

FACULDADE ENTRE RIOS DO PIAUÍ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

JANAÍNA BRAZ DO VALE

**DIREITO À CIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Fortaleza

2016

JANAÍNA BRAZ DO VALE

**DIREITO À CIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado à Faculdade Entre Rios do Piauí (FAERPI) como requisito parcial para a obtenção do título de Pós-graduada em Direito Constitucional. Área de concentração: Direito Constitucional

Orientador: Prof. Me. Emanuel Rodrigues Almeida

Fortaleza

2016

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

JANAÍNA BRAZ DO VALE

**DIREITO À CIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado à Faculdade Entre Rios do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Pós-graduada em Direito Constitucional.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Nome do professor e titulação - instituição

---

Nome do professor e titulação - instituição

---

Emanoel Rodrigues Almeida – FAERPI (orientador)

## RESUMO

Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo.

Palavras-chave: Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Constituição de 1988, cidade, Direito Constitucional, Direito Urbanístico, direito à cidade, direitos humanos, Estatuto da Cidade, Princípios informadores do direito à cidade, Urbanismo.

## ABSTRACT

Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo  
Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo Resumo.

Keywords:

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>CIDADE</b> .....	<b>9</b>
2.1	Origem da cidade.....	9
2.2	Conceitos de cidade .....	11
2.3	Cidade e Urbanismo .....	13
2.4	Cidade e Direito Urbanístico .....	15
2.5	Cidade e utopia .....	16
<b>3</b>	<b>DIREITO À CIDADE</b> .....	<b>18</b>
3.1	Conceitos de direito à cidade .....	18
3.2	Direito à cidade como direito humano e social .....	20
3.3	Instrumentos de política pública para alcançar o direito à cidade.....	22
<b>4</b>	<b>MARCOS NORMATIVOS</b> .....	<b>24</b>
4.1	Constituição de 1988.....	24
4.2	Estatuto da Cidade .....	25
4.3	Medida Provisória nº 2.220/2001.....	29
4.4	Carta Mundial pelo Direito à Cidade .....	29
<b>5</b>	<b>DIREITO À CIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.</b> .....	<b>33</b>
5.1	Princípios do direito à cidade na Carta Mundial .....	35
5.1.1	Princípio do exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade .....	36
5.1.2	Princípio da função social da cidade e da propriedade.....	39
5.1.3	Princípio da igualdade e não discriminação .....	44
5.2	Direito à mobilidade urbana eficiente .....	46
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>51</b>
	<b>ANEXO A – Carta Mundial pelo Direito à Cidade</b> .....	<b>55</b>
	<b>ANEXO B – Constituição de 1988</b> .....	<b>66</b>
	<b>ANEXO C – Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)</b> .....	<b>68</b>
	<b>ANEXO D – Medida Provisória nº 2.220/2001</b> .....	<b>84</b>

# 1 INTRODUÇÃO

O direito à cidade e a função social da cidade tem ganhado cada vez mais destaque nos debates entre Poder Público e sociedade civil organizada à mesma proporção em que o Brasil e o mundo se tornam cada vez mais urbanizados. O crescimento acelerado e desordenado das cidades demanda sistema e ordem.

Hoje, mais da metade da população mundial mora em áreas urbanas, ou seja, aproximadamente 3,3 bilhões de pessoas, cifras que para o ano de 2030 já serão de 5 bilhões. No ano de 2020, cidades como Bombaim, Cidade do México, São Paulo, Nova Delhi, Dacca e Lagos, terão mais de 20 milhões de habitantes. Entretanto, algumas cidades da China crescerão em um ritmo muito mais acelerado do que outras no mundo. Para 2050, espera-se que a taxa de urbanização do mundo seja de 65%. As cidades serão responsáveis por praticamente todo o crescimento da população, que ficará concentrada nos países periféricos (95%). (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2010, p. 8).

O trabalho de pesquisa visa ao exame do conceito e do conteúdo do direito à cidade à luz dos ditames da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

Para tal fim, adotou-se o método histórico-comparativo na pesquisa bibliográfica e documental sobre as mais diversas áreas do saber, incluindo História, Urbanismo, Direito Urbanístico e Direito Constitucional.

O direito à cidade é temática conectada com o Direito Constitucional e com o Direito Urbanístico, ramos do setor do Direito Público, conforme classifica a doutrina (SILVA, 2008, p. 33).

O francês Henry Léfèbvre inovou ao propor em sua obra *Le droit à la ville*, publicada em Paris, no ano de 1968, o conceito do “direito à cidade”. Daquele momento em diante, muitos foram os estudos e avanços relativos ao assunto.

A CF/88 dedicou à questão urbana os seus artigos 182 e 183, que compõem o Capítulo II (Da Política Urbana) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). O destaque político e jurídico conquistado pelo tema das cidades culminou na Emenda Constitucional nº 26/2000, que incluiu o direito à moradia como direito social.

Para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, foi editada a Lei federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Nessa esteira, o Ministério das Cidades foi criado em 2003, conforme a intenção do governo de melhor tratar da problemática urbana, tratando-a com macro políticas públicas. Dentre as áreas de competência do referido Ministério, destaca-se a política de



desenvolvimento urbano. O Ministério das Cidades é responsável pelas Conferências Nacionais da Cidade com apoio do Conselho das Cidades.

Na 1ª edição da Conferência Nacional das Cidades, em 2003, foram definidos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Dentre tais princípios, se encontra o direito à cidade e a função social da cidade e da propriedade.

Neste ínterim, o Brasil aderiu à Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2004.

Em 2010, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) e o Governo do Brasil promoveram, na cidade do Rio de Janeiro, o V Fórum Urbano Mundial, com o tema “O direito à Cidade: unindo o urbano dividido”. O direito à cidade é constantemente objeto de debate nos Fóruns Urbanos Mundiais.

Na 5ª edição dessa Conferência, em 2013, a plenária aprovou texto final que colocou o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) como necessário à coordenação das ações governamentais relacionadas às políticas urbanas de forma a universalizar o direito à cidade (BRASIL, 2013, p. 2).

No ano de 2017, ocorre, em Brasília, a 6ª edição da Conferência Nacional das Cidades, cujo tema é “Função social da cidade e da propriedade”.

Esta breve revisão serve para demonstrar a importância do atual debate acerca do desenvolvimento urbano.

Pela grande relevância que se verifica, a função social da cidade e o direito à cidade serão pormenorizadamente analisados, sempre à luz da Constituição de 1988, na reflexão que se segue no presente trabalho.

## 2 CIDADE

Hoje, as cidades crescem em número de forma acelerada e desordenada, especialmente em países como o Brasil. O desenvolvimento urbano, por se dar, em boa parte, de maneira informal, demanda tanto ordenação como planejamento.

É por isso que ora se analisa a ideia de cidade à luz do Urbanismo, estabelecendo os principais relações, conceitos e implicações. Da mesma maneira, se examina a relação da cidade com o Direito Urbanístico, de acordo com a abordagem interdisciplinar adotada na pesquisa.

Para tal fim, se baseia em uma breve digressão histórica sobre a origem da cidade, com fulcro em “A Cidade Antiga”, de 1864, escrita por Fustel de Coulanges, bem como se baseia na conjugação dos seus mais variados conceitos.

Conclui-se com comentários acerca do nexos entre a cidade e a utopia espacial, utilizando-se, como ponto de partida, o romance filosófico “Utopia”, de 1516, escrito por Thomas Morus, pensador ligado ao movimento Renascentista.

### 2.1 Origem da cidade

Sucinta revisão histórica da origem da cidade se faz necessária, com base na obra “A Cidade Antiga”, publicada pela primeira vez em 1864, de autoria do historiador francês Fustel de Coulanges.

Coulanges tem como ponto de partida a história das sociedades antigas.

Sociedade humana e ideia religiosa caminharam juntas desde o princípio. Sem desprezar as proibições da religião doméstica<sup>1</sup>, certo número de famílias associaram-se em grupos, chamados de fratrias na língua grega, e de cúrias na língua latina. Uma divindade superior aos deuses domésticos foi concebida para velar por todos. Para ela, foi erigido o altar, aceso o fogo sagrado e instituído o culto. Cada fratria ou cúria tinha um chefe, responsável pelos sacrifícios. A fratria assemelhava-se à família, modelada como uma pequena sociedade, que contava com um deus, um culto, um sacerdote, uma justiça e um governo. Diversas cúrias ou fratrias se reuniram, formando as tribos.

---

<sup>1</sup> “[...] Além de não dar à adoração dos homens um só deus, os seus deuses não aceitavam indistintamente a adoração de todos e quaisquer homens. [...] Nessa religião primitiva, cada um dos seus deuses não podia ser adorado por mais de uma família. A religião era puramente doméstica.” (COULANGES, 2007, p. 36).

Na época das antigas populações, conviveram duas religiões distintas: a dos mortos (que tinha por objeto os antepassados) e a de natureza física (que aplicava a ideia de divindade a objetos exteriores).

Da confusa religião da natureza e seus inumeráveis deuses e deusas, se originaram os milhares de cultos locais. Esta religião guardava consonância com o estado social dos homens, e obedecia a uma outra moral, expandindo-se juntamente com a sociedade.

Desde que respeitados o culto de cada uma, tribos podiam agrupar-se, e assim surgiu a cidade. “[...] *Familia, fratria, tribo, cidade são, portanto, sociedade perfeitamente análogas e nascidas uma das outras por uma série de federações.*” (COULANGES, 2007, p. 138). A cidade portanto, consistia em uma confederação de grupos anteriormente constituídos, na qual a ideia religiosa organizava a sociedade.

Cidade e urbe nem sempre foram sinônimos. A urbe era o domicílio religioso, um santuário, lugar de reunião, construída para ser eterna. O fundador era uma figura sagrada e respeitada que realizava o ato religioso que marcava o nascimento da urbe.

Cada cidade contava com uma religião nacional. Uma cidade era como uma singela igreja, com culto, dogmas e deuses.

A perda do direito de cidadania era punição para aquele que não fosse listado no recenseamento dos cidadãos, realizado por ocasião da festa da purificação, importante cerimônia da religião da cidade. Estado e religião estavam profundamente ligados.

Cada cidade tinha uma história única e especial, assim como tinha a sua religião e o seu calendário.

Na cidade, no lar público, o sacerdócio confundia-se com o poder político, e ambos tinham natureza hereditária. O sacerdote da cidade chamava-se rei, ser sagrado, herdeiro do fundador. O regime republicano foi instalado por uma revolução que colocou a figura do magistrado no poder, no lugar do rei, concentrando sacerdócio, justiça e comando.

Entre gregos e romanos, como parte da religião, surgiu a lei. Em Roma, o bom pontífice deveria conhecer o direito. As leis correspondiam às crenças das antigas gerações. A lei se pretendia imutável e seu texto, inalterável, posto que a sua força se encontrava em suas palavras sagradas, em sua fórmula. A religião era civil e, por isso, o direito primitivo era igualmente civil. Assim, tem-se que o direito primitivo não nascera do sentimento de justiça, mas sim da religião.

O cidadão era “[...] *todo aquele que tomava parte no culto da cidade, e dessa participação lhe derivavam todos os seus direitos civis e políticos*” (COULANGES, 2007, p.

213), enquanto o estrangeiro não podia participar da religião e conseqüentemente não possuía direito algum.

A pequena pátria era a família e a grande pátria era a cidade. O exílio, chamado de pena capital, privava o cidadão da religião e dos direitos de cidadania e de família.

Cada cidade deveria ser absolutamente independente, assim, os antigos não puderam conceber qualquer outra forma de organização social que não fosse a cidade, sendo grande o zelo pela autonomia cidadina. Esta independência absoluta apenas foi relativizada com o enfraquecimento das antigas crenças e a evolução de novas ideias.

## 2.2 Conceitos de cidade

Sob o ponto de vista da etimologia, “cidade” é termo que se origina do latim *civitas*, que significa sede de um governo, conjunto de cidadãos, Estado ou cidade (BRASIL, 1962, p. 193). Do latim *urbs* ou *urbis*, se originou a palavra urbanismo (Ibidem, p. 1037).

Faz parte do conhecimento geral o fato de que a cidade contemporânea, fenômeno urbano, não se confunde com o urbano, sendo esta uma diferenciação básica.

Os motivos que deram origem às cidades foram diversos na história do mundo. À guisa de introdução, cabe apresentar a abordagem da arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2009, *passim*) acerca do conceito de cidade, que engloba a sua origem, natureza e transformação. A autora apresenta as seguintes quatro perspectivas: a cidade como ímã, a cidade como escrita, a cidade sob a perspectiva política e a cidade como mercado.

A *urbes*, no princípio, seria como um ímã, um campo magnético que atrai e concentra os homens. O aspecto religioso e o desejo de dominar a natureza impulsionaram a formação desses agrupamentos humanos. “[...] *Deste modo, a cidade dos deuses e dos mortos precede a cidade dos vivos, anunciando a sedentarização.*” (ROLNIK, 2009, p. 14). Assim aconteceu com os primeiros embriões de cidade conhecidos, como os zigurates, templos da antiga Mesopotâmia.

Através da escrita, a acumulação de riquezas e de conhecimentos era registrada na cidade, o que torna possível a sua existência. A memória é fixada pelas formas e tipologias urbanas e pelos textos contidos e produzidos pela cidade, o que permite que o próprio espaço conte a sua história. Assim ocorreu em sítios históricos como Machu Picchu, no Peru, e Ouro Preto, no Brasil. Neste sentido, destaca-se a dimensão da arquitetura na busca pela preservação da memória coletiva.

A cidade sob a ângulo político tem como figura central uma autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão. A realeza foi a sua primeira manifestação, sendo a cidadela a cidade da realeza. “[...] *A origem da cidade se confunde portanto com a origem do binômio diferenciação social/centralização do poder.*” (ROLNIK, 2009, p. 21). Tanto a *civitas* romana, como a *polis*, cidade estado-grega, composta por acrópole e ágora, manifestam a expressão política da dimensão urbana, deixando de se definir uma cidade como mero lugar geográfico. Tal perspectiva política coloca em evidência também a imagem do cidadão.

Por fim, a cidade como mercado tem como grande exemplo o *forum* do Império Romano, o qual reunia ágora, acrópole e mercado. A configuração da cidade dominada pelo mercado, centro de produção e de consumo, caracteriza a cidade capitalista, originada no mundo ocidental.

