



## DA POLÍTICA À ORDEM URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*From politic to urban order in the 1988 Federal Constitution*

### **Emerson Affonso da Costa Moura**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro. Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9824-0832>

E-mail: [emersonacmoura@adv.oabRJ.org.br](mailto:emersonacmoura@adv.oabRJ.org.br)

### **Mauricio Jorge Pereira da Mota**

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9722-1330>

E-mail: [mjmota1@gmail.com](mailto:mjmota1@gmail.com)

### **Marcos Alcino de Azevedo Torres**

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2890-6010>

E-mail: [malcino@globo.com.br](mailto:malcino@globo.com.br)

Trabalho enviado em 29 de janeiro de 2025 e aceito em 29 de janeiro de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.02., 2024, p. 48-61

Emerson A. da C. Moura, Mauricio J. P. da Mota e Marcos A. de Azevedo Torres

DOI: [10.12957/rdc.2024.89410](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.89410) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

A discussão se o regime jurídico-constitucional das cidades na Constituição Federal de 1988 se limita à política urbana inserida na ordem econômica ou se as normas constitucionais relativas à matéria podem ser reconhecidas cientificamente como uma ordem constitucional propriamente dita é o tema posto em debate. Analisa-se em que medida a ascensão do constitucionalismo social no mundo ocidental resultou na produção de textos constitucionais que na busca da justiça social regulam a ordem econômica, social e, igualmente, urbana. Após, como a ampla constitucionalização-inclusão de normas relativas à cidade em distintas partes da Constituição dogmática e orgânica podem ser reunidas de forma científica para a compreensão de uma ordem urbana constitucional.

**Palavras-chaves:** Direito da cidade; Constituição; Política Urbana; Ordens constitucionais.

## ABSTRACT

The debate revolves around whether the legal-constitutional framework of cities in the 1988 Federal Constitution is confined to urban policy within the economic order or whether the constitutional norms related to this matter can be scientifically recognized as a constitutional order in their own right. This study examines the extent to which the rise of social constitutionalism in the Western world has led to the development of constitutional texts that, in pursuit of social justice, regulate the economic, social, and urban orders alike. Furthermore, it explores how the broad constitutionalization—the inclusion of norms related to cities in various sections of both the dogmatic and organic parts of the Constitution—can be systematically analyzed to define a constitutional urban order.

**Keywords:** Law of the city; Constitution; Urban policy; Constitutional orders.

## 1. INTRODUÇÃO

Na experiência constitucional brasileira, a Constituição Federal de 1988 fruto do processo de redemocratização representa um pacto político pela justiça social e busca pelo desenvolvimento em sua multiplicidade - humano, social, econômico... – trazendo regimes constitucionais voltados à concretização de seus princípios, objetivos e programas fundamentais.

Em relação à regulação da urbe – para além do solo urbano e da dimensão urbanística – pode-se considerar a Constituição Federal de 1988 como a Constituição da Cidade, já que houve plena constitucionalização-inclusão de normas relativas às relações sociais e econômicas travadas na área



urbana, bem como, há uma tendência na constitucionalização-releitura de interpretar tais normas como, por exemplo, à favor da moradia digna<sup>1</sup>.

Em que pese distintas normas na Carta Magna de 1988 sobre o tema de cidade usualmente o regime constitucional urbano é identificado inadequadamente com a política urbana inserida dentro da ordem econômica, de modo a sustentar, que a regulação urbana se limita à propriedade urbana e, portanto, a sua dimensão social dentro da chamada Constituição Econômica.

Ignora, que a tutela dos direitos humanos-fundamentais – como direito à propriedade direito à moradia ou direito dos trabalhadores urbanos – e as competências constitucionais – em matéria não apenas do solo urbano, mas de planejamento urbano, transporte urbano, política habitacional e tributação urbana – integram junto com a política urbana esse regime de promoção da cidade.

Busca o presente trabalho, portanto, a discussão se o regime jurídico-constitucional das cidades na Constituição Federal de 1988 se limita à política urbana inserida na ordem econômica ou se as normas constitucionais relativas à matéria podem ser reconhecidas cientificamente como uma ordem constitucional propriamente dita que será designada como ordem constitucional urbana.

