitual seja um limite ao princípio da legalidade, uma vez que "os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública também compõem o conteúdo do interesse público, notadamente o princípio da legalidade (pois é a partir dele que se torna possível a explicitação da vontade democrática)"[28, p. 310]. Entretanto, dizer que o ordenamento jurídico não incorporou o conceito de arquitetura hostil demonstra mais uma vez o próprio artifício da arquitetura hostil: ainda que se crie uma estrutura que cerceie a fruição de um espaço público e que isso impeça todas as pessoas a se apropriarem daquele espaço, os destinatários dessas estruturas são determinados. Se o arcabouço jurídico sequer trata da questão, mais uma vez revela a negação dos direitos de cidadania às pessoas em situação de rua.

Convém acrescentar que a alegação de inexistência de consolidação conceitual no ordenamento não se sustenta à luz da própria estrutura do direito público contemporâneo, que opera reiteradamente com categorias abertas, indeterminadas ou em construção, como função social, dignidade, interesse social, vulnerabilidade ou mesmo sustentabilidade, cuja densificação é produzida por via interpretativa, jurisprudencial e administrativa[29]. A exigência de uma definição jurídica prévia e estabilizada para legitimar a intervenção normativa inverte a lógica do processo de normatização, no qual frequentemente é a própria lei que inaugura e estrutura conceitos necessários à regulação de práticas sociais. Assim, a resistência em reconhecer a arquitetura hostil como categoria jurídica revela uma escolha política de não nomear determinadas formas de gestão espacial excludentes, preservando-as na zona de neutralidade aparente que dificulta sua contestação jurídica.

Apesar do veto presidencial, o Congresso Nacional, em sessão conjunta realizada em 16 de dezembro de 2022, rejeitou o veto total aposto ao Projeto de Lei nº 488/2021 (Veto nº 55/2022). No Senado Federal, foram registrados 60 votos contrários ao veto e 4 favoráveis; na Câmara dos Deputados, 354 votos contrários e 39 favoráveis, além de uma abstenção. Em observância ao procedimento previsto no art. 66, §§ 5º e 7º, da Constituição Federal, o projeto foi encaminhado para promulgação, resultando na Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022. A norma acrescentou o inciso XX ao art. 2º do Estatuto da Cidade, com o seguinte teor:

> XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.

Quase um ano após sua promulgação, o presidente da república em exercício, Luiz Inácio Lula da Silva, editou o Decreto 11.819 de 11 de dezembro de 2023, para regulamentar a

[27] FÁBRICA, *op. cit*.
[28] GABARDO; REZENDE, *op. cit*.
[29] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. Cadernos de direito constitucional e ciência política, v. 3, n. 12, p. 84-115, 2000.

lei 14.489/2022. Conforme defendido por Arias e Stefanini[30], o período anterior à regulamentação foi marcado pela ausência de mecanismos e políticas públicas especificamente direcionados à implementação e à fiscalização da vedação à arquitetura hostil, circunstância que comprometeu sua efetividade prática, resultando no que as autoras descreveram como inalcançabilidade da norma[31]. Essa constatação, entretanto, deve ser compreendida no âmbito das dificuldades de concretização administrativa da norma, e não como ausência de vigência ou de eficácia jurídica. Desde sua publicação, a Lei nº 14.489/2022 já estabelecia expressamente a proibição do emprego de técnicas construtivas hostis, de modo que sua aplicação não estava juridicamente condicionada à edição de decreto regulamentador. O que se verificava era uma distância entre a existência da proibição no ordenamento jurídico e a estruturação de mecanismos institucionais capazes de assegurar sua observância.

O Decreto nº 11.819/2023 contribuiu para reduzir essa distância, pois estabeleceu parâmetros de identificação das técnicas construtivas hostis e indicou estratégias para a concretização da vedação legal. A primeira contribuição, particularmente relevante diante das controvérsias que acompanharam a tramitação da Lei Padre Júlio Lancellotti, foi a definição dos critérios para caracterização dessas estruturas. Nos termos do art. 2º, consideram-se hostis os materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas que impeçam a fruição dos espaços livres de uso público, interfiram no pleno exercício do direito à cidade ou segreguem indivíduos e grupos sociais, especialmente pessoas em situação de rua, pessoas idosas, jovens, crianças e pessoas com deficiência.