Assim, o espaço urbano deixa de ser um mero conjunto de edificações, tornando-se, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo (ROLNIK, 2009, p. 12).

A dificuldade surge ao se buscar uma definição geral de cidade tendo em vista a extensa gama de diferenças existentes entre as cidades nas diversas economias e civilizações.

Ilustra-se a seguir a variedade de definições dada ao fenômeno urbano.

O geógrafo Milton Santos analisa o chamado “fato urbano”, a cidade, a partir do seu caráter de centralidade (“função de relações”), fazendo uma distinção entre fato urbano e fato rural. A qualidade urbana se expressaria na autonomia, corolário da centralidade (SANTOS, 1959, p. 10-12).

Por sua vez, a fim de introduzir o tema da cidade e do Direito Urbanístico, o jurista José Afonso da Silva (2010, p. 24), com base em Nestor Goulart Reis Filho, arquiteto e sociólogo, explica a dificuldade na definição de “cidade”, informando os requisitos mínimos para que seja considerado urbano um centro habitacional:

*i) densidade demográfica específica, ii) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; iii) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; iv) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.*

José Afonso da Silva indica as principais concepções de “cidade”, quais sejam a concepção demográfica e quantitativa, a econômica e a de subsistemas. A primeira considera cidade o aglomerado urbano a partir de determinada quantidade de habitantes nele existentes.

A segunda concepção parte da doutrina de Max Weber, fazendo uma leitura de “cidade” como “localidade de mercado”<sup>2</sup>. A terceira concepção reúne na “cidade” os subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais. Sob a ótica urbanística, a “cidade” seria caracterizada por dois elementos essenciais: unidades edilícias e equipamentos urbanos. No Brasil, a cidade seria um núcleo urbano, sede do governo municipal (SILVA, 2010, p. 26), todavia, destaca-se que cidade e Município não se confundem.

Conforme a Carta Mundial pelo, artigo I, item 3: “*A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.*” (FÓRUM..., 2006, p. 2).

No século XXI, a concentração populacional exsurge como marca dos centros urbanos. Nos “países em desenvolvimento”, como o Brasil, as cidades crescem de forma acelerada e desordenada, sendo grave o problema do desenvolvimento urbano informal.

Conjugando-se as definições apresentadas, analisa-se a seguir a ideia de cidade em relação ao Urbanismo e ao Direito Urbanístico, bem como a aproximação entre as ideias de cidade e utopia espacial.

### 2.3 Cidade e Urbanismo

A evolução das cidade é um dos assuntos principais do Urbanismo. A temática encontra suas origens nos problemas oriundos da urbanização, no entanto, isto não significa que antes, nas Idades Antiga e Média, inexistiam regras relacionadas à urbanística. Havia sim um urbanismo arcaico e empírico.

Variados posicionamentos surgiram, a exemplo da posição dos utopistas, até que se chegasse na legislação urbanística moderna. A temática evoluiu de forma intensa principalmente com a intensa urbanização dos últimos séculos. Hoje o Urbanismo deixou de ser visto como mero embelezamento da cidade, tornando-se a ciência e a técnica que ordena através de medidas estatais o aglomerado urbano com vistas ao bem estar do habitante.

Seja como ciência, seja como técnica, o Urbanismo é assunto interdisciplinar de difícil definição, razão pela qual são variados os conceitos existentes na doutrina.

O urbanista italiano Bernardo Secchi (2006) conceitua o Urbanismo não como uma área do ensino ou como um conjunto de obras, projetos, teorias ou normas ligadas a

---

<sup>2</sup> WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. Vol. II, p. 939 apud SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 470 p. ISBN 85-7420-991-0 (broch.). p. 25.

determinado tema, mas, sim, como amplo conjunto de práticas de modificação do estado do território e da cidade.

No conceito moderno, consolidado na consagrada Carta de Atenas de 1933, elaborada no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), o Urbanismo é de ordem funcional, abarca tanto aglomerações urbanas como rurais, e consiste na ordenação dos locais que abrigam o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual, seja no aspecto individual ou coletivo. Ainda, segundo o referido documento, são objetos do Urbanismo a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação pertinente; e deve o Urbanismo velar por quatro funções fundamentais: habitar, trabalhar, recrear-se e circular (LE CORBUSIER, 1933, p. 37).

No paradigma do Urbanismo modernista, os pressupostos da cidade funcional, foram objeto de debate nas várias edições do CIAM. Dentre os pressupostos, tem-se a obrigatoriedade do planejamento regional e intraurbano, a submissão do solo urbano aos interesses coletivos, a industrialização de componentes e a construção padronizada, a limitação do tamanho e densidade das cidades e a edificação em meio ao verde contínuo.

A Carta de Atenas, documento resultante dos trabalhos do IV CIAM, encabeçados por Le Corbusier, trouxe generalidades, diagnósticos e conclusões sobre os problemas urbanísticos das principais e grandes cidades do mundo.

No Congresso, partiu-se do estudo de 33 cidades, as quais espelhariam a “imagem do caos”, tendo em vista que, de forma alguma, atendiam à sua função enquanto cidades, que seria a de bem abrigar os homens (Ibidem, p. 27).

O manifesto urbanístico assim tratou sobre a cidade funcional: “*A cidade deve assegurar, nos planos espiritual e material, a liberdade individual e o benefício da ação coletiva.*” (Ibidem, p. 28).

A cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região.

[...]

A cidade, definida desde então como uma unidade funcional, deverá crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes, dispondo de espaços e ligações onde poderão se inscrever equilibradamente as etapas de seu desenvolvimento. (Ibidem, *passim*).

Em que pese a Carta de Atenas não tratar de aspectos jurídicos da cidade, as conceituações do Urbanismo moderno, do início do século XX, produzem ecos até hoje por todo o mundo, especialmente em relação ao planejamento urbano tradicional e ao zoneamento.

Um dos conceitos de Urbanismo mais bem recepcionados na âmbito jurídico é o formulado pelo jurista Hely Lopes Meirelles (2003, p. 377, grifo nosso), em que se verifica pontos em comum com as disposições da Carta de Atenas: “[...] *urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade [...]*”.

Sob o ponto de vista do Urbanismo, pode-se concluir que a cidade, hoje, pode ser vista como um ponto de passagem necessário na exploração da dinâmica socioespacial entre capitalismo e Estado. Assim, deve se entender a cidade não apenas como espaço onde as demandas se realizam, mas também como conjunto de condutas relacionais onde os movimentos se conectam e se desenvolvem (UITERMARK, 2012, p. 2549).

## **2.4 Cidade e Direito Urbanístico**

O Direito Urbanístico incide sobre a realidade do Urbanismo e das cidades. Compreende elementos dos direitos constitucional, administrativo, municipal, civil e financeiro, sendo, portanto, disciplina de síntese ou ramo multidisciplinar, assim como o Urbanismo, substrato do Direito Urbanístico.

O direito à cidade e a função social da cidade (relacionada fortemente com a função social da propriedade) encontram forte embasamento na CF/88, artigos 182 e 183, e, conseqüentemente, no Direito Constitucional, ramo do Direito Público.

Da mesma maneira, encontram embasamento no Direito Urbanístico, outro ramo do Direito Público, relativamente recente, ligado fortemente ao Direito Constitucional. Basta lembrar que a questão urbana foi pela primeira vez tocada por uma Constituição no Brasil em 1988, a qual dedicou um capítulo exclusivamente à política urbana.

O Direito Urbanístico consiste em ramo do direito em contínua e crescente formação, que pode ser visto como direito urbanístico objetivo (conjunto de normas) ou direito urbanístico como ciência (conhecimento sistematizado das normas urbanísticas). No Brasil, ainda não há uma unidade substancial de normas urbanísticas (SILVA, 2010, p. 37 e 50).

Partindo da definição de José Afonso da Silva (Idem, p. 49, grifo do autor) de direito urbanístico objetivo e de direito urbanístico como ciência, pode se relacionar este direito à “cidade” ou aos espaços habitáveis.



36. O *direito urbanístico objetivo* consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.

37. O *direito urbanístico como ciência* é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.

A existência ou não da autonomia científica do direito urbanístico é motivo de discussão, tendo em vista que apenas muito recentemente suas normas passaram a se desenvolver em torno de seu objeto específico, que é a sistematização do território ou a ordenação dos espaços habitáveis. Por isso, os autores franceses falam em direito do urbanismo, enquanto outros preferem a denominação de Disciplina Urbanística ou Urbanística e Direito (Ibidem, p. 43).

Em que pese a polêmica doutrinária, não ha como se negar que a CF/88 reconheceu a grande importância da matéria urbanística.

Em verdade, o direito urbanístico no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende *normas gerais*, de competência legislativa da União (CF, art. 24,I, e § Ia), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); *normas suplementares* de cada Estado (CF, art. 24,I, e §2º) de pouca expressão; *normas municipais*, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VIII, e 182) - agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial [...]. (SILVA, 2010, p. 44, grifo do autor).

Segundo o artigo 24, I, da CF/88<sup>3</sup>, é competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico.

Como expressão da constitucionalização do Direito Urbanístico, o direito urbanístico possui fundamentos constitucionais expressos nos dispositivos sobre preservação ambiental (arts. 23, “m”, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana.

## 2.5 Cidade e utopia

O geógrafo marxista David Harvey (2000, *passim*), em sua obra “Espaços de esperança”, ensina que as figuras da “cidade” e da “Utopia” há tempos são interligadas entre si.

---

<sup>3</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]

No romance filosófico “Utopia”, de 1516, do pensador Renascentista Thomas Morus (2004, p. 51-54) elege a cidade fictícia “Amaurota”, que se destaca dentre as demais, para descrevê-la e, assim, ilustrar as características das cidades da ilha de Utopia.

A descrição de Amaurota transmite harmonia e bem estar. Morus comenta sobre aspectos geográficos, relação da cidade com a natureza (principalmente com as águas), infraestrutura e grandes construções, ruas, casas, planejamento urbano, etc. Com este exemplo, fica clara a preocupação com a cidade e com a questão urbana, incluindo o planejamento urbano, no pensamento utópico.

Identifica-se, também, a idealização da cidade no pensamento de Platão, na obra “Odisséia”, de Homero e na ideia de paraíso na tradição judaico-cristã. Por outro lado, os significados de cidade também apresentam um lado negativo, em que a cidade é fulcro da desordem social e moral.

A associação entre a vida urbana e as liberdades pessoais, incluindo a liberdade de explorar, inventar, criar, e definir novos modos de vida, tem uma longa e intrincada história. Gerações de imigrantes procuraram na cidade um refúgio das repressões rurais. Cidade e cidadania, neste contexto, são ideias vinculadas. Mas a cidade é igualmente local de ansiedade e anomia. É terreno de incompreensão, de diferenças, de poluição moral e física, e de corrupção, portanto, lugar que precisa ser contido e controlado, opondo politicamente cidade e cidadania no imaginário coletivo, embora sejam ideias etimologicamente ligadas.

Esta polarização em imagens positivas e negativas de cidade tem explicação. Tradicionalmente, havia uma divisão entre espaço secular e sagrado dentro da cidade. Em pós, as supostas virtudes do interior e da cidade pequena foram contrastadas com os males da cidade.

Estamos contidos e limitados pelas instituições e pelos ambientes construídos por nós criados, mas isto não impede que produzamos coletivamente nossas cidades, e que nos reinventemos nesse processo. Projetar significa imaginar, criar. Projetar a cidade significa também projetar possibilidades humanas. O fruto da imaginação coletiva e individual é crucial para definir o labor da urbanização (HARVEY, 2000, p. 166-169).

A utopia da cidade como direito volta-se para o usufruto coletivo da cidade e na cidade, e pressupõe o acesso universal à apropriação da cidade, sendo assim germe da utopia espacial no tempo-espaço presente (RODRIGUES, 2007).

### 3 DIREITO À CIDADE

Após considerações em torno do tema cidade, o estudo passa a se desenvolver sobre o direito à cidade. São apresentados variados conceitos de direito à cidade para demonstrar a amplitude da gama de estudos existentes e a abertura da questão.

O direito à cidade é analisado como direito humano que engloba outros direitos do mesmo tipo. Também, é apresentada a ideia de que o direito à cidade constitui nova espécie de direito social.

Com vistas à implementação do direito à cidade, instrumentos de política urbana, adotados tanto no Brasil como em outros países, são expostos com base em estudos da Plataforma de Direitos Humanos - Dhesca Brasil.

#### 3.1 Conceitos de direito à cidade

Existem várias definições para o direito à cidade, resultado de estudos interdisciplinares. Este conceito foi pioneiramente estudado pelo francês Henry Léfèbvre, filósofo e professor, na sua obra *Le droit à la ville*, publicada em Paris, no ano de 1968, bem como em suas obras seguintes. Trata-se de verdadeiro marco teórico sobre o tema. No entanto, deve-se considerar o contexto histórico-político em que foi formulada sua tese, as transformações sociais ocorridas daquela época até os dias de hoje.

O direito à cidade, contraposto ao direito à natureza e ao direito ao campo, caminha lentamente e se afirma no mundo contemporâneo como uma necessidade premente. “*O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às atividades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.*[...]” (LÉFÈBVRE, 2006, p. 116-117).

Reiterando o seu posicionamento, o autor conclui:

7. Em condições difíceis, no seio dessa sociedade que não pode opor-se completamente a eles e que no entanto lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização [...]. Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudaria a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade*. [...] (LÉFÈBVRE, 2006, p. 146, grifo do autor).

Para Lefebvre, em suma, o direito à cidade consistiria basicamente no direito de todos os habitantes da cidade à vida urbana com todos os seus serviços e vantagens (direito à

habitação), bem como no direito de participar diretamente na gestão das cidades (direito à participação) (FERNANDES, 2007, p. 208).

Passadas tantas décadas, a cidade se modificou bastante, adaptando-se e modificando-se também a compreensão do que é o direito à cidade.

Desde a publicação de *Le droit à la ville*, geógrafos, urbanistas, cientistas sociais, grupos de ações sociais, ONGs e governos municipais e nacionais tem se inspirado no trabalho de Léfèbvre e reformulado sua teoria original do “direito à cidade” tendo em vista a heterogeneidade dos habitantes urbanos e a especificidade dos tipos de direitos que as políticas urbanas devem proteger.

