

CURSO DE EXTENSÃO

Direito à Cidade

O Direito à Cidade

na perspectiva jurídica

Prof. Dr. Enzo Bello

Prof. Dr. Enzo Bello

Doutor em Direito pela UERJ. Estágios de Pós-Doutorado em Direito (UNISINOS) e Serviço Social (UFRJ). Professor do PPGD-UNESA (Doutorado e Mestrado). Professor da Faculdade de Direito e do PPGDC - UFF. Editor-chefe da Revista Culturas Jurídicas (www.culturasjuridicas.uff.br). Consultor da CAPES.
<http://lattes.cnpq.br/8039201732135475>



CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

Afinal, o que é Direito?

Lei: “A lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante. A legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido.”

LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito.

Fundamentos, objetivos e Direitos Fundamentais previstos na Constituição Federal

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:

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

*Art. 5º, caput: 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:*

*Art. 6º, caput: 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).*

CAPÍTULO DA POLÍTICA URBANA

II

*Art. 182, caput: 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.***

Poderes da União

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Poder Legislativo: É o Poder responsável pela elaboração das leis. É exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados (representantes do povo) e pelo Senado Federal (representantes dos estados). Nos Estados, o Poder legislativo é exercido pelos deputados estaduais, nas Assembleias Legislativas. Já no município, é exercido pelos vereadores, que compõem a Câmara de vereadores.

Poder Executivo: Composto pelo Presidente da República (representante da União), pelos governadores (representantes dos estados) e pelos prefeitos (representantes do município). É o Poder responsável pela administração estatal, através da execução das leis.

Poder Judiciário: Responsável por solucionar os conflitos e aplicar as leis nos casos concretos, através da atuação dos juízes, seja em âmbito federal ou estadual.

Instituições do Sistema Judiciário

Ministério Público: O Ministério Público é uma instituição pública autônoma, responsável pelo zelo ao regime democrático e pelos mais altos valores sociais, nestes incluídos a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais, dos individuais indisponíveis, do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Defensoria Pública: Uma vez que todos, sem exceção, têm o direito ao acesso à Justiça, o Estado garante aos cidadãos com poucos recursos financeiros um advogado público; o chamado defensor público. A Defensoria é uma instituição pública que presta assistência jurídica gratuita àquelas pessoas que não possam pagar por esse serviço.

Advocacia: O advogado é vinculado à OAB, e tem duas importantes funções sociais: a defesa da Constituição, da ordem jurídica, dos direitos humanos e da justiça social.

SUMÁRIO:

- 1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos;
 - 1.1) Origens do direito à cidade;
 - 1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica;
- 2) Novos direitos urbanos e cidadania;
- 3) A tutela jurídica das cidades e dos direitos urbanos: Estatuto da Cidade, Plano Diretor e políticas públicas;
- 4) Práticas jurídicas em direito à cidade;
- 5) Bibliografia.

1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.1) Origens do direito à cidade

HENRI LEFEBVRE:

- 1968: O direito à cidade;
- 1970: A revolução urbana;
- 1974: A produção do espaço;

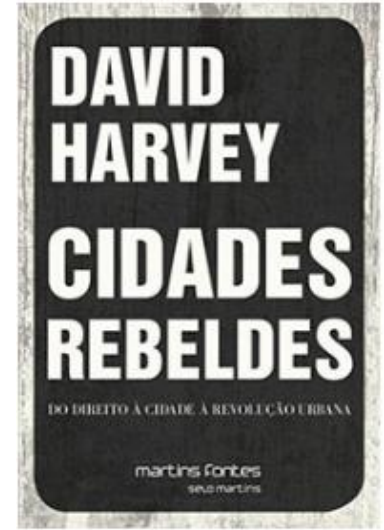
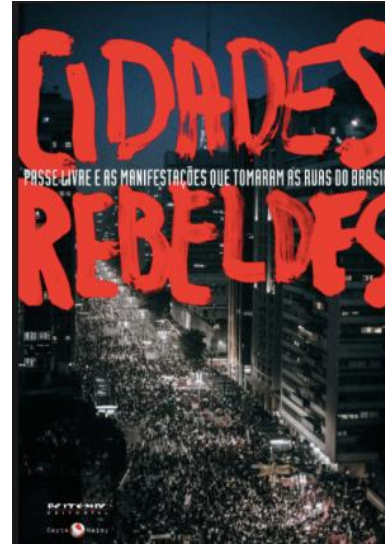


1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.1) Origens do direito à cidade

DAVID HARVEY:

- 1973: [Social Justice and the City](#);
- 1985: The Urbanization of Capital;
- 1994: The Factory and the City;
- 2008: The right to the city;
- 2012: Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution;



1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica

- Direito Internacional:

- Conferências ONU HABITAT I, II e III:
 - Vancouver (1976), Istambul (1996) e Quito (2016);
- Fórum Social Mundial (2002): Carta Mundial pelo Direito à Cidade

1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica

- Carta Mundial pelo Direito à Cidade - Artigo I: (...) 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. (...)