Analisa-se em que medida a ascensão do constitucionalismo social no mundo ocidental resultou na produção de textos constitucionais que na busca da justiça social regulam a ordem econômica, social e, igualmente, urbana. Após, como a ampla constitucionalização-inclusão de princípios, objetivos e programas relativos à cidade, determinam a compreensão de uma ordem urbana constitucional.

## 2. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL E A CIDADE

Embora usualmente designado apenas na expressão singular Estado Social, a superação a partir do século XX dos modelos liberais abrange distintas formas de organização estatal, que envolvem desde suas formas mais drásticas como os chamados Estados Socialistas até a tentativa de convergência do ideal igualitário junto ao libertário nos chamados Estados Liberais-Sociais.<sup>2</sup>

Inexorável que os Estados Sociais surgem como decorrência das próprias insuficiências do liberalismo – ao menos em sua feição clássica – para garantir junto à proteção da autonomia a realização de conquistas sociais e, inclusive, econômicas demandando reformas e um ideal humanista como elementos que se acrescem às novas formas de liberalismo contemporâneo.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Sobre o tema vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. *urbe*, Rev. Bras. Gest. Urbana 9, n. 3, Sep-Dec, 2017.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. p. 411 e seguintes.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 60-62.



Com a ascensão destas novas formas de organização política surge um processo de superação do modelo jurídico tradicional do Estado Liberal, ao menos, burguês oitocentista, com a construção de um constitucionalismo social, que aponta para o resgate de uma base filosófica pautada na busca da igualdade vinculada à uma certa noção de justiça.<sup>4</sup>

Corresponde a uma tentativa de modelagem jurídica capaz de atender o atendimento das questões sociais advindas precipuamente das insuficiências do capitalismo liberal industrial, que culminou em movimentos como a doutrina da justiça social da Igreja, a edição do Manifesto Comunista de 1948 dentre outros e a própria transformação da estrutura econômica<sup>5</sup>.

Inegável que as desigualdades econômicas produzidas pelo liberalismo clássico se ligam à questão urbana, já que há uma conexão entre o processo de ascensão e declínio do capitalismo industrial com o processo de migração no campo e a formação da cidade moderna, de modo que, não há como negar que a urbanização e o urbano contém o sentido da industrialização<sup>6</sup>.

No processo de industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, há um choque entre a realidade urbana e a industrial<sup>7</sup>, que acentuam os problemas do liberalismo clássico e incitam não ao menos naquele momento a revolução social emancipativa, mas uma crise do Estado Liberal e a busca por novas formas de ajuste.

Assim, os Estados Sociais correspondem uma correção do individualismo clássico liberal pela realização de objetivos de uma justiça social<sup>8</sup> de modo que as cartas constitucionais tendem a consagrar junto à sua estrutura tradicional de organização dos Estados Liberais –de organização e exercício do poder e dos direitos individuais – novos elementos capazes de garantir a concretização de fins sociais.

Na formação do Estado Moderno as Constituições foram marcadas pelos influxos de continuidade e descontinuidades exteriorizados nas sucessões e rupturas formais e materiais da ordem jurídico-constitucional vigente em relação à anterior decorrente da ascensão e quedas de regimes políticos sempre marcadas pela proteção do ideal burguês liberal<sup>9</sup>.

De forma que a instabilidade que assolava a Europa Continental no século XIX<sup>10</sup> produziu notável restrição a concepção da Constituição, que era tida como política, a saber, o documento escrito era mero

---

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo social e democracia participativa. p 17.

<sup>5</sup> MOREIRA, Vital. A ordem jurídica do capitalismo. Coimbra: Centelha, 1973. p. 81.

<sup>6</sup> LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001. p. 85.

<sup>7</sup> Idem. Ibidem. p. 16.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 119

<sup>9</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 143-145.

<sup>10</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo I. 6 ed. rev e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 95.

“pedaço de papel” sujeito aos fatores reais de poder, a saber, as relações de poder dominante no Estado que constituem a força ativa daquela sociedade.<sup>11</sup>

Isto persiste até as passagens das Constituições Liberais – que previam apenas a organização do poder estatal e os limites ao seu exercício, precipuamente, a carta de direitos fundamentais individuais<sup>12</sup> – para Constituições Sociais – que propugnavam a justiça social e o bem-estar coletivo traduzindo fins alcançáveis na ordem econômica e social.<sup>13</sup>

O constitucionalismo social assume feição inicial com a Carta Mexicana de 1917 que foi o primeiro texto constitucional na história mundial a atribuir junto com as liberdades públicas, os direitos sociais, culturais e econômicos regulando aspectos, por exemplo, da relação trabalhista antes limitados a liberdade econômica de livre contratação.