As concepções sobre direito a cidade podem tem variados sentidos, tendo em comum, em sua maioria, o ponto de partida na teoria de Léfèbvre. No entanto, com o passar do tempo e com a grande gama de interpretações e leituras dadas a ela, a expressão “direito à cidade”, empregada indiscriminadamente, tem se tornado “vazia”, impondo-se uma melhor definição de seu conteúdo.

Dentre tantas releituras possíveis e existentes atualmente sobre o pensamento de Léfèbvre, Harvey (2003, p. 939) tem ensinado que o direito inalienável à cidade não consiste meramente em um direito de acesso ao que já existe, mas sim no direito ativo de muda-lo de acordo com os mais profundos desígnios do homem.

“Portanto, convenhamos: a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo as pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p. 15)

Deve-se sempre questionar quais direitos compõem o direito à cidade e a que “cidade” este direito se refere, sob pena de se ofender a justiça social, ideal ao qual se liga diretamente o direito à cidade.

Ainda, sobre a compreensão do que é o direito à cidade, à luz do pensamento do Henry Léfèbvre, adverte-se que as lutas pontuais por certos direitos sociais não significam necessariamente a luta pelo direito à cidade (ARAÚJO, 2012, p. 136).

Por todo o mundo, as discussões e iniciativas sociais sobre o direito à cidade demonstram-se frutíferas e culminaram em importantes marcos normativos, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), no âmbito nacional, e da Carta Mundial pelo Direito à cidade, no âmbito internacional.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, *caput*, dispõe que a política urbana visa a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A Carta Mundial explora vastamente a ideia de direito à cidade, conforme será estudado adiante<sup>4</sup>. A título de ilustração, veja-se uma definição inicial de direito à cidade:

[...] O direito à cidade se define como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.[...] (FÓRUM..., 2006, p. 1)

Em uma abordagem crítica acerca do direito à cidade, Kafui Attoh (2011, p. 669) explica que, embora muitos sejam os estudiosos a defender o direito à cidade e o seu reconhecimento, ainda há muito o que ser explorado em relação ao seu conteúdo.

O direito à cidade deve ser compreendido não apenas como valor filosófico ou valor sócio-político, mas como direito legalmente reconhecido (FERNANDES, 2007, p. 202), especialmente no cenário brasileiro à luz dos princípios constitucionais, do Estatuto da Cidade e do Direito Urbanístico como um todo.

### **3.2 Direito à cidade como direito humano e social**

É necessário também pensar os direitos no sentido humano. É necessário pensar o direito à cidade como direito humano coletivo, considerando-o um feixe de direitos constitucionalmente garantidos, especialmente os direitos sociais.

Segundo Harvey (2008, p. 23), o direito de criar e recriar tanto a cidade como nós mesmos, o direito à cidade, é direito de suma importância. No entanto, é um dos direitos humanos mais negligenciados.

Os direitos humanos, a partir das barbaridades cometidas na Segunda Guerra Mundial, foram sistematizados (1939-45) inicialmente na Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. No entanto, existe o problema da eficácia das normas da Declaração de Direitos, principalmente em razão da sua universalidade.

É por isso que surgiram, em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com a finalidade de conferir dimensão e eficácia jurídica à Declaração de 1948. O Brasil somente

---

<sup>4</sup> Ver 4.4.

aderiu a esses pactos em 1992. Merece destaque também a Convenção Americana de Direitos Humanos, chamada *Pacto de San José de Costa Rica*, de 1969, à qual o Brasil aderiu também no ano de 1992. (SILVA, 2008, p. 164-166).

Não obstante isso, a ineficácia desses documentos interamericanos está retratada na tragédia dos países latino-americanos, sempre submetidos ao mais feroz desrespeito aos mais elementares direitos da pessoa humana, embora se observe uma forte reação democrática no continente, como a nossa com esta Constituição. (Ibidem, p. 166).

No tocante ao reconhecimento dos direitos humanos, o Brasil se destaca no cenário internacional. A primeira constituição no mundo a subjetivar e positivar os direitos do homem foi a Constituição do Império do Brasil de 1824. A partir de então, as constituições brasileiras sempre trouxeram em seu bojo disposições sobre o direito do homem, incluindo a Constituição Cidadã, de 1988. (Ibidem, p. 170).

Desde a década de 90, o Brasil se encontra inserido no sistema internacional de direitos humanos, mesmo assim, os avanços são lentos, especialmente em relação ao direito à cidade, o qual se encontra em perene construção.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade trata o direito à cidade como um novo direito humano, que requer promoção, reconhecimento legal, implementação, regulação e prática.

O direito à cidade guarda relação de interdependência com os demais direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Não se esgota, portanto, o direito à cidade no direito à moradia, nem com ele se confunde. O direito à cidade é mais amplo e complexo do que o direito à moradia (TRINDADE, 2012, p. 149). O direito à moradia é direito social previsto no artigo 6º da CF/88<sup>5</sup>, que se relaciona com o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e com o direito à intimidade e à privacidade (artigo 5º, X).

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). (Ibidem, p. 314).

---

<sup>5</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Saliente-se que o direito à cidade não encontra referência expressa na Constituição Federal, mas pode receber uma interpretação que confira a ele status de direito humano, com vistas à sua efetivação.

Acrescente-se que o direito à cidade, em razão de fundar-se principalmente na igualdade, aproxima-se do conceito de direito social. Leia-se conceituação dada aos direitos sociais pela doutrina:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. [...] (SILVA, 2008, p. 286)

Assim, por consistir em obrigações positivas do Estado, o direito à cidade deve ser interpretado como direito social, voltado para a segurança material e o bem-estar coletivo dos cidadãos, o qual se contrapõe aos direitos civis (obrigações negativas do Estado) (TRINDADE, 2012, p. 155-156).

Segundo Fittipaldi (2006, p. 69), com fulcro no Estatuto da Cidade, o direito à cidade abrange a garantia e a realização de uma série de outros direitos sociais, apresentando a qualidade de direito social (de titularidade difusa) e de direito humano.

É necessária a superação de uma concepção puramente positivista acerca do direito à cidade, fazendo-se necessária a aproximação do aspecto jurídico do aspecto social para que se alcance uma visão humanista e moral do direito à cidade (SENA, 2015, p. 65).

### **3.3 Instrumentos de política pública para alcançar o direito à cidade**

No intuito de se alcançar o direito à cidade, políticas públicas devem ser implementadas, especialmente através de instrumentos específicos em consonância com os objetivos estabelecidos pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Três aspectos devem ser trabalhados neste sentido: o reconhecimento do conteúdo do direito à cidade em normas jurídicas, a designação de organismos de governo responsáveis pelo cumprimento e desenvolvimento do direito, e a designação de orçamento público. Sob o ponto de vista administrativo, no Brasil, cidades e estados devem contar com órgãos de apoio responsáveis pela política urbana e pela efetivação do direito à cidade e à, que são em geral, as Secretarias de Habitação ou Secretarias de Desenvolvimento Urbano (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2010, p. 24 *et seq.*).

A cartilha “Direito Humano à Cidade”, da Plataforma Dhesca Brasil, apresenta os instrumentos disponíveis para a luta contra a violação especificamente deste direito humano na busca pela efetivação de direitos humanos previstos na normativa internacional, da qual o Brasil é signatário.

Alguns dos instrumentos específicos já utilizados na América Latina podem ser divididos didaticamente em instrumentos de participação, de planejamento, tributários, compulsórios (de intervenção), de provisão de solo e reconhecimento de moradia social. Tem-se como instrumentos: *i*) de participação, o orçamento participativo e o Estudo de Impacto de Projetos; *ii*) de planejamento, os Planos Diretores, de Ordenamento Territorial, de Planejamento, participativos; *iii*) tributários, o Imposto Predial, as Contribuições de Obras, Melhorias e Investimentos, e as cobranças de Mais-valias; *iv*) compulsórios, a ordem de urbanização, construção e utilização prioritária de um terreno e a desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública; *v*) de provisão de solo e reconhecimento de moradia social, as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e as Zonas culturais, a concessão de Uso Especial para Moradia Social e a regularização.



## 4 MARCOS NORMATIVOS

A questão do direito à cidade demanda estudos interdisciplinares, no entanto, não se pode olvidar da lei, fonte primordial do Direito.

A normativa hoje existente, e analisada no presente trabalho, com relação ao direito à cidade consiste, no plano nacional, na Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 (autodenominada Estatuto da Cidade), e na MP nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001. Já no plano internacional, consiste na Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2004. Essas disposições são analisadas à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os citados marcos normativos retratam a evolução do pensamento sobre o desenvolvimento urbano e sobre as cidades no lapso temporal de 1988 a 2004. O ponto de partida é a Constituição de 1988, no entanto, impende destacar que o Estatuto da Cidade, aclamado internacionalmente, é resultado de debate que antecedeu em anos à CF/88.

### 4.1 Constituição de 1988

Em relação à época da redemocratização do país e da elaboração da nova Constituição, foi importante a atuação do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que trabalhou para a aprovação da Emenda Popular de Reforma Urbana para o projeto da Constituição de 1988.

Essa emenda endossava os seguintes princípios gerais: autonomia do governo municipal; gestão democrática das cidades; direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2008, p. 608-609).

Vale destacar que o Fórum Nacional de Reforma Urbana, existente desde 1987, tem por princípios o direito à cidade, a gestão democrática das cidades e a função social da cidade e da propriedade (SANTOS JÚNIOR, 2009).

Assim, reconhecendo a importância do tema, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história das constituições do Brasil (SILVA, 2008, p. 816), dedicou um capítulo à política urbana, do qual se extrai o fundamento constitucional do direito à cidade.

O processo de urbanização começou no Brasil na década de 1930 e teve seu auge na década de 1970 e, durante esse período, diversas Constituições foram promulgadas e/ou outorgadas — 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda nº 1 de 1969. No entanto, até o momento em que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor, não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de

desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu as bases jurídico-políticas iniciais para a promoção da reforma urbana (FERNANDES, 2010, p. 58).

Trata-se do capítulo II (Da política urbana) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), que é composto pelos artigos 182 e 183.

Conforme o artigo 21, XX, da CF/88, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Assim, foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

A partir dos artigos 182 e 183, surgem os planos diretores, e é reforçada a ideia de função social da cidade e da propriedade urbana.

Em correlação com o direito à cidade, especialmente com o direito a cidades sustentáveis, a Constituição prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225<sup>6</sup>, Capítulo VI (Do meio ambiente), Título VIII (Da Ordem Social).

Outros dispositivos e princípios constitucionais são analisados adiante sob a perspectiva do direito à cidade e seus princípios.

## 4.2 Estatuto da Cidade

Dentre os marcos normativos relacionados ao direito à cidade no âmbito mundial e nacional, encontra-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001), que tramitou durante doze anos, resultado do diálogo entre a sociedade civil organizada e o governo no Brasil.

A Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 21, XX, que é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. Assim, o Estatuto da Cidade regulamenta o disposto nos artigos 182 e 183 da CF/88, que compõem o Capítulo II (Da política urbana) do Título VII (Da ordem econômica e financeira) da CF/88, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, além de reconhecer expressamente o direito a cidades sustentáveis.

Em seu artigo 182, *caput*, a CF/88 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público Municipal. Em respeito ao princípio da

---

<sup>6</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]  
[...]

autonomia municipal, a lei federal não minudencia excessivamente as questões de que trata. É por isso que, por exemplo, o Estatuto menciona mas não define com exatidão os termos da “participação popular” no planejamento e na gestão urbana, conforme crítica de Marcelo Lopes de Souza (2005, p. 13).

O jurista e urbanista brasileiro Edésio Fernandes (2007, p. 212) ensina que o Estatuto possui como conteúdo quatro dimensões principais, merecendo destaque a dimensão conceitual, a qual provê elementos para a interpretação do princípio constitucional da função social da propriedade urbana e da cidade. As três demais dimensões são: *i*) a regulamentação de novos instrumentos legais, urbanísticos e financeiros para a construção e financiamento de uma nova ordem urbana pelas municipalidades; *ii*) a indicação de processos para a gestão democrática das cidades; *iii*) a identificação de instrumentos legais para a regularização de assentamentos informais em áreas urbanas públicas e privadas. Estes aspectos seriam, portanto, o conteúdo do direito à cidade.

O Estatuto concede aos governos municipais um conjunto de relevantes instrumentos (relacionados à função social da cidade e da propriedade e à gestão democrática da cidade) os quais visam à materialização do direito à cidade como finalidade última.

Em seu artigo 2º, *caput*<sup>7</sup>, a citada lei dispõe especificamente sobre a ordenação do pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana como sendo objetivo da política pública, o que deve guardar consonância com as diretrizes gerais listadas em seus incisos.

Leia-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 12, grifo do autor) sobre a política urbana no contexto do Estatuto da Cidade.

O conjunto de todos esses elementos que visam, em última instância, à ocupação mais organizada dos espaços habitáveis é que se configura como política urbana. Podemos, assim, definir *política urbana* como o conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades.

Carvalho Filho (Ibidem, p. 15), combinando Estatuto da Cidade e Constituição de 1988, conclui que os dois objetivos da política urbana são o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

---

<sup>7</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
[...]

Da leitura do artigo 2º, se extrai que as funções sociais da cidade e da propriedade não são independentes; tanto é que, no seu artigo 39<sup>8</sup>, o Estatuto estabelece que a propriedade urbana apenas cumprirá a sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Fittipaldi (2006, p. 65) destaca que o Estatuto da Cidade se compromete com a consecução da função social da cidade ao dispor que suas normas públicas e sociais visam ao bem coletivo, à segurança e ao bem-estar dos habitantes, bem como ao equilíbrio ambiental.

O direito a cidades sustentáveis, apesar de não ser mencionado expressa na CF/88, é previsto pelo Estatuto na forma de diretriz geral da política urbana. O artigo 2º, I (BRASIL, 2001), define o conteúdo deste direito como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Outra diretriz geral da política urbana que reforça o aspecto participativo do direito à cidade é a gestão democrática. O caráter democrático da gestão é viabilizado pelo Estatuto principalmente mediante a previsão da participação popular nos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, da cooperação no processo de urbanização e da realização de audiências públicas, conforme artigo 2º, II, III, XIII (BRASIL, 2001).