Diante da definição trazida pelo Regulamento, constata-se que a caracterização da arquitetura hostil exige uma análise que considere não apenas as características físicas das estruturas e equipamentos, mas também sua finalidade e os efeitos produzidos sobre a utilização dos espaços públicos. A Lei nº 14.489/2022 estabelece expressamente que a vedação alcança técnicas construtivas que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população. Desse modo, a intenção declarada pelo responsável pela intervenção não é suficiente para afastar sua caracterização como hostil, uma vez que o resultado excludente também constitui critério de incidência da norma. Por outro lado, não se pode concluir que toda intervenção física que restrinja ou modifique a utilização de determinado espaço configure, necessariamente, arquitetura hostil. É preciso distinguir medidas legítimas de segurança, acessibilidade, conservação e organização dos espaços de intervenções que, sob justificativas aparentemente legítimas, produzem efeitos de exclusão e segregação socioespacial.

Para ilustrar um possível conflito que pode ocorrer na interpretação e aplicação da norma, cita-se uma situação ocorrida em 2017: o jornal O Globo noticiou a polêmica instalação de um chuveirinho na marquise de um prédio em Copacabana. Esse trabalho foi feito para afastar as pessoas em situação de rua que dormiam embaixo da marquise, mas quando questionado, o síndico do edifício se esquivou dizendo que os chuveirinhos serviriam para regar

[30] ARIAS, Letícia Souza Socorro Yanez; STEFANINI, Marília Rulli. Da inalcançabilidade normativa à lei padre Júlio Lancellotti: o direito a ter direitos. *In: Direito e Práxis*: interfaces entre a norma jurídica e a realidade social. Vol. 1. [*S. l.*]: Editora Científica Digital, 2023. Cap. 15, p. 222-236. Disponível em: https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/da-inalcancabilidade-normativa-a-lei-padre-julio-lancellotti-o-direito-a-ter-direitos. Acesso em: 14 dez. 2023.

[31] A inalcançabilidade da norma consiste na falta de clareza da norma, no caso em razão da ausência de regulamentação; falta de meios para execução e discricionariedade interpretativa.

um futuro jardim que seria construído no local. Os próprios moradores do edifício contrariaram a versão narrada pelo síndico, dizendo que o intuito era de fato afastar o tumulto causado por pessoas em situação de rua[32]. O episódio demonstra como intervenções materialmente excludentes podem ser apresentadas sob justificativas aparentemente legítimas, dificultando a identificação de sua finalidade e a demonstração de seus efeitos. Não seria de se espantar, por exemplo, que uma intervenção semelhante fosse justificada pela necessidade de refrescar o ambiente diante das temperaturas elevadas decorrentes das mudanças climáticas.

Na hipótese apresentada, a análise da incidência da Lei Padre Júlio Lancellotti não poderia se limitar à justificativa apresentada pelo responsável pela instalação do equipamento. Ainda que o chuveirinho tivesse como finalidade declarada enfrentar o calor ou regar um jardim, seria necessário investigar se sua instalação produziu, como resultado, o afastamento das pessoas que utilizavam a marquise para descanso e abrigo. Também seria necessário considerar que a lei não restringe sua proteção aos espaços de propriedade pública, alcançando expressamente as interfaces dos espaços livres de uso público com os espaços de uso privado. Assim, a propriedade privada do edifício não seria, por si só, suficiente para afastar a incidência da norma, devendo-se examinar a relação entre a marquise e a fruição do espaço público.

A identificação de uma intervenção como arquitetura hostil exige, portanto, critérios que permitam distinguir práticas de exclusão de medidas legítimas de organização e conservação dos espaços. Para tanto, propõe-se considerar: a finalidade da intervenção e seus resultados concretos; o contexto em que foi instalada e os grupos sociais atingidos; a existência de uma justificativa legítima, relacionada à segurança, acessibilidade ou conservação; a disponibilidade de alternativas menos restritivas; e, sobretudo, a intensidade e a distribuição dos impactos produzidos sobre os grupos protegidos pela legislação. A existência de uma finalidade legítima não afasta automaticamente a possibilidade de caracterização da hostilidade, especialmente quando os efeitos concretos da intervenção revelam uma restrição desproporcional à permanência e à fruição do espaço por determinados grupos sociais.

Em seguida, após a definição de arquitetura hostil, o Regulamento propõe estratégias para promover conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade dos espaços públicos:

> Art. 3º São estratégias para promover o conforto, o abrigo, o descanso, o bem-estar e a acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, nos termos do disposto no inciso XX do caput do art. 2º da Lei 10.257, de 2001:
> I - a implementação de medidas que visem a coibir o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público;
> II - a inclusão nos instrumentos de planejamento urbano, preferencialmente os planos diretores, códigos de obra e legislação correlata, de requisitos que impeçam o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis nas intervenções edilícias e urbanísticas;
> III - a definição de mecanismos de incentivo para o desfazimento de obras que utilizaram materiais, estruturas, equipamentos ou técnicas construtivas hostis; e
> IV - a implementação de medidas de fiscalização que impeçam o emprego de materiais, estruturas, equipamentos ou técnicas construtivas hostis nas intervenções edilícias e urbanísticas.