Porém, a difusão ocorre com a Constituição de Weimar de 1919, que consagra a República Federal da Alemanha como um Estado Federal Democrático e *Social*, trazendo disposições relativas à instrução e educação (*Bildung and Schule*), economia (*Das Wirtschafsleben*), bem como, a previsão inovadora na Europa dos direitos fundamentais sociais.

A partir de tais textos constitucionais, o constitucionalismo do século XX passa a assumir um caráter diretivo ou programático, incorporando elementos da política econômica e social se adequando, portanto, não apenas a ideais destes movimentos revolucionários na busca da transformação da realidade subjacente, mas igualmente as próprias mudanças deste modelo democrático de massas.<sup>14</sup>

No Brasil, o fim da primeira República com a ascensão de um modelo político que propugnava em certa medida uma ideologia social resultou em uma nova experiência constitucional em 1934, que propugnava uma conciliação, inclusive, antagônica das idéias liberais com normas de natureza extremamente intervencionista, porém, teve morte prematura em razão da instabilidade política.<sup>15</sup>

O ideal de Constitucionalismo Social após um longo período de Ditadura Militar será resgatado plenamente apenas com a Constituição Federal de 1988 quando ocorrerá a promulgação de uma carta magna voltada à promoção da *justiça social* exteriorizada na busca por redução das desigualdades e

<sup>11</sup> LASSALE, Ferdinand. *Que é Uma Constituição?*. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

<sup>12</sup> Como, por exemplo, a Constituição Americana de 1787, a Francesa de 1791 e a Brasileira de 1891.

<sup>13</sup> Como, por exemplo, a Constituição Mexicana de 1917, a Alemã de 1919 e a Brasileira de 1988.

<sup>14</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964)*. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. (Org.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 31

<sup>15</sup> ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1991. p. 326.

promoção do desenvolvimento não apenas nacional, econômico, social ou regional, mas, acima de tudo, humano<sup>16</sup>.

Em um país marcado por grandes contrastes aprofundados na quadra histórica anterior à redemocratização durante o período da ditadura militar e da conhecida “década perdida”, os trabalhos de uma nova constituinte compromissada com tais valores resultou em um texto constitucional analítico com ampla *constitucionalização-inclusão* de temas da ordem econômica e social, bem como, urbana.

Porém, não se limita o constitucionalismo social apenas por uma medida – mais ampla ou não – de intervencionismo estatal no que tange a regulação da ordem econômica e social – restringindo a sua identificação com aqueles modelos políticos apresentados, mas igualmente, aponta um modo de produção de uma organização jurídica própria e de interação entre os poderes.

Junto a regulação da ordem econômica e social, há do ponto de vista normativo, a previsão de programas e objetivos constitucionais, definidoras dos fins a serem perseguidos pelo Estado, que resultam no reconhecimento de um direito a algo (*Rechte auf etwas*) do cidadão<sup>17</sup> em face dos poderes públicos superando anterior a concepção de sua sujeição à vontade política na implementação da Constituição.

A busca da transformação do *status quo* no campo da justiça social, também, fica claro, no que se refere à consagração de um amplo rol de direitos fundamentais de natureza social, garantindo para o grupo social posições jurídicas de proteção aos grupos vulneráveis – o trabalhador, a mulher e a criança – bem como, as prestações mínimas para toda a coletividade – saúde, educação, alimentação dentre outros.

No campo teórico do Direito da cidade – que é precipuamente o espaço de disputa entre o capital e os excluídos – o constitucionalismo social em sua expressão pela Constituição Federal de 1988 promove importantes interações buscando a garantia da redução das desigualdades de acesso à cidade com todas as consequências de uma assimetria geográfica, econômica e social.

A partir da década de 90 do século anterior as áreas metropolitanas brasileiras refletiram mais nitidamente a desigualdade social através da segregação espacial – com a produção e apropriação desigual do espaço urbano – a ampliação dos excludentes – com crescimento da população de rua e do comércio informal – e a setorialidade dos investimentos estatais – nas áreas valorizadas pelo mercado.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 3 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.