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

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

[...]

O Estatuto da Cidade prevê a participação popular na gestão em outros pontos. Em seu artigo 4º, III, f, está disposto que a gestão orçamentária no contexto do planejamento municipal deve ser participativa. O artigo 27 trata da publicidade como forma de controle

---

<sup>8</sup> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

popular. O Capítulo IV (Da gestão democrática da cidade), artigos 43 a 45, é dedicado ao tema, dispondo sobre gestão orçamentária dos municípios, organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e instrumentos a serem utilizados para garantir a gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001), a saber:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:  
 I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;  
 II – debates, audiências e consultas públicas;  
 III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;  
 IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  
 V – (VETADO).

Tanto o direito a cidades sustentáveis como a gestão democrática são diretrizes gerais da política urbana classificadas como sociais, porque se voltam para o bem-estar dos habitantes ou porque admitem a participação da população. Estas diretrizes gerais da política urbana, quando observadas, tem o condão de legitimar as estratégias e ações do Poder Público voltadas para o direito à moradia (CARVALHO FILHO, 2009, p. 21).

Prova de que o Estatuto trata o direito a cidades sustentáveis como direito difuso é o fato de que o dano à ordem urbanística configura hipótese de cabimento da Ação Civil Pública, conforme redação do artigo 1º, VI, da Lei 7.347, de 24 de Julho de 1985<sup>9</sup>.

O Estatuto é sinal da crescente mobilização nacional no sentido de materializar o direito à cidade não apenas em termos sociopolíticos, mas também em termos legais. (FERNANDES, 2007, p. 204).

No contexto da reforma urbana no Brasil, o Estatuto representa grande avanço sob o ponto de vista normativo em relação ao direito à cidade, mas ainda há muito o que se implementar.

A sua aprovação consolidou uma ordem constitucional que considera o controle do processo do desenvolvimento urbano, voltada para a reorientação da administração local, para o mercado imobiliário e para a sociedade como um todo, conforme inovadores critérios de ordem legal, econômica, social e ambiental, estabelecendo assim as bases do direito à cidade no país (Ibidem, p. 215).

---

<sup>9</sup> Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

[...]

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

[...]

O Estatuto da Cidade, portanto, consolidou a ordem constitucional brasileira em relação ao processo de desenvolvimento urbano, bem como lançou as bases para o direito à cidade no país.

#### **4.3 Medida Provisória nº 2.220/2001**

No cenário nacional, outro importante marco normativo do direito à cidade é a Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do artigo 183 da Constituição (isto é, a concessão de uso especial para fins de moradia) e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, entre outras providências.

Trata-se a concessão de uso especial para fins de moradia de um dos instrumentos sociais de política urbana (CARVALHO FILHO, 2009, p. 375). A MP citada reconheceu como direito subjetivo (e não apenas como mera prerrogativa das autoridades públicas) a concessão de uso especial para fins de moradia aos que ocupam terras públicas até aquela data, sob determinadas circunstâncias, a ser conferida de forma gratuita (artigo 1º).

Esse direito subjetivo deve ser declarado por via administrativa ou pela via judicial mediante provocação dos interessados (artigo 6º).

Uma característica específica da concessão de uso especial para fins de moradia, que a diferencia das demais modalidades de concessão de uso – principalmente da Concessão de Direito Real de Uso – é da justicialidade do direito à moradia como componente deste instituto constitucional (BRASIL, 2002, p. 179).

A referida Medida Provisória também definiu, em seus artigos 4º e 5º, as condições para que as autoridades promovam a remoção de ocupantes de terras públicas impróprias para habitação, ou de áreas de risco de vida ou à saúde dos ocupantes, para áreas mais adequadas.

Este instrumento normativo se relaciona diretamente com a materialização do direito à cidade e tem importante repercussão social e política. No entanto, sua aplicação demanda esforços legais, políticos e administrativos por parte das administrações municipais. (FERNANDES, 2007, p. 214)

#### **4.4 Carta Mundial pelo Direito à Cidade**

Documento de âmbito internacional, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade nasceu em 2004 com o objetivo maior de fortalecer as demandas dos movimentos sociais urbanos e da sociedade civil no que concerne o direito à cidade. Mas este não é o primeiro documento político a tratar do tema. Como antecedentes jurídicos da Carta Mundial, tem-se (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2010, p. 16):

- Observação Geral nº 4, 7 e 15 do Comitê DESC da ONU;
- Artigo 34.1 e 45, f), da Carta da OEA;
- Carta Europeia de salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (Saint Denis, 2000);
- Estatuto da Cidade (Brasil, 2001);
- Charte Montréalaise des Droits et Responsabilités (Montréal, 2004);
- Alguns artigos da Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires (Argentina, 1996); n Art. 65 Constituição de Portugal (1976);
- Art. 47 da Constituição Espanhola (1978);
- Art. 182 e 183 Constituição do Brasil (1988);
- Programa de Ação da XVII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo Declaração de XVII (2007), ponto 29;
- Art. 31 e 376 da Constituição do Equador (2008).

A Carta Mundial divide-se em cinco partes: Preâmbulo; Disposições Gerais; Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade; Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades; e Disposições Finais.

Seu enfoque específico funda-se no acelerado processo de urbanização; na tendência crescente do crescimento urbano e da pobreza nas cidades; na crescente localização das zonas vulneráveis em assentamentos populares urbanos e os desastres consequentes; na proliferação dos despejos massivos, de políticas contrárias às dinâmicas da população urbana popular e a crescente segregação e exploração social que violentam a vida e a cidade e desconhecem as contribuições dos setores populares na construção da cidade e da cidadania; na necessidade de ter um instrumento muito claro a nível internacional ao qual se possa apropriar-se os movimentos sociais para reverter estas tendências e garantir a aplicabilidade dos direitos humanos; e no acelerado processo, em países predominantemente rurais, de urbanização e de concentração precária de imigrantes urbanos em grandes cidades (FÓRUM..., 2006, p. 1).

O direito à cidade é disciplinado de forma direta no artigo I (Direito à cidade), o qual subdivide-se em seis itens.

O item 1 aduz que todas as pessoas tem direito à cidade, sem discriminação de qualquer forma, e tem direito a preservação da memória e da identidade cultural.

O item 2 define o direito à cidade, de natureza coletiva, como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Afirma que o direito à cidade interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos de forma integral, e lista os direitos que seriam interligados ao direito à cidade ou por ele contidos.

O item 3 qualifica a cidade, de forma concisa, como espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.

O item 4 apresenta duas acepções sobre cidade, uma com base no caráter físico da cidade, que seriam as unidades locais de governo municipal ou metropolitano, e outra com base no seu caráter político, relacionada à gestão e seus atores.

O item 5 traz ideia umbilicalmente ligada à de cidade, a ideia de cidadão: todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

O item 6 estabelece o dever das cidades de buscar alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, mediante ajuste de suas leis aos tratados internacionais.

A Carta Mundial vai além da mera definição de direito à cidade, colocando, como pressuposto do direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável, o exercício pleno e universal, por todos os habitantes, de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios internacionais de Direitos Humanos.

Além disso, a Carta Mundial, instrumento de fortalecimento das lutas urbanas, trata o direito à cidade como um novo direito humano, que requer promoção, reconhecimento legal, implementação, regulação e prática.

Também, trata o direito à cidade como direito difuso, assim como o faz o Estatuto da Cidade, pertencendo a todos os habitantes da cidade, em especial aos grupos vulneráveis e desfavorecidos.

Os direitos enfeixados pelo direito à cidade, seriam, por exemplo:

[...] o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros. (FÓRUM..., 2006, p. 2)

Ainda, a Carta, define, em seu artigo II (Princípios e Fundamentos estratégicos do Direito a cidade) seis princípios do Direito à Cidade que são o exercício da cidadania e a



gestão democrática da cidade, a função social da cidade e da propriedade, a igualdade e a não discriminação, a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis, o compromisso social do setor privado e o impulso a economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

Os três primeiros princípios acima elencados merecem maior destaque, devendo ser estudados de forma conjunta com as disposições constitucionais sobre a urbanística, para, dessa forma, se analisar o direito à cidade à luz da Constituição de 1988 em uma interpretação sistêmica.

## 5 DIREITO À CIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Após análise do direito à cidade no âmbito infraconstitucional, impende analisar como se expressa e se constitui o direito constitucional à cidade à luz da Constituição de 1988.

Como já estudado, o Direito Urbanístico possui fundamentos constitucionais, apresentando, assim, verdadeiro status constitucional (PORTO, 2012, p. 137).

Em que pese o fato de a CF/88 em momento algum fazer referência expressa ao direito à cidade, busca-se uma interseção entre a dimensão jurídica do direito à cidade (e as disposições pertinentes da Carta Mundial pelo Direito à Cidade) e os princípios constitucionais, com o apoio do Direito Urbanístico (e principalmente do Estatuto da Cidade), sempre através de uma interpretação sistêmica.

Conforme já analisado<sup>10</sup>, para a atual normatização constitucional da questão urbana, foi fundamental a participação do Movimento Nacional da Reforma Urbana com apresentação da Emenda Popular de Reforma Urbana ao então projeto de Constituição.

[...] grande parte do capítulo constitucional foi escrita com base na Emenda Popular de Reforma Urbana, que tinha sido formulada, discutida, disseminada e assinada por mais de 100.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana (FERNANDES, 2008, p. 608).

Os princípios que orientaram a elaboração dessa Emenda foram, em sua maioria, de alguma forma, constitucionalizados (FERNANDES, 2008, p. 608), reforçando-se o arcabouço jurídico do direito à cidade. Discrimina-se tais princípios a seguir.

O princípio da autonomia do governo municipal foi reconhecido pela CF/88 em termos jurídicos, políticos, e até fiscais, caracterizando um federalismo verdadeiramente descentralizado. Por exemplo, conforme o seu artigo 182, a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público Municipal.

O princípio da gestão democrática das cidades é observado através de vários instrumentos constitucionais de natureza jurídica e política que visam a ampliar as condições de participação direta no processo de tomada de decisão.

À época da Constituinte de 1988, o direito social à moradia não pôde ser reconhecido. Apenas com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia foi introduzido no texto da Constituição, no artigo 6º, *caput*.

---

<sup>10</sup> Ver 4.1.

O direito à regularização de assentamentos informais consolidados é princípio que culminou com a aprovação de instrumentos jurídicos voltados para terras privada – o usucapião especial urbano (artigo 183) – e públicas – a concessão de direito real de uso (artigo 183, §1º).

Quanto ao princípio da função social da propriedade urbana, há disposição expressa no artigo 182, §2º, de que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme artigo 182, §1º.

Por fim, em relação ao princípio do combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas, a Constituição de 1988 prevê uma série de instrumentos, arrolados nos incisos do artigo 182, §4º, quais sejam: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação-sanção.

Nesse cenário, a consagração do direito à cidade deve se dar de maneira interdependente em relação a outros direitos conexos, destacadamente os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, tendo em vista a sua indivisibilidade e integralidade.

São variados os posicionamentos acerca do conteúdo do direito à cidade sob uma perspectiva constitucional. Veja-se exemplos:

Para Prestes (2008, p. 43), o direito à cidade tem por elementos intrínsecos o meio ambiente (artigo 225, CF/88), a política urbana (artigos 182 e 183, CF/88), o direito à moradia (artigo 6º, CF/88) e a gestão democrática no Estado Democrático de Direito (artigo 1º, CF/88). No cenário de um Estado Socioambiental e Democrático de Direito, Prestes apresenta um rol não taxativo de princípios informadores do direito à cidade, que inclui o princípio da integração, da cooperação, da precaução, da prevenção, da responsabilidade pela causa, da gestão democrática da cidade, da solidariedade entre gerações, da sustentabilidade urbano-ambiental e da função socioambiental da propriedade na cidade. Alguns destes princípios encontram inspiração no Direito Ambiental brasileiro (FIORILLO, 2013).

Para Cavallazzi (2005), o direito à cidade é verdadeira expressão do direito à dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/88). Constitui o núcleo de um sistema composto por um “feixe de direitos” constitucionalmente garantidos, que inclui o direito à moradia, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos, ao lazer, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado, como direito humano na categoria dos interesses difusos.

Para Bodnar *et al* (2015, p. 20), o direito à cidade tem sua fonte originadora nos princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, os quais, por sua vez, são objetivos no contexto da política urbana. O direito à cidade consubstanciaria, assim, a meta fundamental da República Brasileira no tocante à política de desenvolvimento urbano. O referido direito também encontraria fundamento no Capítulo VI (Do Meio Ambiente), artigo 225, da CF/88, o qual impõe deveres, compartilhados entre Poder Público e coletividade, no sentido de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Importante ressaltar que os artigos 182 e 183 da CF/88 são tidos por antecedentes jurídicos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, de 2005. Conforme ver-se-á adiante, um dos princípios do direito à Cidade na Carta Mundial é o princípio da igualdade e da não discriminação. Assim, no plano constitucional, pode-se inferir que o direito à cidade, conectado centralmente com a ideia de igualdade, se aproxima do conjunto de direitos sociais coletivos, embora não esteja expressamente previsto nos dispositivos do Capítulo II (Dos direitos sociais) do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da CF/88.

Acrescente-se que a CF/88 dispõe, em seus artigos 182 e 183, sobre instrumentos de política urbana que viabilizam a materialização do direito à cidade. Tais instrumentos são regulamentados pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220/2001<sup>11</sup>.

Deste modo, a política urbana, através de seus instrumentos, nos termos da Constituição, tem por finalidade última a realização do direito à cidade.

### **5.1 Princípios do direito à cidade na Carta Mundial**

As disposições da Carta Mundial pelo Direito à Cidade sobre o direito à cidade e seus princípios recebem, doravante, leitura combinada com a Constituição de 1988.

O reconhecimento do direito à cidade traz à tona um novo paradigma constitucional sobre a política urbana, consentâneo com as características do século XXI.

No artigo I (Direito à cidade) da Carta Mundial, seis itens minudenciam o conteúdo do direito. No artigo II (Princípios e Fundamentos estratégicos do Direito à cidade), constam seis princípios do direito à cidade, dos quais se destaca os três primeiros: o exercício pleno da cidadania e a gestão democrática da cidade; a função social da cidade e da propriedade; e a igualdade e a não discriminação (FÓRUM..., 2006, p. 3).