1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica

- Carta Mundial pelo Direito à Cidade - Artigo I: (...) 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.(...)

1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica

- Carta Mundial pelo Direito à Cidade - Artigo I: (...) Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas 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;

1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica

- Carta Mundial pelo Direito à Cidade - Artigo I: (...) 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.

1) O direito à cidade como espécie de direitos humanos

1.2) O direito à cidade na normatividade jurídica

- Direito Interno:

-1988: Constituição Federal;

-2001: Estatuto da Cidade;

-2017: Lei n. 13.465 - Regularização Fundiária;

-2001-2018: Planos Diretores;

2) Novos direitos urbanos e cidadania

Jordi Borja e Zaida Muxí (2003, p. 124-129):

- (i) direito ao lugar e à moradia;
- (ii) direito ao espaço público e à monumentalidade;
- (iii) direito à identidade coletiva dentro da cidade;
- (iv) direito à mobilidade e à acessibilidade;
- (v) direito à centralidade;

2) Novos direitos urbanos e cidadania

- (vi) direito à conversão da cidade marginal ou ilegal em cidade de cidadania;
- (vii) direito à cidade metropolitana ou plurimunicipal;
- (viii) direito ao acesso e ao uso das tecnologias de informação e comunicação;
- (ix) direito à cidade como refúgio;
- (x) direito à justiça local e à segurança;

2) Novos direitos urbanos e cidadania

(xi) direito à proteção por parte do governo de proximidade diante das instituições políticas superiores e das organizações e empresas prestadoras de serviços;

(xii) direito à diferença, à intimidade e à eleição dos vínculos pessoais;

(xiii) direito de todos os residentes em uma cidade a ter o mesmo *status* político-jurídico de cidadão;

(xiv) direito à ilegalidade;

(xv) direito ao emprego e ao salário cidadão; e

(xvi) direito à qualidade do meio ambiente.

3) A tutela jurídica das cidades e dos direitos urbanos: Estatuto da Cidade, Plano Diretor e políticas públicas

- Normas constitucionais, leis federais, leis municipais.
- Constituição Federal de 1998: art. 182 e 183: Política Urbana;
- princípios / diretrizes gerais: gestão democrática da cidade; função social da cidade, da posse e da propriedade urbana; adequado aproveitamento do solo urbano.

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

Art. 2º: Diretrizes gerais da política urbana - pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

I - direito a cidades sustentáveis;

II - gestão democrática por meio da participação da população;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade

VI - ordenação e controle do uso do solo;

XII - proteção do meio ambiente;

XIV- regularização fundiária;

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

Art. 7º: IPTU progressivo no tempo;

- obrigação de parcelamento, edificação ou utilização (art. 5);

- solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 5);

Art. 8º: desapropriação com pagamento em títulos;

Art. 9º: usucapião especial (coletiva) de imóvel urbano:

- área ou edificação urbana de até 250m²;

- 5 anos, ininterruptamente e sem oposição;

- utilização para moradia;

- aquisição de domínio,

- Art. 10: "núcleos urbanos informais": área total / n. possuidores < 250m² por

possuidor;

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

Art. 15 - 20 (vetados): concessão de uso especial para fins de moradia

* MP 2.220, de 04/09/2001:

Art. 1º: Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize 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.

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

- direito real de superfície (Art. 21);

- direito real de laje:

- Art. 1.225, CC: São direitos reais: XIII: a laje;

- Art. 1.510-A, CC: O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

- operações urbanas consorciadas (Art. 32): PPPs, megaeventos, remoções;

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

- Plano Diretor:

- Art. 39: - exigências fundamentais de ordenação da cidade;

- necessidades dos cidadãos: qualidade de vida, justiça social e atividades econômicas

- Art. 40: - instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana;

- revisão a cada 10 anos;

- audiências públicas e debates com a participação da população;

- publicidade e transparência;

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

-Plano Diretor:

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

I. > 20.000 habitantes;

II. em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III. utilização de parcelamento/edificação compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação (art. 182, §4º, CF);

IV – em áreas de especial interesse turístico;

V – em áreas de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - em áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

-Plano Diretor:

-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 infraestrutura 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.

- Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001): lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

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;

- **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)**: lei federal com a política de desenvolvimento urbano;

CAPÍTULO IV - DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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.

Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012)

- Art. 1º. (...) é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.
- Art. 2º. (...) tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, a efetivação da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (Lei n. 12.587/2012)

-Art. 4º: Para os fins desta Lei, considera-se:

II - mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III - acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

-Art. 6º - diretrizes;

-Art. 7º - objetivos;

Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (Lei n. 12.587/2012)

-direitos dos usuários: art. 14:

I - serviço adequado;

II - participação na política local de mobilidade urbana;

III - informação, gratuita e em linguagem acessível, sobre os serviços; e

IV - ambiente seguro e acessível;

Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015)

Novas figuras jurídicas urbanas:

Art. 1 . (...) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (...).

Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015)

Novas figuras jurídicas urbanas (art. 2º):

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015)

Novas figuras jurídicas urbanas (art. 2 ):

V - metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo IBGE;

VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabiliza o econ mico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomera o urbana;

IX - governança interfederativa das fun es públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum, mediante a execu o de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estrutura o financeira, de implanta o, de opera o e de gestão.

Regularização fundiária rural e urbana (Lei n. 13.465/2017)

(alterações em diversas leis e MPs)

-art. 9 - Regularização Fundiária Urbana (REURB);

- medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

- art. 10: objetivos: integração social e a geração de emprego e renda; resolução extrajudicial de conflitos; direito social à moradia digna; função social da propriedade e da cidade; eficiência na ocupação e uso do solo; preferência a mulheres;

-art. 13: modalidades:

- I. Reurb de Interesse Social (Reurb-S);
- II. Reurb de Interesse Específico (Reurb-E);

Regularização fundiária rural e urbana (Lei n. 13.465/2017)

(alterações em diversas leis e MPs)

- art. 14: legitimados - poder público, MP, DP, beneficiários, proprietários, loteadores, incorporadores;

-art. 15 - instrumentos;

- Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

- art. 55: alteração no Código Civil (art. 1.015-A e 1225) para reconhecimento do direito real de laje;

Regularização fundiária rural e urbana (Lei n. 13.465/2017)

Art. 1.510-A, CC: O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

§ 1º O **direito real de laje** contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

§ 2º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor.

§ 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

§ 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.'

4) Práticas jurídicas em direito à cidade: advocacia e consultoria

-Para quem advogar ou prestar consultoria:

- cidadãos e cidadãs em geral; moradores de comunidades carentes e de entorno da universidade;
- associações civis sem fins lucrativos; associações de moradores; ONGs;
- poder público: governos municipais, secretarias de habitação, transportes e direitos humanos;
- entidades internacionais de direitos humanos;

4) Práticas jurídicas em direito à cidade: advocacia e consultoria

- Em quais áreas / temas:

- Planejamento urbano: Plano Diretor Municipal Participativo, legislação urbanística, audiências públicas;
- Regularização fundiária: moradia, direito real de laje, usucapião especial coletivo urbano, ocupações; saneamento básico;
- Composição de Conflitos: mediação comunitária;
- Conflitos socioambientais: uso, posse, domínio, propriedade, uso, remoções forçadas; áreas de risco;
- Mobilidade e acessibilidade urbana: transportes, cultura;

4) Práticas jurídicas em direito à cidade: advocacia e consultoria

- Instrumentos processuais e não processuais de atuação:

- Tutela individual: ações ordinárias e medidas de urgência; Mandado de Segurança;
- Tutela Coletiva: Ação Popular / Ação Civil Pública; Mandado de Segurança Coletivo;
- *Amicus Curiae*: apresentação de memoriais e manifestações orais em processos judiciais, administrativos e audiências públicas;
- Representação por inconstitucionalidade - MPF e MPs estaduais (art. 2, §1º, Lei 9.882/99);
- mediação, conciliação, negociação, justiça restaurativa, arbitragem;

5) Bibliografia da apresentação:

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Orgs.). **Curso de Direito à Cidade:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. **El espacio público:** ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa, 2003.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade.** 12/06/2006. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/carta-mundial-pelo-direito-a-cidade/>>.

5) Bibliografia principal para leitura:

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Direito humano à cidade**. Coleção cartilhas de direitos humanos. Vol. VI. 2a ed. Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-à-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>>.

Bibliografia complementar para leitura:

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004. Disponível em: <<https://arquiteturaeurbanismosite.files.wordpress.com/2016/03/rolnik-raquel-o-que-c3a9-cidade-livro-completo.pdf>>.

VILLAÇA, Flávio. Estatuto da cidade: para que serve? **Carta Maior**. 19 dez. de 2012. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%250D%250A/4/26206>>.

Obrigado!