<sup>17</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 181

<sup>18</sup> MARICATO, Emilia. Metrôpole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Eficiência. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 53-54.

No conflito do espaço urbano – entre usuários da cidade que demandam moradia, transporte, lazer dentre outros e a iniciativa privada que dotam a cidade como valor de uso – o acesso à cidade liga-se gradativamente a propriedade e ao preço e, portanto, a localização na cidade do cidadão varia conforme o acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura<sup>19</sup>.

Se é inexorável, que em um Estado Democrático, as decisões de alocações dos recursos devam ocorrer no campo da deliberação pública pautada no princípio majoritário é inevitável que em um Estado de Direito ou um Estado Constitucional de Direito compete à deliberação *permanente* definir os princípios de justiça eleitos nas escolhas essenciais da sociedade em seu pacto fundamental.

A redução da deliberação política ao processo eletivo<sup>20</sup>, a histórica e perniciosa influência econômica dos agentes políticos sobre o eleitor<sup>21</sup>, a captação dos agentes políticos por grupos de interesse<sup>22</sup>, conduz a um distanciamento entre representante e representando promovendo estreitamento do debate político que transfere para o Direito e os órgãos judiciários decisões que caberiam aos representantes eleitos.

Sob a égide de um constitucionalismo social brasileiro marcado por uma ideologia constitucional de cunho eminentemente humanista, de proteção e promoção social, as desigualdades promovidas e decorrentes da urbe encontram na dogmática e hermenêutica constitucional elementos para garantir a plena realização dessa apropriação pelos desiguais, ao qual se refere como Direito à Cidade.

### 3. AS ORDENS CONSTITUCIONAIS E A CIDADE

Consagra a Constituição Federal de 1988, também, microssistemas protetivos onde além de regular de forma especial determinadas matérias como tipicamente as leis fundamentais do século XX igualmente fixa funções ou finalidades especiais a serem perseguidas em determinadas atividades públicas e privadas. São as chamadas *ordens constitucionais*.

Representam o conteúdo social das constituições do século XX, que decorrem da luta de classes que resultaram na incorporação no texto constitucional de parcela dos reclames das classes oprimidas, mas que aponta bem a literatura jurídica, em muitos textos, assumem caráter de princípios como esquemas genéricos ou simples programas deixados para os legisladores ordinários.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Idem. Ibidem. p. 43-44.

<sup>20</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do Direito Constitucional no Fomento do Controle Social Democrático: Algumas Propostas Sobre o Tema da Informação in RDE ano 3. N. 12. Out/dez 2008. p. 82-84.

<sup>21</sup> FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. 15 ed. São Paulo: Editora Globo, 2000.

<sup>22</sup> MANCUSO, Wagner Pralon. O Lobby da indústria no Congresso Nacional. São Paulo: EDUSP, 2007. p. 110.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit. 787



De fato, todas as ordens constitucionais, portanto, são sociais, já que não apenas representam a incorporação de um constitucionalismo social, mas porque é elemento constitutivo do próprio modo de produção do direito, já que este se insere em uma estrutura social global ao qual representa uma interação com as demais instâncias deste complexo.<sup>24</sup>

Porém, usualmente se distingue a chamada Constituição Econômica da Constituição Social, além na experiência brasileira costumar-se designar uma Constituição Financeira e Tributária, em que pese a regulação do processo de obtenção e dispêndio de recursos estatais não seja identificável na maioria das vezes como conquistas do Constitucionalismo social.

A Constituição Econômica determina como funções a valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, estipulando como seus princípios fundamentais direcionados a tais fins, a garantia da função social da propriedade, a defesa do consumidor e outros.<sup>25</sup>

Representa a parte da Constituição Federal que fixa as bases constitucionais do sistema econômico de forma quadripartite - princípios econômicos, política urbana, política agrícola e fundiária e reforma agrária e sistema financeiro nacional – de modo a racionalizar o exercício da atividade econômica sendo o estatuto fundamental da forma econômica capitalista.<sup>26</sup>

A consagração da política urbana e agrícola no título da Ordem Econômica demonstra a regulação da propriedade rural e urbana são tidas em uma perspectiva liberal como fator de produção, mas na tensão com o viés social presente em todo texto constitucional, verifica-se uma regulação pautada a fins coletivos como as funções sociais da cidade e bem-estar dos seus habitantes.