---

<sup>11</sup> Ver 5.1.2.

Esses três princípios do direito à cidade relacionam-se primordialmente com a ideia de democracia, regime político adotado no Brasil, e de cidadania, fundamento da República Federativa do Brasil. “*A garantia do direito às cidades sustentáveis, razão da política urbana, reafirma que a cidadania é princípio constitucional fundamental do mais elevado valor.*” (FITTIPALDI, 2006, p. 63).

Ao modelo de democracia participativa, a Constituição de 1988 incorporou princípios da justiça social e do pluralismo, resultando em um modelo de democracia social, participativa e pluralista (SILVA, 2008, p. 146), em total congruência com os referidos princípios do direito à cidade da Carta Mundial.

O desenvolvimento do direito à cidade, ao reforçar a democracia e a cidadania, configura instrumento de inclusão social. No entanto, nos dias de hoje, “*O novo paradigma da função social da propriedade, da cidade e de gestão coletiva é ainda uma virtualidade para se atingir o Direito à Cidade.*” (RODRIGUES, 2004, p. 14).

O direito à cidade deve, portanto, ser compreendido como norma e como princípio de interpretação a fim de que seja aplicado na solução de conflitos que por ventura surjam no contexto das cidades. (FITTIPALDI, 2006, p. 71).

A seguir, examina-se com detalhes as citadas disposições sobre o direito à cidade na Carta Mundial à luz da Constituição de 1988.

#### 5.1.1 Princípio do exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade

O primeiro princípio do direito à cidade na Carta Mundial é dividido didaticamente em duas partes: exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade.

Sua primeira parte, qual seja, o exercício pleno da cidadania, pode ser relacionada diretamente com um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto em seu artigo 1º, II: a cidadania.

Na Carta Mundial, este princípio do direito à cidade coloca a urbe como local de realização pessoal para os habitantes, e também como espaço de realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

#### **ARTIGO II. PRINCIPIOS E FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DO DIREITO À CIDADE**

São princípios do Direito à Cidade:

## **1. EXERCÍCIO PLENO DA CIDADANIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE:**

**1.1** As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade.  
[...] (FÓRUM..., 2006, p. 3).

A cidadania como fundamento da República ultrapassa a simples ideia de titularidade de direitos políticos ao qualificar os participantes da vida política do Estado. A cidadania significa que o Estado submete-se à vontade popular, surgindo então a ligação do termo com a soberania popular (artigo 1º, parágrafo único, CF/88), com os direitos políticos (artigo 14, CF/88) e com a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) (SILVA, 2008, p. 105).

Para Edésio Fernandes (2007, p. 208), existe uma ligação vital entre cidades e cidadania, a qual se tornou um imperativo diante da crescente urbanização da sociedade contemporânea em nível global.

Cidade e cidadania são ideias que inegavelmente caminham juntas. A progressão na materialização do direito à cidade corresponde à busca de um exercício pleno da cidadania.

Este posicionamento encontra fundamento em Lefebvre, segundo o qual o direito à cidade consistiria basicamente no direito de todos os habitantes da cidade à vida urbana com todos os seus serviços e vantagens (direito à habitação), bem como no direito de participar diretamente na gestão das cidades (direito à participação) (FERNANDES, 2007, p. 208).

E é justamente através da gestão democrática da cidade que o indivíduo exerce o seu direito à participação, exercendo conseqüentemente a sua cidadania. Por isso, o exercício pleno da cidadania e a gestão democrática da cidade compõem um só princípio na Carta Mundial.

A segunda parte do primeiro princípio do direito à cidade, que é a gestão democrática da cidade, pode ser relacionada com o princípio democrático e com o Estado Democrático, referido na CF/88 tanto em seu preâmbulo como em seu art. 1º, *caput*.

A Carta Mundial define que todas as pessoas tem direito a participar das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, em nome da transparência administrativa.

## **ARTIGO II. PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DO DIREITO À CIDADE**

### **1. EXERCÍCIO PLENO DA CIDADANIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE:**

[...]

1.2 Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.  
(FÓRUM..., 2006, p. 3).

Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 117), o Estado Democrático, contraposto ao Estado Liberal, funda-se no princípio da soberania popular, previsto, por sua vez, na CF/88, artigo 1º, parágrafo único<sup>12</sup>. Tanto é que costumeiramente se diz que democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo.

O princípio democrático é um dos princípios do Estado Democrático de Direito. É neste princípio que se funda o regime político brasileiro da Constituição de 1988, uma democracia com forte caráter social, em razão de sua natureza representativa, participativa, pluralista, e garantidora dos direitos fundamentais do homem (individuais e coletivos, sociais, culturais, ambiental e indigenista) (Ibidem, p. 125).

Como já analisado, na concepção de Lefebvre, o direito à cidade corresponde ao direito à apropriação e à participação. A democracia confere ao cidadão o direito de participação na vida política. No âmbito das cidades, democracia significa gestão democrática da cidade, isto é, acesso dos habitantes às decisões que produzem o espaço urbano.

[...] o direito à cidade inclui o direito à participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal, ou seja, é inviável avançar na construção de um modelo mais justo e democrático de cidade sem democratizar o aparelho burocrático estatal que toma as decisões referentes aos investimentos e à alocação de recursos no território urbano (TRINDADE, 2012, p. 151).

Segundo Fernandes, o princípio da gestão democrática das cidades encontra pleno apoio na CF/88 através de uma série de instrumentos de natureza jurídica e política, os quais visam a ampliar as condições de participação direta no processo decisório (FERNANDES, 2010, p. 59).

Para reforçar tanto o exercício da cidadania como a participação na gestão da cidade, a Carta Mundial dedica a sua Parte II aos “Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade” (artigos III a XI): planejamento e gestão da cidade; produção social do habitat; desenvolvimento urbano

<sup>12</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

equitativo e sustentável; direito à informação pública; liberdade e integridade; participação política; direito de associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano; direito à justiça; e direito à segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural.

### 5.1.2 Princípio da função social da cidade e da propriedade

O segundo princípio da Carta Mundial é o da função social da cidade e da propriedade. A função social da cidade exsurge em paralelo com a função social da propriedade (com ela não se confundindo), e está ligada ao conceito do Direito Urbanístico de direito à cidade.

Esse princípio pode ser lido à luz do artigo 182 da CF/88, *caput*, §§ 2º e 4º, que dispõem sobre o objetivo da política de desenvolvimento urbano, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de seus habitantes, e a função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu **adequado aproveitamento**, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade traça com minúcia o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana (artigo II, item 2) em cinco pontos.

Em suma, o item 2.1 coloca como finalidade principal da cidade o exercício de sua função social, garantindo o usufruto pleno dos recursos por ela ofertados a todos os seus habitantes, de hoje e do futuro; e traça critérios para a realização de projetos e investimentos urbanos.



O item 2.2 trata da prioridade que deve ser dada ao interesse social, cultural e ambiental na utilização de espaços e bens, sejam públicos ou privados; trata do direito de participar da propriedade do território urbano e trata das públicas urbanas.

O item 2.3 toca no aspecto jurídico e administrativo do cumprimento da função social da propriedade, que deve contar com legislação adequada, mecanismos e sanções.

O item 2.4 explica que deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo em se tratando de política urbana.

O item 2.5 menciona normas urbanas para a inibição da especulação imobiliária, bem como trata do fim que deve ser dado às rendas extraordinárias oriundas de investimento público.

## **ARTIGO II. PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DO DIREITO À CIDADE**

São princípios do Direito à Cidade:

[...]

### **2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA**

**2.1** Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

**2.2.** Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todos os cidadãos(ãs) têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas urbanas deve ser promovido o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, em condições seguras e com equidade entre os gêneros.

**2.3.** As cidades devem promulgar legislação adequada e estabelecer mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não utilizados, subutilizados ou não ocupados, para o cumprimento da função social da propriedade.

**2.4.** Na formulação e implementação das políticas urbanas deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos.

**2.5.** As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco. (FÓRUM..., 2006, p. 3).

A Constituição de 1988, alcunhada de Constituição Cidadã, reconheceu pela primeira vez na história das constituições do país a questão urbana, reforçando assim os

esforços no sentido de uma reforma urbana. A política constitucional urbana se expressa com clareza na função social da cidade, a qual conteria em si a garantia de bem-estar dos habitantes (CARVALHO FILHO, 2009, p. 14).

O aspecto social da função da cidade deve ser observado, posto que uma abordagem meramente individualista da propriedade não é suficiente para alcançar o bem-estar dos habitantes. O direito à cidade “[...] *busca reverter a predominância dos valores econômicos sobre as funções sociais da cidade.* [...]” (OSÓRIO, 2006, p. 195).

Ao adotar o conceito de funções sociais da cidade, ainda pouco conhecido e explorado, a CF/88 expandiu os horizontes jurídicos a uma diferente concepção da cidade e do processo de urbanização (FERNANDES, 2010, p. 59). No entanto, a CF/88 não define o conteúdo da função social da cidade, apenas colocando-a como objetivo da política de desenvolvimento urbano.

José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 14) relaciona a realização das funções sociais da cidade com a garantia do bem-estar dos habitantes. Desenvolver as funções sociais de uma cidade significaria implementar uma série de ações e programas voltadas para a evolução de todos os subsistemas que sirvam às demandas coletivas e individuais, resultando em desenvolvimento social e econômico, e, conseqüentemente, no bem-estar dos habitantes.

O desenvolvimento da função social da cidade é interesse de natureza difusa, concernente a todos os habitantes, já que todos são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades (OSÓRIO, 2006, p. 197).

Para Prestes (2008, p. 155), seria um equívoco identificar a função social da cidade prevista pela CF/88 com as já superadas funções da cidade estabelecidas pela Carta de Atenas, marca do movimento urbano moderno. Além disso, alerta que não se pode confundir as funções sociais da cidade com a função social da propriedade, sendo aquelas mais amplas que esta.

Porto (2012, p. 137) defende, com base no dirigismo constitucional inaugurado em 1988, o direito à cidade como direito social coletivo com a qualificação de direito difuso. Assim, o direito à cidade como direito social reforça o aspecto social da função da cidade.

A segunda parte do princípio do direito à cidade em tela – a função social da propriedade – é tocada pela Constituição de 1988 em seu artigo 5º, XXIII<sup>13</sup>, segundo o qual a

---

<sup>13</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

propriedade atenderá a sua função social, e em seu artigo 170, III<sup>14</sup>, segundo o qual a função social da propriedade é princípio da ordem econômica.

A função social da propriedade submete-se à função social da cidade, em razão da preponderância do bem-estar coletivo e das necessidades do cidadão, previstas no Estatuto da Cidade.

Segundo Silva (2010, p. 74-75), o conceito da função social da propriedade é mal definido na doutrina brasileira, muitas vezes sendo confundido com os sistemas de limitação da propriedade. Por outro lado, a própria CF/88 (artigo 182, §2º) define que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar *habitação* (moradia), condições adequadas de *trabalho*, *recreação* e de *circulação* humana. (SILVA, 2008, p. 817, grifo do autor)

A CF/88 traz em seus artigos 182 e 183 instrumentos sociais de política urbana, regulamentados tanto pelo Estatuto da Cidade como pela MP nº 2.220/2001.

Em primeiro lugar, a CF/88 prevê, em seu artigo 182, §4º, uma série de instrumentos, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, voltados para o cumprimento da função social da propriedade, que são o parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A aplicação de tais instrumentos apenas se legitima se observados os seguintes requisitos constitucionais:

[...] (a) existência de um plano diretor que inclua áreas cujo aproveitamento específico se colima; (b) existência de lei municipal específica conferindo ao Poder

[...]

<sup>14</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

[...]

Público Municipal a faculdade de exigir o dito aproveitamento; (c) existência de lei federal regulando o assunto; (d) que o solo seja urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (Ibidem, p. 423).

Por meio do Estatuto da Cidade, os referidos instrumentos constitucionais de política urbana podem ser aplicados pelo Poder Público municipal ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que promova seu adequado aproveitamento.

Os instrumentos adotados pelo texto constitucional têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo de promover uma destinação concreta para a sua propriedade. São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Isto significa que o proprietário de imóvel urbano, para garantir o seu direito de propriedade, já deveria ter conferido a este uma função social. Na falta dessa destinação, o poder público municipal está constitucionalmente capacitado para tornar social a função da propriedade urbana. (BRASIL, 2002, p. 97).

Sabendo-se que é através de instrumentos de política urbana que a função social da cidade se realiza, impende destacar que o Estatuto da Cidade torna possível o desenvolvimento da função social tanto das partes (propriedade) como do todo (cidade) através da ordenação, redistribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento da cidade, propiciando também o equilíbrio ambiental, para as presentes e futuras gerações.

Em segundo lugar, conforme já examinado, tem-se a Medida Provisória nº 2.220/2001, que regulou o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia e os requisitos para a obtenção do respectivo título, instituto previsto no artigo 183, §1º, da CF/88.

A referida lei instituiu uma série de requisitos a serem preenchidos pelo interessado em adquirir o direito à concessão de uso especial, os quais guardam perfeita consonância com a finalidade urbanística do instituto e com o viés social de que se reveste (CARVALHO FILHO, 2009, p. 376). Em suma, são requisitos de ordem temporal, territorial, finalística e patrimonial.

Este instrumento urbanístico serve para que seja dada destinação social ao imóvel urbano público. *“A concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda”* (BRASIL, 2002, p. 174).

Assim, a Medida Provisória nº 2.220/2001 viabiliza o cumprimento da função social da propriedade urbana pública, concretizando, assim, o direito à cidade para os grupos desfavorecidos, nos termos da Carta Mundial.

Resta evidente que o cumprimento da função social da propriedade e da função social da cidade implica no benefício da coletividade.

Assim sendo, não apenas o Poder Público, através da política de desenvolvimento urbano, deve velar pela consecução da função social da cidade e da propriedade, mas também todos que a habitam.

### 5.1.3 Princípio da igualdade e não discriminação

Por fim, o terceiro princípio da Carta Mundial – a igualdade e a não discriminação – relaciona-se com o direito de igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, que é previsto pelo art. 5º, *caput*, da CF/88, bem como como previsto pelo art. 5º, I, da CF/88, segundo o qual homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações<sup>15</sup>.