[32] RAMALHO, Guilherme; RODRIGUES, Renan. “Chuveirinho” instalado em marquise causa polêmica em Copacabana. *O Globo Rio*, 07 ago. 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/chuveirinho-instalado-em-marquise-causa-polemica-em-copacabana-21676159. Acesso em: 14 dez. 2023.

É possível observar que a regulamentação concentra seus esforços na prevenção e no enfrentamento de intervenções construtivas excludentes, sem estabelecer, nesse dispositivo, medidas positivas específicas de ampliação das condições de acolhimento e permanência nos espaços públicos. Essa característica não representa, por si só, uma insuficiência jurídica do Decreto, cujo objeto é regulamentar a vedação à arquitetura hostil, mas evidencia os limites de uma política de enfrentamento que atua predominantemente sobre as estruturas que impedem a fruição dos espaços urbanos.

Uma aparente contradição se vislumbra no inciso III, que prevê a definição de mecanismos de incentivo para o desfazimento de obras de arquitetura hostil, sem, no entanto, especificar quais autoridades serão responsáveis por essas atividades de fiscalização, quais procedimentos deverão ser observados ou quais consequências administrativas decorrerão do descumprimento da vedação.

Por fim, o artigo 4º destaca a necessidade de programas de moradia e aprimoramento habitacional; realizar o diagnóstico das obras hostis existentes, para seu desfazimento ou adequação; reforçar aos Municípios a necessidade de cumprimento dessas determinações anti-hostilidade e atuar de forma cooperativa entre os entes da federação.

> Art. 4º Caberá à União, às suas autarquias e às suas fundações:
> I - adotar medidas que visem à promoção do bem-estar e da acessibilidade nos programas federais de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, e de outras infraestruturas e equipamentos públicos sociais e urbanos;
> II - realizar diagnóstico sobre obras que utilizaram materiais, estruturas, equipamentos ou técnicas construtivas hostis nos imóveis da União e de suas autarquias e fundações, e identificar, quando for o caso, as medidas necessárias para o seu desfazimento ou a sua adequação;
> III - orientar os Municípios a cumprirem o disposto nos incisos II e III do caput do art. 3º, no âmbito dos programas federais de infraestrutura social e urbana; e
> IV - atuar em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o cumprimento do disposto neste Decreto, na forma prevista no inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 10.257, de 2001.
> Parágrafo único. Ato da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos regulamentará o disposto no inciso II do caput.

Entre as medidas previstas, contudo, a questão habitacional aparece como um eixo central, especialmente pela referência à construção e à melhoria de moradias no âmbito dos programas federais. No entanto, essa escolha merece crítica, pois a situação de rua não se resume à ausência de moradia, sendo uma questão multifatorial, conforme discutido anteriormente. Trata-se de uma realidade que envolve também o acesso à saúde, à alimentação, à higiene, à assistência social, ao trabalho e à convivência comunitária. O enfoque na dimensão habitacional sem estabelecer uma articulação mais efetiva com essas outras políticas públicas, simplifica excessivamente o debate sobre as condições necessárias à garantia da dignidade da população em situação de rua e ao seu direito de usufruir dos espaços urbanos.

Em linhas gerais, a Lei Padre Júlio Lancellotti (Lei 14.489/2022) representa um avanço significativo na mitigação da arquitetura hostil e na promoção do livre usufruto do espaço público, particularmente visando proteger grupos vulneráveis, como pessoas em situação de

rua, idosos e jovens. No entanto, a inalcançabilidade da norma[33] destacou a necessidade de mecanismos e políticas públicas para implementação e fiscalização eficazes.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões empreendidas ao longo deste artigo destacaram que a arquitetura hostil representa a concretização de processos estruturais de exclusão socioespacial que incidem de forma desproporcional sobre pessoas em situação de rua. Partindo da compreensão do direito à cidade como categoria jurídica vinculada à função social da cidade, à igualdade material e à fruição democrática dos espaços urbanos, demonstrou-se que intervenções arquitetônicas voltadas à restrição de permanência e circulação operam como mecanismos indiretos de negação de cidadania, reforçando a marginalização de sujeitos já situados em condições de vulnerabilidade estrutural.