Os próprios objetivos e princípios fundamentais e gerais da atividade econômica demonstram a dialética entre livre propriedade e função social, livre iniciativa e defesa do consumidor e meio ambiente, livre contratação e valorização do trabalho humano, dentre outros que apontam na ideologia constitucional uma tentativa de equilíbrio entre os interesses referidos.

Tanto na Ordem Econômica quanto na Ordem Social exterioriza uma integração formada por esta dialética *liberal-social*, que dá pluralismo ao texto constitucional e permite albergar ideologias distintas sob a mesma dogmática permitindo ao nosso ver uma maior estabilidade constitucional, que se demonstra pelos mais de 30 anos da Carta de Outubro de 1988.

No que se refere à cidade, esta tensão liberal-social apenas exterioriza a luta das classes e das forças políticas na constituinte, que conseguiram com certo equilíbrio traduzir na dogmática

---

<sup>24</sup> GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 70.

<sup>25</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 05 de Outubro de 1988. Art. 170 caput e incisos.

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 785-786.

constitucional suas pautas permitindo um arcabouço normativo que tanto consagra um *status quo* das relações econômicas e sociais hegemônicas, como busca produzir transformações na ordem das coisas.

A Constituição Social fixa como funções a proteção na ordem social do primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, estipulando como seus princípios fundamentais direcionados a tais fins, a garantia de universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, irredutibilidade do valor dos benefícios dentre outros.<sup>27</sup>

No texto constitucional de 1967 já havia a tentativa de conciliar a livre-iniciativa com o valor do trabalho, associados a expressões como justiça social e dignidade da pessoa humana, porém, com a Constituição Federal de 1988 amplia-se a ordem social com temas de família, educação e cultura, inclusive, com a tutela de grupos usualmente à margem da proteção, como os indígenas e as mulheres.<sup>28</sup>

A previsão na Constituição que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais significa um compromisso social de redução das desigualdades e desenvolvimento através da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, mas da existência de um sistema securitário assegurador a todos de uma existência digna e cobertura contra riscos sociais.

Assim, ainda que os direitos sociais estejam na parte inorgânica dos direitos fundamentais, integram a ordem social junto com demais temas de relevância para a sociedade como comunicação social, ciência tecnologia e outros, demonstrando que a ordem constitucional na disposição interna do texto constitucional que trata de diferentes aspectos da sociedade brasileira.<sup>29</sup>

Essa ampla constitucionalização-inclusão das relações econômicas e sociais denotam um dirigismo constitucional na busca pela implementação de objetivos e programas voltados à transformação social produzindo o arcabouço normativo-constitucional necessário para criar ambiente propício à tentativa de implementação do Direito à Cidade.

#### 4. POR UMA TEORIA DA ORDEM CONSTITUCIONAL URBANA

A interface necessária entre o constitucionalismo social consagrado na Constituição Federal de 1988 e o Direito da Cidade demanda o reconhecimento de uma parte do Direito Constitucional que estude

<sup>27</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa de 05 de Outubro de 1988. Art. 193 e 194.

<sup>28</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Comentários ao artigo 193 in: CANOTILHO, J. J. Gomes. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo : Saraiva/Almedina, 2013.

<sup>29</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. Intervenção do Estado na ordem social. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 2



a ordem constitucional urbana, inclusive, como campo específico ou subramo do Direito Constitucional que já tivemos oportunidade de tratar como Direito Constitucional da Cidade<sup>30</sup>.

A ordem constitucional urbana compreende a apreensão das regulações constitucionais parciais no texto de 1988 à luz das questões da Cidade, de modo a identificar como essas modalidades de intervenção do Estado nos aspectos econômicos, financeiros, tributários e sociais podem ser lidos à partir do Direito da Cidade como instrumentos de garantia de sua plena realização.

As normas da ordem financeira, abrange o estudo das leis orçamentárias, do orçamento participativo e dos instrumentos financeiros em geral à luz da cidade de forma a verificar como o processo de planejamento e execução da atividade financeira estatal pode ser utilizado como instrumento fomentador da aplicação e gestão de recursos para atendimento das finalidades urbanas.