A Carta Mundial define em seu artigo II, item 3, o princípio da igualdade no contexto do direito à cidade, estabelecendo que todos os direitos enunciados no documento devem ser garantidos a todos os habitantes, permanentes ou transitórios, das cidades, repudiando-se qualquer forma de discriminação.

#### **ARTIGO II. PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DO DIREITO À CIDADE**

São princípios do Direito à Cidade:

[...]

#### **3. IGUALDADE, NÃO DISCRIMINAÇÃO:**

Os direitos enunciados nesta carta serão garantidos para todas as pessoas que habitem de forma permanente ou transitória as cidades sem nenhuma discriminação em relação a idade, gênero, orientação sexual, idioma, religião, opinião, origem étnica racial, social, nível de renda, cidadania ou situação migratória. As cidades devem assumir os compromissos adquiridos, com respeito a implementação de políticas públicas para a Igualdade de oportunidades para as mulheres nas cidades, expressas na CEDAW (matéria já disciplinada Constitucionalmente em muitos países), como nas Conferências de Meio Ambiente (1992), Beijing (1995) e Habitat (1996), entre outras. Fixar recursos dos orçamentos governamentais para a efetivação destas políticas e para o estabelecimento de mecanismos e indicadores qualitativos e quantitativos para o monitoramento de seu cumprimento no tempo.

No mesmo sentido, se identifica em seu artigo I (Direito à cidade) referência aos ideais de igualdade e não discriminação na Carta Mundial:

---

<sup>15</sup> Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;**  
[...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

### **ARTIGO I. DIREITO À CIDADE**

**1.** Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas que se estabelecem nesta carta.  
[...]

No plano da Constituição, tem-se que o princípio da igualdade também é princípio do Estado Democrático de Direito (SILVA, 2008, p.122). Já a não discriminação é inserida pela CF/88 no rol dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no artigo 3º, IV<sup>16</sup>. Assim, conforme Silva (2008, p. 211-212), a CF/88 apresenta o reconhecimento jurídico à igualdade tanto no seu sentido formal como no seu sentido substancial (ou material).

Parte da doutrina entende que são princípios da democracia o da maioria, o da igualdade e o da liberdade. Na filosofia aristotélica, a igualdade é fundamento e fim da democracia (SILVA, 2008, p. 129).

Conforme já mencionado, a Constituição de 1988 deu origem a uma democracia com forte caráter social, a um regime que tem por objetivo a igualização mediante os direitos sociais (SILVA, 2008, p. 128). Partindo da premissa de que o direito à cidade aproxima-se do conceito de direito social pela sua forte conexão com o valor de igualdade, constitucionalmente assegurado, fica evidente a interdependência da igualdade, da justiça e do direito à cidade.

Reconhecida a importância da cidade como cenário para a realização dos direitos do homem é que se passou a conceber uma nova espécie de direito social, mais abrangente e de caráter difuso, capaz de agregar em seu conteúdo a mais variada gama de direitos: o direito à cidade. (FITTIPALDI, 2006, p. 68).

Importa ressaltar que o princípio da igualdade e da não discriminação se reflete no caráter difuso da cidade como direito social. Trata-se de nova espécie de direito social, embora não previsto expressamente pela CF/88, de titularidade indefinida em razão de proteger interesses notoriamente difusos (CAVALLAZZI, 2005).

O reconhecimento do direito à cidade como direitos humano, fundamental e difuso, por parte do Poder Público e do Poder Judiciário, é fundamental para uma tutela plena do deste direito (FITTIPALDI, 2006, p. 79).

---

<sup>16</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

IV - promover o bem de todos, **sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, fica explicitada a conexão entre direito à cidade, conforme disposto na Carta, e o princípio da igualdade e da não discriminação, previsto tanto pela Carta como pela CF/88.

## **5.2 Direito à mobilidade urbana eficiente**

Questões relacionadas à mobilidade tem tido maior evidência especialmente nos últimos anos. Neste cenário, recentemente, importante alteração na Constituição enriqueceu o conteúdo do direito à cidade no cenário nacional. Trata-se da previsão constitucional do direito à mobilidade urbana eficiente.

Importante ressaltar que a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, na parte III (Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades), trata do direito à mobilidade urbana, o qual deve ser garantido pelas cidades, conforme o seu artigo XIII (Direito ao transporte público e à mobilidade urbana). O direito à mobilidade e circulação urbana relaciona-se tanto com o transporte público como com a acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais (FÓRUM..., 2006, p. 6).

### **ARTIGO XIII. DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO E À MOBILIDADE URBANA**

1. As cidades devem garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis, segundo um plano de deslocamento urbano e interurbano, através de meios de transportes adequados às diferentes necessidades ambientais e sociais (de gênero, idade, incapacidades).
2. Será estimulado o uso de veículos não contaminantes e serão estabelecidas áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou para certos momentos do dia.
3. As cidades deverão promover a remoção de barreiras arquitetônicas para a implantação dos equipamentos necessários ao sistema de mobilidade e circulação e a adaptação de todas as edificações públicas ou de uso público e dos locais de trabalho e lazer, para garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais.

Seguindo essa tendência, em 2014, foi inserido na CF/88, pela Emenda Constitucional nº 82, o §10 no artigo 144 da CF/88 do Capítulo III (Da segurança pública). Este novo parágrafo contém menção ao direito à mobilidade urbana eficiente no contexto da segurança viária.

Art. 144 [*omissis*]

[...]

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)  
[...]

Esta novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 82/2014 se coaduna com a Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Para destacar a relação entre direito à cidade e mobilidade, veja-se que a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela referida lei, visa a contribuir para o acesso universal à cidade, conforme artigo 2º<sup>17</sup>.

Do mesmo modo, a inovação no plano constitucional se coaduna com a nova orientação do Estatuto da Cidade, introduzida pela Lei nº 13.146, de 6 de Julho de 2015. A referida lei institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Na nova redação do seu artigo 3º, IV, o Estatuto da Cidade estabelece que é competência da União, entre outras atribuições de interesse da política urbana, instituir diretrizes para a mobilidade urbana.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:  
[...]

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

No cenário de urbanização pelo qual passa o país, a cidade seria o ambiente onde a inclusão social deve ocorrer conforme os valores constitucionais da igualdade e da dignidade da pessoa humana (ARAÚJO *et al*, 2016, p. 226). Portanto, o direito à mobilidade urbana deve contemplar também a acessibilidade, em atenção às pessoas portadoras de necessidades especiais.

As cidades devem se desenvolver de forma a propiciar a inclusão de todos, sendo de rigor que todo o ordenamento infraconstitucional leve em consideração essa conformação do meio ambiente urbano constitucional, que inequivocamente prevê a implementação da acessibilidade (ARAÚJO *et al*, 2016, p. 238).

---

<sup>17</sup> Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.



Hoje, a cidade é segregada socioespacialmente, sendo o seu acesso diferenciado. A mobilidade espacial e a acessibilidade interferem no uso e na apropriação do espaço urbano (PEREIRA, 2008).

A cidade diferenciada socioespacialmente sempre esteve presente e, com a divisão técnica e social do trabalho e do espaço, se reafirma e ganha visibilidade com a manifestação da segregação e/ou da fragmentação urbanas. Esses processos caracterizam como pode ser exercido o direito à cidade, implicando na apropriação do espaço, na constituição e reafirmação do lugar, bem como no convívio dos cidadãos, estabelecendo a sociabilidade que se encontra cada vez mais enfraquecida e segmentada em favor de um individualismo mais arraigado e de um estranhamento entre os cidadãos, impossibilitando-os de lutarem juntos por uma cidade para todos (Ibidem).

Mobilidade espacial, acessibilidade e direito à cidade estão diretamente ligados entre si. Assim, a preocupação com a mobilidade urbana e com regras de acessibilidade denota também a preocupação com a democratização do direito à cidade.

## 6 CONCLUSÃO

Interpretando de forma sistêmica o ordenamento jurídico, inicialmente, ressalta-se que o Direito Urbanístico brasileiro, fundado no artigo 24, I, da CF/88, e manifestado principalmente na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), por se encontrar em contínuo estado de formação, no ritmo da evolução do Urbanismo e das cidades, carece de sistematização mais sólida.

Quanto ao direito à cidade no âmbito infraconstitucional, destaca-se que muitos Planos Diretores se limitam a reproduzir dispositivos do Estatuto da Cidade, sem adentrar nos pormenores locais, o que implica fatalmente na falta de eficácia social da norma.

No âmbito constitucional, a consagração do direito à cidade encontra respaldo nas disposições da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Os princípios constitucionais democrático, de cidadania, de igualdade, de função social da cidade e da propriedade se harmonizam com o conteúdo e com os princípios do direito à cidade na Carta Mundial.

Como demonstrado, não existe ainda um consenso sobre a definição e o conteúdo do direito à cidade. No entanto, com o presente trabalho de pesquisa, busca-se contribuir com os debates sobre o direito à cidade, especialmente com aspectos concernentes à sua dimensão jurídica à luz da Constituição de 1988.

A ausência de referência expressa na Constituição de 1988 ao denominado direito à cidade não configura empecilho para o seu reconhecimento e à sua realização.

A efetiva materialização do direito à cidade em políticas e programas públicos dependerá dos esforços legais da municipalidades voltados para a questão urbana. Estratégias sociais devem ser aliadas aos instrumentos normativos para que se alcance a justiça social no cenário do Estado Democrático de Direito.

O direito à cidade, em que pese a constitucionalização da questão urbana e a publicação do Estatuto da Cidade ainda tem que enfrentar muitos obstáculos para se materializar, sendo necessário mobilização social para que se alcance uma nova realidade jurídica e urbana.

Unindo política pública e paixão utópica, os “espaços de esperança”, expressão cunhada por David Harvey (2000, *passim*), exsurtem como horizonte na concretização do direito à cidade.

Segundo averbado em debate público promovido em 2005 pelo UN-Habitat, tanto o seu desenvolvimento como a sua concretização demandam a participação de todos. Desenvolver o direito à cidade implicará em prover a coesão social, a diversidade cultural urbana, a solidariedade, a educação para uma cidadania urbana, a governança democrática urbana e o desenvolvimento urbano sustentável para todos os habitantes (UN-HABITAT, 2005, p. 6).

Assim como Le Corbusier (1933) afirma, na Carta de Atenas, que o dimensionamento em matéria urbana deve ser regido pela escala humana, o Direito Constitucional deve ter a pessoa humana como referencial com vistas à consagração do direito à cidade e da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, Betânia e FERNADES, Edésio (Orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, p. 41-77, 2004.

ARAÚJO, James Amorim. Sobre a cidade e o urbano em Henry Léfèbvre. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 31, p. 133-142, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; MAIA, Maurício. A Cidade, o Dever Constitucional de Inclusão Social e a Acessibilidade / The City, the Constitutional Duty to Inclusion and Accessibility. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, Vol. 8, nº 1, p. 225-244, fev. 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19901>>. Acesso em: 06 Mar. 2016.

ATTOH, Kafui A. What kind of right is the right to the city? **Progress in Human Geography**, 2011, Vol.35(5). p. 669-685. ISSN: 0309-1325.

BODNAR, Roberta Terezinha Uvo; BODNAR, Zenildo. A epistemologia interdisciplinar do direito à cidade. **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Organização CONPEDI/UFGM/FUMEC/Dom Helder Câmara; coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio – Florianópolis: CONPEDI, 2015. ISBN: 978-85-5505-096-1. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/mq42p84j/0EtQhOFE475GLDAQ.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, p. 1**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. **Estatuto da cidade : guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p. – (Série fontes de referência. Legislação; n. 46). ISBN 85-7365.

BRASIL. Lei nº 7.437, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. 1985. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/7/1985, p. 10649**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7347-24-julho-1985-356939-norma-7347-pl.html>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. **Diário Oficial da União - Seção 1 - Eletrônico - 17/7/2001, p. 1**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012. **Diário Oficial da União - Seção 1 - 4/1/2012, p. 1.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001. **Diário Oficial da União - Seção 1- Eletrônico - Edição Extra - 5/9/2001, p. 12 (Publicação Original).** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Dicionário escolar latino-português.** Org. Ernesto Faria. 3ª ed., 1962.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Texto aprovado na plenária da 5ª Conferência Nacional das Cidades.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/5conferencia/images/arquivos/textofinalizado.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 452 p. ISBN 9788522476046.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Tutela Constitucional do Direito à Cidade. In: 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. **Gestão de Riscos Ambientais: Licenciamento e outros Instrumentos.** São Paulo, junho de 2005.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga.** São Paulo: Martin Claret, 2ª ed., 2007. 421 p. (Coleção A obra-prima de cada autor; Série Ouro). ISBN 9788572324236.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p. ISBN 9788580631616.

HARVEY, David. **Spaces of Hope.** Edinburgh: Edinburgh University Press. 2000. 293 p. ISBN 0748612688.

HARVEY, David. The Right to the City. **New Left Review**, vol. 53, 2008. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

HARVEY, David, The Right to the City. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 27. nº 4, p. 939-941, 2003.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. In: **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois** / orgs: DANTAS, Bruno *et al.* Imprensa: Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, 5 v, p. 605-625.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, Vol.16, nº 2, p. 201-219, 2007.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (orgs.). **O estatuto da cidade: comentado.** São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70. 120p.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013. 961p. ISBN 978-85-02-18793-1.

FITTIPALDI, Mariana. **Direito à cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2006. 247 p.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO DE 2006. **Carta Mundial pelo direito à cidade**. Disponível em: <<http://normativos.confed.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2016.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

LÉFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Frias. 4ª Edição, Centauro Editora, São Paulo, 2006. 145 p. ISBN 8588208121.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 20ª ed. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 1993. 602 p. ISBN 8574204781.

MORUS, Thomas. **Utopia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004. 167p. ISBN: 85-230-0783-0 (Editora UnB). ISBN: 85-7631-017-1 (FUNAGnPRI).

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193-214. 392p. ISBN 8573088087.