Nesse contexto, a Lei nº 14.489/2022 traz uma contribuição ao fortalecimento de direitos das pessoas em situação de rua ao inserir vedação expressa ao emprego de técnicas construtivas hostis no Estatuto da Cidade, deslocando tais práticas do campo da suposta neutralidade urbanística para o âmbito da juridicidade e da responsabilização institucional. A positivação dessa proibição reconhece a materialidade da exclusão produzida pelo espaço urbano, mas também reafirma a necessidade de alinhar o planejamento territorial aos fundamentos constitucionais da dignidade humana e da inclusão socioespacial. Contudo, a análise empreendida indica que o alcance transformador dessa inovação legislativa permanece condicionado à sua interpretação pelos órgãos administrativos, à incorporação efetiva nos instrumentos de política urbana e à disposição institucional de enfrentar práticas historicamente naturalizadas.

A aplicação da lei exige, portanto, critérios interpretativos que permitam identificar quando determinada intervenção constitui técnica construtiva hostil, uma vez que o objetivo ou finalidade, ainda que bem intencionado, pode produzir efeitos adversos no espaço urbano. Para tanto, devem ser considerados não apenas a finalidade declarada da intervenção, mas também seus efeitos concretos sobre a permanência e a circulação das pessoas nos espaços urbanos, os grupos atingidos, o contexto em que foi realizada e a existência de alternativas menos restritivas para atender a eventuais objetivos legítimos de segurança, conservação ou organização do espaço. Essa análise é especialmente importante em situações nas quais a finalidade excludente não é expressamente admitida, como no exemplo do "chuveirinho" em Copacabana, em que a justificativa apresentada para a instalação do equipamento não afasta a necessidade de examinar seus efeitos. A legislação municipal também possui papel relevante nesse processo, especialmente pela incorporação de requisitos específicos nos planos diretores, códigos de obras e normas sobre intervenções urbanísticas, acompanhados de mecanismos de fiscalização. No âmbito judicial, o controle de legalidade dessas intervenções

[33] ARIAS, Letícia Souza Socorro Yanez; STEFANINI, Marília Rulli. Da inalcançabilidade normativa à lei padre Júlio Lancellotti: o direito a ter direitos. *In: Direito e Práxis*: interfaces entre a norma jurídica e a realidade social. Vol. 1. [*S. l.*]: Editora Científica Digital, 2023. Cap. 15, p. 222-236. Disponível em: https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/da-inalcancabilidade-normativa-a-lei-padre-julio-lancellotti-o-direito-a-ter-direitos. Acesso em: 14 dez. 2023.

pode contribuir para impedir que justificativas genéricas de segurança, conservação ou ordenamento urbano legitimem práticas que produzam o afastamento de grupos sociais, sem que isso implique substituir a Administração no exercício de suas escolhas legítimas de planejamento.

Também é preciso destacar que a Lei Padre Júlio Lancellotti deve ser compreendida como um primeiro passo para a construção de um arcabouço mais amplo, articulado a outras políticas públicas capazes de proporcionar acolhimento integral às pessoas em situação de rua. A superação das dinâmicas de exclusão enfrentadas por essa população não se esgota na vedação à arquitetura hostil. A situação de rua constitui fenômeno multifatorial, atravessado por desigualdades estruturais que envolvem trabalho, renda, saúde, vínculos sociais e acesso a políticas públicas, exigindo respostas integradas e intersetoriais. Nesse sentido, a lei analisada representa um instrumento pontual em um campo mais amplo de disputas sobre o significado do direito à cidade e sobre quem é reconhecido como sujeito legítimo de sua fruição.

REFERÊNCIAS

ABELLO-COLAK, Alexandra; LOMBARD, Melanie; GUARNEROS-MEZA, Valeria. Framing urban threats: a socio-spatial analysis of urban securitisation in Latin America and the Caribbean. *Urban Studies*, v. 60, n. 14, p. 2741-2762, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1177/00420980231160948. Acesso em: 30 out. 2026.

ADÃO, Clara de Oliveira; ROCHA, Nara Caroline de Oliveira. Dispositivos jurídicos que engendram a exclusão dos cidadãos em situação de rua. *E-locução*, v. 1, n. 20, 2021.