No que tange a tributação, a questão da ordem tributária e do federalismo fiscal brasileiro, bem como, da tributação e dos tributos na ordenação urbana, permitem compreender o planejamento e a fiscalidade urbana, a função fiscal e extrafiscal que os tributos exercerão na ordenação da cidade e no acréscimo da redistribuição de recursos na assimetria urbana.

Na ordem econômica, envolve a análise dos princípios e objetivos que regulam a atividade econômica estatal e privada à luz da governança urbana e da justiça social nas cidades, bem como, da própria Política Urbana e da função que a propriedade urbana assume à luz não apenas dos fins econômicos liberais, mas igualmente sociais definidos pelo texto constitucional.

Destaca-se, a regulação da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 no que tange aos seus instrumentos constitucionais de planejamento urbano, desapropriação urbanística sancionatória, de Vedação a Usucapião e Concessão de Uso para Fins de Moradia, bem como, o objetivo de atendimento das funções sociais da cidade e bem estar dos seus habitantes.

Envolve, também, a regulação constitucional da política agrária, de modo a compreender como a política agrícola e fundiária na Constituição de 1988, a reforma agrária, a destinação de terras públicas e devolutas, a vedação à usucapião e demais normas apontam as relações e interseções do campo e da cidade na busca pela justiça social.

Na ordem social, como a promoção da Educação, Cultura e Desporto permitem garantir o exercício pleno das autonomias públicas e privadas necessárias para o direito à Cidade e como a Ciência, Tecnologia, Informação na Constituição de 1988 correspondem a instrumentos importantes para a tentativa de implementação das chamadas Cidades Inteligentes.

---

<sup>30</sup> Sobre o tema vide: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Por uma teoria constitucional do Direito da Cidade. *Revista De Direito Da Cidade*, 14(4), 2847–2873, 2022.

Abrange o estudo do meio ambiente e da cidade, não apenas em sua modalidade artificial usualmente identificado com urbano, mas os bens naturais nas cidades e como aplicar os instrumentos de proteção e promoção garantindo que o meio ambiente seja promovido em seus conflitos com questões como direito à moradia, expansão de infraestrutura e outras questões.

A família que naturalmente era objeto de estudo do Direito Privado com a sua ampla constitucionalização em 1988 demonstra seu papel nas relações públicas, ao verificar a regulação da família, da criança, adolescente, jovem e do idoso na cidade permitindo o pleno desenvolvimento dos habitantes na urbe e das relações sociais privadas.

Por fim, os indígenas, seus direitos e suas terras ocupadas que são regulados na ordem social podem ser vistos à luz do Direito da Cidade, já que com amplo processo desordenado de urbanização, muitas das vezes os conflitos indígenas ocorrem na urbe na tensão entre a proteção de terras tradicionalmente ocupadas e propriedade pública e privada urbana.

Em síntese, a definição de um Direito Constitucional da Cidade como sub-ramo destinado a análise de uma teoria da Constituição ou do Estado Federativo à luz das questões da urbe, mas de uma ordem constitucional que se refere à cidade é a tentativa de proceder uma investigação jurídica multidisciplinar e socialmente engajada voltada à realização do Direito à Cidade.

## 5. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 pautada pela busca da justiça social e reconhecendo que o desenvolvimento humano, social, econômico e regional demanda um sistema articulado de princípios, objetivos, programas e direitos fundamentais traz uma série de inclusão de normas relativas à urbe permitindo a superação das desigualdades que marcam o acesso e a permanência à Cidade, ao menos, formal.

A chamada então Constituição da Cidade produz uma constitucionalização-inclusão de normas relativas às relações sociais e econômicas travadas na área urbana e demanda uma constitucionalização-releitura de seus intérpretes que permitam interpretar tais normas, para além das visões tradicionais de propriedade e solo urbano, mas, pautada na promoção de valores constitucionais como a dignidade nas relações na cidade.

Fruto de um processo constituinte marcado pela atuação de subcomissões, a Carta Magna de 1988 acabou reunindo no capítulo da política urbana parte da regulação constitucional fundamental relativa ao Direito da Cidade, sem que com isso, se limite apenas as normas presentes dentro do título da



ordem econômica e financeira no texto constitucional e muito menos sejam interpretadas apenas de forma isolada.