PEREIRA, Silvia Regina. Percursos urbanos: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade. **Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008**. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, mai. 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/297.htm>>. Acesso em: 06 mar. 2016.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Direito Humano à Cidade**. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos - Volume VI, 2ª ed., 2010. 48p. ISBN: 978-85-62884-02-3.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. Porto Alegre (RS): PUCRS, 2008, Dissertação de Mestrado em Direito PUCRS, 2008. 195p.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol.04, nº02, p.129-165, 2012. ISSN 2317-7721.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil 1500/1720**. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Pini, 2000. 239p. ISBN 8572661166.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A cidade como direito. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, n. 11, p. 31, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24533.htm>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metr pole**, n. 12, p. 9-25, 2004. ISSN 22369996.

ROLNIK, Raquel. **O que   cidade**. Coleção Primeiros passos; 203. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2009. 86p. ISBN 8511012036 (broch.)

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro : FASE, 2009. (Cadernos do FNRU ; 1). 56 p. ISBN 9788586471438.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro de região. Defini es e métodos de avalia o de centralidade**. Salvador: Livraria Progresso, 1959. 30p.

SECCHI, Bernardo. **Primeira Li o de Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006. 207p. ISBN 9788527307734.

SENA, Roberto Miglio. O direito à cidade no sistema jurídico brasileiro. **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Organiza o CONPEDI/UFGM/FUMEC/Dom Helder Câmara; coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio – Florianópolis: CONPEDI, 2015. ISBN: 978-85-5505-096-1. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/mq42p84j/T5rqDsL224ceMgnP.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 926 p. ISBN 9788574209968(broch.).

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 470 p. ISBN 85-7420-991-0(broch.).

SOUZA, Marcelo Lopes de. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratiza o do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 11., 2005, Salvador. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador: ANPUR, 2005.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, 2012, n .87, p. 139-165.

UITERMARK, J.; NICHOLLS, W. *et al.* Cities and social movements: theorizing beyond the right to the city. In: **Environment and Planning A**. Vol. 44, p. 2546-2554, 2012.

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). **Discussion Paper: Urban Policies and the Right to the City, Public Debate, 18 March 2005**. Disponível em <<http://www.hic-mena.org/documents/UN%20Habitat%20discussion.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

## **ANEXO A – Carta Mundial pelo Direito à Cidade**

### **CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE**

Publicado em: 12/06/2006

Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006

Carta Mundial pelo Direito à Cidade

**Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004**

**Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004**

**V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005**

#### **PREÂMBULO**

Iniciamos este novo milênio com a metade da população vivendo nas cidades. Segundo as previsões, em 2050 a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. As cidades são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural. O modo de vida urbano interfere diretamente sobre o modo em que estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território.

Entretanto, no sentido contrário a tais potenciais, os modelos de desenvolvimento implementados na maioria dos países empobrecidos se caracterizam por estabelecer níveis de concentração de renda e poder que geram pobreza e exclusão, contribuem para a depredação do meio ambiente, aceleram os processos migratórios e de urbanização, a segregação social e espacial e a privatização dos bens comuns e do espaço público. Esses processos favorecem a proliferação de grandes áreas urbanas em condições de pobreza, precariedade e vulnerabilidade diante dos riscos naturais.

As cidades estão distantes de oferecerem condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. A população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – de satisfazer suas necessidades básicas. Contribuem para isso as políticas públicas que, ao desconhecer os aportes dos processos de produção popular para a construção das cidades e da cidadania, violentam a vida urbana. Graves consequências resultam desse processo, como os despejos massivos, a segregação e a conseqüente deterioração da convivência social. Este contexto favorece o surgimento de lutas urbanas que, devido a seu significado social e político, ainda são fragmentadas e incapazes de produzir mudanças significativas no modelo de desenvolvimento vigente.

Frente a essa realidade e à necessidade de fazer frente a essas tendências, organizações e movimentos articulados desde o Fórum Social Mundial de 2001, tem discutido e assumido o desafio de construir um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, e fundamentado no respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural. Desde então, um conjunto de movimentos populares, organizações não governamentais, associações de profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil comprometidas com as lutas sociais por cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis vêm construindo uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade que estabeleça os compromissos e medidas que devem ser assumidos pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais,



parlamentares e pelos organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade em nossas cidades.

O Direito à Cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos.

Na cidade e seu entorno rural, a correlação entre esses direitos e a necessária contrapartida de deveres é exigível de acordo com as diferentes responsabilidades e situações sócio-econômicas de seus habitantes, como forma de promover a justa distribuição dos benefícios e responsabilidades resultantes do processo de urbanização; o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade; a distribuição da renda urbana; a democratização do acesso à terra e aos serviços públicos para todos os cidadãos, especialmente àqueles com menos recursos econômicos ou em situação de vulnerabilidade.

Por sua origem e significado social, a Carta Mundial do Direito à Cidade é, antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas. Está chamado a constituir-se em plataforma capaz de articular os esforços de todos aqueles atores – públicos, sociais e privados – interessados em dar plena vigência e efetividade a esse novo direito humano mediante sua promoção, reconhecimento legal, implementação, regulação e prática.

## **Parte I. Disposições Gerais**

### **ARTIGO I. DIREITO À CIDADE**

1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento

de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural.

3. A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes.

4. Para os efeitos dessa Carta, o conceito de cidade possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

5. Para os efeitos desta carta se consideram cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

6. As cidades, em co-responsabilidade com as autoridades nacionais, devem adotar todas as medidas necessárias, até o máximo de recursos de que disponha, para alcançar progressivamente, por todos os meios apropriados e com a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Assim as cidades, mediante o ajuste de seu marco legislativo aos tratados internacionais, devem ditar as disposições legislativas o de outro caráter para tornar efetivos os direitos civis e políticos previstos nessa Carta.

## **ARTIGO II. PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS DO DIREITO À CIDADE**

### **1. EXERCÍCIO PLENO DA CIDADANIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE:**

1.1 As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade.

1.2 Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

### **2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA:**

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

2.2. Os espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos(ãs) devem ser utilizados priorizando o interesse social, cultural e ambiental. Todos os cidadãos(ãs) têm direito a participar da propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. Na formulação e implementação de políticas

urbanas deve ser promovido o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbano, em condições seguras e com equidade entre os gêneros.

2.3. As cidades devem promulgar legislação adequada e estabelecer mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificados, não utilizados, subutilizados ou não ocupados, para o cumprimento da função social da propriedade.

2.4. Na formulação e implementação das políticas urbanas deve prevalecer o interesse social e cultural coletivo sobre o direito individual de propriedade e sobre os interesses especulativos.

2.5. As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. As rendas extraordinárias (mais-valias) geradas pelo investimento público – atualmente capturadas por empresas imobiliárias e por particulares – devem ser gerenciadas em favor de programas sociais que garantam o direito à moradia e a uma vida digna aos setores em condições precárias e em situação de risco.

### **3. IGUALDADE, NÃO DISCRIMINAÇÃO:**

3.1. Os direitos enunciados nesta Carta devem ser garantidos a todas as pessoas que habitem de forma permanente ou transitória as cidades sem nenhuma discriminação.

3.2. As cidades devem assumir os compromissos adquiridos com respeito à implementação de políticas públicas que garantam a igualdade de oportunidades para as mulheres nas cidades, expressas na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), e nas Conferências de Meio Ambiente (1992), Beijing (1995) e Habitat II (1996), dentre outras. Para isso, se deve fixar os recursos necessários nos orçamentos governamentais para a efetivação destas políticas e para estabelecer mecanismos e indicadores qualitativos e quantitativos para o monitoramento de seu cumprimento no tempo.

### **4. PROTEÇÃO ESPECIAL DE GRUPOS E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE:**

4.1. Os grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade têm direito a medidas especiais de proteção e integração, de distribuição de recursos, de acesso aos serviços essenciais e de não-discriminação. Para os efeitos dessa Carta se consideram vulneráveis as pessoas e grupos em situação de pobreza, em risco ambiental (ameaçados por desastres naturais), vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forçados, refugiados e todo grupo que, segundo a realidade de cada cidade, esteja em situação de desvantagem em relação aos demais habitantes. Nestes grupos, por sua vez, serão objeto prioritário de atenção os idosos, as mulheres, em especial as chefes de família, e as crianças.

4.2. As cidades, mediante políticas de afirmação positiva dos grupos vulneráveis devem suprimir os obstáculos de ordem política, econômica, social e cultural que limitem a liberdade, equidade e igualdade dos cidadãos(ãs) e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e sua efetiva participação política, econômica, cultural e social da cidade.

### **5. COMPROMISSO SOCIAL DO SETOR PRIVADO:**

As cidades devem promover que os agentes do setor privado participem em programas sociais e empreendimentos econômicos com a finalidade de desenvolver a solidariedade e a plena igualdade entre os habitantes de acordo com os princípios previstos nesta Carta.

### **6. IMPULSO A ECONOMIA SOLIDÁRIA E A POLÍTICAS IMPOSITIVAS E PROGRESSIVAS:**

As cidades devem promover e valorizar as condições políticas e econômicas necessárias para garantir programas de economia solidária e sistemas impositivos progressivos que assegurem uma justa distribuição dos recursos e fundos necessários para a implementação de políticas sociais.

## **Parte II. Direitos relativos ao Exercício da Cidadania e da Participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade**

### **ARTIGO III. PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE**

1. As cidades se comprometem a constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, eqüitativa e democrática dos cidadãos(ãs) no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos. Deve ser garantido o funcionamento de órgãos colegiados, audiências, conferências, consultas e debates públicos, assim como permitir e reconhecer os processos de iniciativa popular na proposição de projetos de lei e de planos de desenvolvimento urbano.
2. As cidades, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, devem formular e aplicar políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do império da lei, da devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, transparência e a obrigação de prestar contas.
3. As cidades, para salvaguardar o princípio da transparência, devem organizar a estrutura administrativa de modo que garanta a efetiva responsabilidade de seus governantes frente aos(às) cidadãos(ãs), assim como a responsabilidade da administração municipal perante os demais níveis de governo e os organismos e instâncias regionais e internacionais de direitos humanos.

### **ARTIGO IV . PRODUÇÃO SOCIAL DO HABITAT**

As cidades devem estabelecer mecanismos institucionais e desenvolver os instrumentos jurídicos, financeiros, administrativos, programáticos, fiscais, tecnológicos e de capacitação necessários para apoiar as diversas modalidades de produção social do habitat e da habitação, com especial atenção aos processos autogestionários, tanto individuais e familiares quanto coletivamente organizados.

### **ARTIGO V. DESENVOLVIMENTO URBANO EQUITATIVO E SUSTENTÁVEL**

1. As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbanoambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e eqüitativa.
2. O Planejamento da cidade e os programas e projetos setoriais deverão integrar o tema da seguridade urbana como um atributo do espaço público.

### **ARTIGO VI. DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA**

1. Toda pessoa tem direito de solicitar e receber informação completa, veraz, adequada e oportuna com relação à atividade administrativa e financeira de qualquer órgão pertencente à administração da cidade, ao Poder Legislativo ou Judicial, e das empresas e sociedades privadas ou mistas que prestem serviços públicos.
2. Os funcionários do governo da cidade ou do setor privado devem gerar ou produzir a informação requerida quanto à sua área de competência em um tempo mínimo mesmo que não disponham das mesmas no momento do pedido. O único limite ao acesso à informação pública é o respeito ao direito de intimidade das pessoas.
3. As cidades devem garantir mecanismos para que todas as pessoas acessem a uma informação pública eficaz e transparente. Para tanto devem promover o acesso de todos os setores da população às novas tecnologias de informação, sua aprendizagem e atualização periódica.

4. Toda a pessoa ou grupo organizado, em especial os que auto produzem sua moradia e outros componentes do habitat, têm direito a obter informações sobre a disponibilidade e localização de solo adequado, sobre programas habitacionais que se desenvolvem na cidade e sobre os instrumentos de apoio disponíveis.

#### **ARTIGO VII. LIBERDADE E INTEGRIDADE**

Todas as pessoas têm o direito à liberdade e à integridade, tanto física como espiritual. As cidades se comprometem a estabelecer garantias de proteção que assegurem que esses direitos não sejam violados por indivíduos ou instituições de qualquer natureza.

#### **ARTIGO VIII. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

1. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs) têm direito à participação na vida política local mediante a eleição livre e democrática dos representantes locais, assim como em todas as decisões que afetem as políticas locais de planejamento, produção, renovação, melhoramento e gestão da cidade.

2. As cidades deverão garantir o direito a eleições livres e democráticas dos representantes locais, a realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso equitativo aos debates e audiências públicas nos temas relativos à cidade.

3. As cidades devem implementar políticas afirmativas de cotas para representação e participação política das mulheres e minorias em todas as instancias locais eletivas e de definição de suas políticas públicas, orçamentos e programas.

#### **ARTIGO IX. DIREITO DE ASSOCIAÇÃO, REUNIÃO, MANIFESTAÇÃO E USO DEMOCRÁTICO DO ESPAÇO PÚBLICO URBANO**

Todas as pessoas têm direito de associação, reunião e manifestação. As cidades devem dispor e garantir espaços públicos para esse efeito.

#### **ARTIGO X. DIREITO À JUSTIÇA**

1. As cidades devem adotar medidas destinadas a melhorar o acesso de todas as pessoas ao direito e a justiça.

2. As cidades devem fomentar a resolução dos conflitos civis, penais, administrativos e trabalhistas mediante a implementação de mecanismos públicos de conciliação, transação, mediação e arbitragem.

3. As cidades devem garantir o acesso ao serviço de justiça estabelecendo políticas especiais em favor dos grupos vulneráveis da população e fortalecendo os sistemas de defesa pública gratuita.

#### **ARTIGO XI. DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA E À CONVIVÊNCIA PACÍFICA SOLIDÁRIA E MULTICULTURAL**

1. As cidades devem criar condições para a segurança pública, a convivência pacífica, o desenvolvimento coletivo e o exercício da solidariedade. Para tanto devem garantir o pleno usufruto da cidade, respeitando a diversidade e preservando a memória e a identidade cultural de todos(as) os(as) cidadãos(ãs) sem discriminação alguma.

2. As forças de segurança têm entre suas principais missões o respeito e proteção dos direitos dos(as) cidadãos(ãs). As cidades devem garantir que as forças de segurança pública sob suas ordens somente exerçam o uso da força estritamente de acordo com as previsões legais e com controle democrático.