ARIAS, Letícia Souza Socorro Yanez; STEFANINI, Marília Rulli. Da inalcançabilidade normativa à lei padre Júlio Lancellotti: o direito a ter direitos. *In: Direito e Práxis*: interfaces entre a norma jurídica e a realidade social. Vol. 1. [*S. l.*]: Editora Científica Digital, 2023. Cap. 15, p. 222-236. Disponível em: https://www.editoracientifica.com.br/books/chapter/da-inalcancabilidade-normativa-a-lei-padre-julio-lancellotti-o-direito-a-ter-direitos. Acesso em: 14 dez. 2023.

BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tássia A. Responsabilidade civil decorrente da "arquitetura hostil": quando o direito à cidade é comprometido pelo neoliberalismo e pela financeirização dos direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direito Civil*, *[S. l.]*, v. 33, n. 1, p. 67–88, 2024. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/936. Acesso em: 11 fev. 2026.

DIAS, André Luiz Freitas Dias; REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Informe Técnico: Perfil da População em situação de rua no Brasil. *Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, Dezembro/2025. Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/informes/2025/informe-tecnico-Brasil2025.html#content. Acesso em 03 nov. 2026.

FÁBRICA, Luís. Interesse Público. *In:* Elsa Vaz de Sequeira (coord.). *Católica Talks*: conceitos indeterminados e cláusulas gerais, Centro de Estudos e Investigação em Direito (CEID), 2024. Disponível em: https://openbooks.ucp.pt/ucp/catalog/book/210/c819. Acesso em: 12 fev. 2026.

FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor. Como compreender a vida nas ruas: subjetividades em ruína no capitalismo em colapso. *In*: FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor (orgs). *Trocas sinistras*: a vida na rua sob um novo prisma. Curitiba: Editora CRV, 2024.

FREITAS, Raquel Coelho de; NÓBREGA, Luciana Nogueira. Indignação epistêmica e decolonização do conceito de minorias / Epistemic indignation and decolonization of the concept of minorities. *Revista Direito e Práxis*, *[S. l.]*, v. 14, n. 3, p. 1742–1770, 2023. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/62119. Acesso em: 12 dez. 2023.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbep/article/view/17661. Acesso em: 12 fev. 2026.

GIESE, Juliana Varejão. *Performatividade urbana*: a experiência espacial corporificada das pessoas em situação de rua. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, 2023, 208f. Disponível em: https://locus.ufv.br/items/19d20157-7463-4ba1-855d-176f1dec2432. Acesso em: 12 fev. 2026.

GIESE, Juliana Varejão; ADÃO, Clara. Hostilidade e aporofobia: a situação de rua e as trocas urbanas. *In:* FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor (orgs). *Trocas sinistras*: a vida na rua sob um novo prisma. Curitiba: Editora CRV, 2024.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, v. 3, n. 12, p. 84-115, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito?* 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MUÑOZ, Guillermo Andrés. El Interés Público es como el Amor. *In:* BACELLAR FILHO, Romeu Felipe e HACHEM, Daniel Wunder. *Direito Administrativo e interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PETHECHUST, Eloi Rodrigues Barreto; CASIMIRO, Lígia Melo de. O direito à cidade: eficiência da política nacional de resíduos sólidos à luz da análise econômica do direito. *Direito da cidade*, v. 8, p. 294-307, 2016. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/19807/15658. Acesso em: 12 fev. 2026.

RAMALHO, Guilherme; RODRIGUES, Renan. “Chuveirinho” instalado em marquise causa polêmica em Copacabana. *O Globo Rio*, 07 ago. 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/chuveirinho-instalado-em-marquise-causa-polemica-em-copacabana-21676159. Acesso em: 14 dez. 2023.

RIBAS, Luciana Marin. *A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:* elementos críticos de uma política pública. 2019. 292f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: https://doi.org/10.11606/T.2.2019.tde-29072022-101629.

RIBEIRO, Bernard Constantino. *Direito e decolonialidade*: insurgência e contra-hegemonia em ABYA YALA. Andradina: Editora Meraki, 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O direito à cidade e à moradia nas cidades brasileiras. *Espaço e Economia* [Online], n. 24, 2022. Disponível em: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/22889. Acesso em: 11 fev. 2026.

RODRIGUES, Igor. *A construção social do morador de rua*: derrubando mitos. Curitiba: CRV, 2016.

SOUZA JUNIOR, Robson Rocha de; GUIMARÃES, Luiz Ernesto; MARTINS, Carla Patrícia. A atuação do poder público diante da situação de rua: proposições e limites. *In*: FERNANDES, Dmitri Cerboncini; RODRIGUES, Igor (orgs). *Trocas sinistras*: a vida na rua sob um novo prisma. Curitiba: Editora CRV, 2024.