O reconhecimento de uma ordem constitucional urbana é admitir a sistematização pela literatura jurídica e a interpretação pelos seus operadores das normas constitucionais tanto na parte dogmática – os direitos humanos-fundamentais – quanto dogmática – das competências, ordens constitucionais – de forma a atender o *telos* constitucional de promoção da justiça social na Cidade.

Isto significa aduzir, que na própria ordem financeira há a previsão das leis orçamentárias e do orçamento participativo que precisam ser tidos à luz da cidade<sup>31</sup>. Na ordem tributária, que há em matéria de tributação normas relativas ao planejamento e fiscalidade urbana, bem como, função extrafiscal que atende os fins da cidade.<sup>32</sup>

Na ordem econômica, a própria regulação da política urbana com a previsão do plano diretor, das funções sociais da cidade, do IPTU progressivo e da desapropriação urbanística sancionatória, que devem ser interpretados à luz da Constituição da Cidade<sup>33</sup> e da política agrária, que traz importantes intersecções entre o campo e a cidade e demanda a interpretação da reforma agrária e das terras devolutas a partir dessa correlação.<sup>34</sup>

Igualmente na ordem social haverá disposições de educação, cultura e desporto<sup>35</sup>, ciência, tecnologia e informação<sup>36</sup>, meio ambiente<sup>37</sup> e família<sup>38</sup>, que se correlacionam com a regulação na cidade

---

<sup>31</sup> BONIZZATO, Luigi; BARBOSA, Alvaro. Ordem financeira e cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>32</sup> GRASSANOU, Luciana. Tributação e cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>33</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Política urbana na Constituição da cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>34</sup> COTTA, Tatiana. Política agrária e a cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>35</sup> BAPTISTA, Patricia. Educação, desporto e cultura na cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>36</sup> MANDARINO, Luca Moura. Ciência, tecnologia, informação e cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>37</sup> LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Côrrea Souza; OLIVEIRA, Larissa Pinho de. Meio ambiente e cidade in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>38</sup> XAVIER JUNIOR, Ely Caetano; PAES, Érika de Aquino; MOAS, Luciane da Costa in: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Direito constitucional da cidade. Volume 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

e não devem ser tidas de forma estática, mas devem ser interpretadas considerando não apenas as normas relativas à urbe, mas este sistema constitucional chamado de ordem constitucional urbana.

## 6. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. História Constitucional do Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1991.

BARCELLOS, Ana Paula de. Papéis do Direito Constitucional no Fomento do Controle Social  
BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.  
Democrático: Algumas Propostas Sobre o Tema da Informação in RDE ano 3. N. 12. Out/dez 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964). In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmiento. (Org.). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionario de politica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

\_\_\_\_\_. Direito constitucional e teoria da Constituição. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2008.

LASSALE, Ferdinand. Que é Uma Constituição?. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Emilia. Metrôpole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Eficiência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito urbanístico. São Paulo: Malheiros, 1993.

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo I. 6 ed. rev e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

PIOSEVAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 3. ed. atual. São Paulo: Max Limonad, 1997.

MOREIRA, Vital. A ordem jurídica do capitalismo. Coimbra: Centelha, 1973.



MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. Por uma teoria constitucional do Direito da Cidade. *Revista De Direito Da Cidade*, 14(4), 2847–2873, 2022.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana* 9, n. 3, Sep-Dec, 2017.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TORRES, Marcelo Nóbrega da Câmara. *Direitos sociais*. Brasília: Senado Federal, 1987.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Intervenção do Estado na ordem social. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.)*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Mauricio Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

#### Sobre os autores:

##### **Emerson Affonso da Costa Moura**

Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador certificado pelo CNPQ pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=H8405515>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro. Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9824-0832>

E-mail: [emersonacmoura@adv.oabRJ.org.br](mailto:emersonacmoura@adv.oabRJ.org.br)

##### **Mauricio Jorge Pereira da Mota**

Professor da Faculdade de Direito da UERJ. Doutor e Mestre em Direito pela UERJ.

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9722-1330>

E-mail: [mjmota1@gmail.com](mailto:mjmota1@gmail.com)

##### **Marcos Alcino de Azevedo Torres**

Professor da Faculdade de Direito da UERJ. Doutor em Direito pela UERJ.

UERJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2890-6010>

E-mail: [malcino@globo.com.br](mailto:malcino@globo.com.br)