3. As cidades devem garantir a participação de todos os cidadãos(ãs) no controle e avaliação das forças de segurança.

### **Parte III. Direito ao Desenvolvimento Econômico, Social, Cultural e Ambiental das Cidades**

#### **ARTIGO XII. DIREITO À ÁGUA, AO ACESSO E À ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DOMICILIARES E URBANOS**

1. As cidades devem garantir a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) o acesso permanente aos serviços públicos de água potável, saneamento, coleta de lixo, fontes de energia e telecomunicações, assim como aos equipamentos de saúde, educação e recreação, em co-responsabilidade com outros organismos públicos ou privados de acordo com o marco jurídico do direito internacional e de cada país.
2. As cidades devem garantir – ainda quando se tenha privatizado a gestão dos serviços públicos anteriormente à subscrição dessa Carta – tarifas sociais acessíveis e a prestação de um serviço adequado a todos, especialmente para as pessoas e grupos vulneráveis ou desempregados.
3. As cidades se comprometem a garantir que os serviços públicos dependam do nível administrativo mais próximo da população com a participação dos(as) cidadãos(ãs) na sua gestão e fiscalização. Estes devem ter um regime jurídico de bens públicos, impedindo sua privatização.
4. As cidades estabelecerão sistemas de controle social da qualidade dos serviços das empresas prestadoras de serviços, públicas ou privadas, em especial em relação ao controle de qualidade, à determinação das tarifas e a atenção ao público.

#### **ARTIGO XIII. DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO E À MOBILIDADE URBANA**

1. As cidades devem garantir a todas as pessoas o direito à mobilidade e circulação na cidade através um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis, segundo um plano de deslocamento urbano e interurbano, através de meios de transportes adequados às diferentes necessidades ambientais e sociais (de gênero, idade, incapacidades).
2. Será estimulado o uso de veículos não contaminantes e serão estabelecidas áreas reservadas aos pedestres de maneira permanente ou para certos momentos do dia.
3. As cidades deverão promover a remoção de barreiras arquitetônicas para a implantação dos equipamentos necessários ao sistema de mobilidade e circulação e a adaptação de todas as edificações públicas ou de uso público e dos locais de trabalho e lazer, para garantir a acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais.

#### **ARTIGO XIV. DIREITO À MORADIA**

1. As cidades, no marco de suas competências, devem adotar medidas para garantir a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que os gastos com habitação sejam suportáveis de acordo com sua renda; que as habitações reúnam condições de habitabilidade; que estejam localizadas em lugar adequado e que se adaptem às características culturais de quem as habite.
2. As cidades devem facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos(as) os(as) cidadãos(ãs) e estabelecer programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais.
3. As cidades devem garantir a todos os grupos vulneráveis prioridade nas leis, políticas e programas de habitação e assegurar financiamento e serviços destinados à infância e à velhice.
4. As cidades devem incluir as mulheres nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados, independentemente de seu estado civil, em todas as políticas públicas de distribuição e titulação de que terras, e de habitação que se desenvolvam.

5. As cidades devem promover a instalação de albergues e moradias de aluguel social para as mulheres vítimas de violência familiar.
6. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), em forma individual, casais ou grupos familiares sem lar tem o direito de exigir das autoridades locais a efetiva implementação do direito à moradia adequada de forma progressiva e mediante a alocação de todos os recursos disponíveis. Os albergues, os refúgios e os alojamentos com cama e café da manhã poderão ser adotados com medidas provisórias de emergência, sem prejuízo da obrigação de promover uma solução definitiva de habitação.
7. Toda pessoa tem o direito à segurança da posse sobre sua habitação por meio de instrumentos jurídicos que lhes garantam o direito à proteção contra despejos, expropriações e deslocamentos forçados ou arbitrários. As cidades devem proteger os inquilinos da usura e dos despejos arbitrários, regulando os aluguéis de imóveis para moradia, de acordo com o Comentário Geral N° 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.
8. As cidades devem reconhecer como interlocutores diretos das organizações e movimentos sociais que reivindicam e trabalham para tornar efetivos os direitos vinculados à moradia contidos nessa carta. Atenção muito especial, impulso e apoio deverão ser dados às organizações de pessoas vulneráveis em situação de exclusão, garantindo em todos os casos a preservação de sua autonomia.
9. O presente artigo será aplicável a todas as pessoas, incluindo famílias, grupos, ocupantes sem títulos, sem tetos e aquelas pessoas ou grupo de pessoas cujas circunstâncias de moradia variam, em particular os nômades, os viajantes e os ciganos.

#### **ARTIGO XV. DIREITO AO TRABALHO**

1. As cidades, em co-responsabilidade com as autoridades nacionais devem contribuir, na medida de suas possibilidades, na consecução do pleno emprego na cidade. Para tanto, devem promover a atualização e a requalificação dos trabalhadores, empregados ou não, através da formação permanente.
2. As cidades devem promover a criação de condições para combater o trabalho infantil para que as crianças possam desfrutar da infância e ter acesso à educação.
3. As cidades, em colaboração com os demais entes da administração pública e as empresas, devem desenvolver mecanismos para assegurar a igualdade de todos ao trabalho, impedindo qualquer discriminação.
4. As cidades devem promover igual acesso das mulheres ao trabalho mediante a criação de creches e outras medidas, e para as pessoas portadoras de necessidades especiais mediante a implementação de equipamentos apropriados. Para melhorar as condições de emprego, as cidades devem estabelecer programas de melhoria de moradias urbanas utilizadas por mulheres chefes de família e grupos vulneráveis como espaços de trabalho.
5. As cidades devem promover a integração progressiva do comércio informal que realizam as pessoas de baixa renda ou desempregadas, evitando sua eliminação e repressão. Também se disponibilizarão espaços destinados para o comércio informal e políticas adequadas para sua incorporação à economia urbana.

#### **ARTIGO XVI. DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO E SUSTENTÁVEL**

1. As cidades devem adotar medidas de prevenção frente à contaminação e ocupação desordenada do território e das áreas de proteção ambiental, incluindo a economia energética, a gestão e a reutilização dos resíduos, reciclagem, recuperação de vertentes e ampliação e proteção dos espaços verdes.

2. As cidades devem respeitar o patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico e promover a recuperação e revitalização das áreas degradadas e dos equipamentos urbanos.

#### **Parte IV. Disposições Finais**

#### **ARTIGO XVII. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DO ESTADO NA PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

1. Os organismos internacionais, governos nacionais, estaduais, regionais, metropolitanos, municipal e locais são atores responsáveis pela efetiva aplicação e defesa dos direitos previstos nesta Carta, assim como dos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais para todos(as) os(as) habitantes das cidades, com base no sistema internacional de direitos humanos e o sistema de competências vigente no respectivo país.

2. A não implementação dos direitos previstos nesta Carta, ou sua aplicação em desacordo com os princípios e diretrizes e as normas internacionais e nacionais de direitos humanos vigentes no País, pelos governos responsáveis, acarretará em violação ao Direito à Cidade que somente se poderá corrigir mediante a implementação de medidas necessárias para a reparação ou reversão do ato ou da omissão que lhe deram causa. Essas medidas deverão assegurar que os efeitos negativos ou danos derivados sejam reparados ou revertidos de tal forma que se garanta aos cidadãos(ãs) a efetiva promoção, respeito, proteção e realização dos direitos humanos previstos nessa Carta.

#### **ARTIGO XVIII. MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO E SUPERVISÃO DO DIREITO À CIDADE**

1. As cidades devem adotar todas as medidas necessárias, de forma adequada e imediata, para assegurar o Direito à Cidade para todas as pessoas, conforme o disposto nesta Carta. As cidades devem garantir a participação dos(as) cidadãos(ãs) e das organizações da sociedade civil nos processos de revisão normativa. As cidades estão obrigadas a utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta Carta.

2. As cidades devem proporcionar a capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do Direito à Cidade e com as obrigações correspondentes, em especial aos funcionários públicos empregados por órgãos públicos cujas as políticas influam de alguma maneira na plena realização do Direito à Cidade.

3. As cidades devem promover o aprendizado do Direito à Cidade nos centros educativos, universidades e meios de comunicação.

4. Os(as) cidadãos(ãs) supervisionarão e avaliarão com regularidade e globalmente o grau de respeito as obrigações e aos direitos presentes nesta Carta.

5. As cidades devem estabelecer, conjuntamente com seus habitantes, mecanismos de avaliação e monitoramento mediante um sistema eficaz de indicadores do Direito à Cidade, com diferenciação de gêneros para assegurar o Direito à Cidade com base nos princípios e normas contidas nessa Carta.

#### **ARTIGO XIX. LESÃO AO DIREITO À CIDADE**

1. Constituem lesão ao Direito à Cidade as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais, e práticas sociais que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade ou impossibilidade de:

- realização dos direitos estabelecidos nesta Carta;
- participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupo sociais na gestão da cidade;
- cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade;



- manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção social de habitação, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos(ãs), em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes.

2. As ações e omissões podem expressar-se no campo administrativo, por elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, através da edição de leis, controle de recursos públicos e ações de governo; na esfera judicial, nos julgamentos e decisões judiciais sobre conflitos coletivos e difusos referente a temas de interesse urbano.

## **ARTIGO XX. EXIGIBILIDADE DO DIREITO À CIDADE**

Toda pessoa tem direito de acesso a recursos administrativos e judiciais eficazes e completos relacionados com os direitos e deveres enunciados na presente Carta, incluindo o não desfrute destes direitos.

## **ARTIGO XXI. COMPROMISSOS COM A CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE**

I – As redes e organizações sociais se comprometem a:

1. Difundir amplamente esta Carta e potencializar a articulação internacional pelo Direito à Cidade no contexto do Foro Social Mundial, assim como em outras conferências e foros internacionais, com o objetivo de contribuir para a luta dos movimentos sociais e das redes de ONGs na construção de uma vida digna nas cidades;
2. Construir plataformas de exigibilidade do Direito à Cidade; documentar e disseminar experiências nacionais e locais que apontem para a construção deste direito;
3. Apresentar esta Carta Mundial pelo Direito à Cidade aos distintos organismos e agências do Sistema das Nações Unidas e dos Organismos Internacionais Regionais, para iniciar um processo que tenha como objetivo o reconhecimento do Direito à Cidade como um direito humano.

II – Os Governos nacionais e locais se comprometem a:

1. Elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o Direito à Cidade, assim como formular, com caráter de urgência, planos de ação para um modelo de desenvolvimento sustentável aplicado às cidades, em concordância com os princípios enunciados nessa Carta;
2. Construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades;
3. Promover a ratificação e aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam na construção do direito à cidade.

III – Os Parlamentares se comprometem a:

1. Promover consultas cidadãs e realizar atividades parlamentares com o objetivo de enriquecer os conteúdos do direito à cidade e impulsionar seu reconhecimento e adoção pelas instâncias internacionais e regionais de direitos humanos e pelos governos nacionais e locais;
2. Elaborar e aprovar leis que reconheçam e consagrem o direito humano à cidade, em concordância com o enunciado nessa Carta e com os instrumentos internacionais de direitos humanos.
3. Adequar o marco legal nacional e local, incorporando as obrigações internacionais assumidas pelos Estados em matéria de direitos humanos, com especial atenção para os conteúdos dessa Carta.

IV – Os Organismos Internacionais se comprometem a:

1. Empreender todos os esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos na promoção de campanhas, seminários e conferências, e facilitar publicações técnicas apropriadas que conduzam a sua adesão aos compromissos dessa Carta;
2. Monitorar e promover a aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam para a construção do Direito à Cidade;

3. Abrir espaços de participação nos organismos consultivos e decisórios do sistema das Nações Unidas que facilitem a discussão desta iniciativa. Convida-se a todas as pessoas, organizações da sociedade civil, governos locais, parlamentares e organismos internacionais a participar ativamente em âmbito local, nacional, regional e global do processo de integração, adoção, difusão e implementação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade como um dos paradigmas de que um mundo melhor é possível nesse milênio.

**ANEXO B – Constituição de 1988****CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988****TÍTULO V****Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas****CAPÍTULO III****DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: "Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

## TÍTULO VII

### Da Ordem Econômica e Financeira

## CAPÍTULO II

### DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

**ANEXO C – Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)****LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.**

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**  
**DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

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

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;~~ (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

~~III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;–~~

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;~~

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e infraestrutura de energia e telecomunicações; (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)~~

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

### Seção I

#### Dos instrumentos em geral

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

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

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

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

~~u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~

u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## Seção II

### Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

## Seção III

### Do IPTU progressivo no tempo



Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

#### **Seção IV**

##### **Da desapropriação com pagamento em títulos**

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

#### **Seção V**

##### **Da usucapião especial de imóvel urbano**

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem

oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composesse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## **Seção VI**

### **Da concessão de uso especial para fins de moradia**

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## **Seção VII**

### **Do direito de superfície**

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## **Seção VIII**

### **Do direito de preempção**

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## **Seção IX**

### **Da outorga onerosa do direito de construir**

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## **Seção X**

### **Das operações urbanas consorciadas**

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de designe de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

~~VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;~~

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)

### **Seção XI**

#### **Da transferência do direito de construir**

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

### **Seção XII**

#### **Do estudo de impacto de vizinhança**

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

## **CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR**

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42 A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~I – demarcação da área de expansão urbana; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º – Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º – O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º – § 3º – A aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em áreas de expansão urbana ficará condicionada à existência do Plano de Expansão Urbana. — (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011) – Vigência)~~

~~§ 4º – Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)



VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

#### CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em

vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008) Vigência

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: (Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)~~

~~"Art. 1º .....~~

~~III – à ordem urbanística;~~

~~....." (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. ....

I - .....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. ....

I – .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. ....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180<sup>o</sup> da Independência e 113<sup>o</sup> da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Pedro Malan*

*Benjamin Benzaquen Sicsú*

*Martus Tavares*

*José Sarney Filho*

*Alberto Mendes Cardoso*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001

\*

**ANEXO D – Medida Provisória nº 2.220/2001****MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001.**

(Vide § 1º do art. 183 da Constituição)

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

**CAPÍTULO I****DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL**

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato **inter vivos** ou **causa mortis**.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

## CAPÍTULO II

### DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

### CAPÍTULO III

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Parente*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.9.2001 (Edição extra)

\*



