



PUBLICIDADE

# Estatuto da Cidade e Plano Diretor

Ivan Carneiro Castanheiro\*

13 de janeiro de 2022 | 05h00



Ivan Carneiro Castanheiro. FOTO: MPD/DIVULGAÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/00) trata-se de um regramento que visa a ordenação das cidades, possui natureza jurídica de norma de ordem pública e interesse social. Constitui-se em norma geral sobre urbanismo, objetivando fazer com as cidades cumpram suas funções sociais e gerem bem-estar a seus habitantes, ou, em outras palavras, traga um mínimo de dignidade às pessoas. Regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.257/01).

Trata-se de “*um padrão de comportamento para todos os municípios, na condição de normas diretoras, que introduzem condicionantes ao direito de propriedade, ao direito de parcelar, usar, edificar e ocupar o solo de qualificação urbana*”.<sup>[1]</sup>

Visando complementar o Estatuto da Cidade e com bases em suas diretrizes, houve e continua havendo a necessidade de estabelecer regras, por meio do Plano Diretor Municipal. Se for este incompleto, fazem-se necessárias leis municipais complementares ao Plano Diretor (leis setoriais), visando combater o colapso do sistema de transporte, os processos erosivos, a impermeabilização do solo, a proliferação de habitações precárias, os caóticos índices de saneamento básico, a redução da “favelização”.

A favelização (ocupações habitacionais precárias e desordenadas) pode e deve ser enfrentada via regularização fundiária, cuja Lei Federal 13.465/17 flexibiliza as regras urbanísticas, com o objetivo de trazer os núcleos urbanos clandestinos ou irregulares para comporem formalmente a cidade e a economia local. Aliás, a regularização fundiária, como forma de ordenação das cidades, é uma das diretrizes e um dos instrumentos do Estatuto das Cidades (art. 2º, XIV e art. 4º, V, “q”, da Lei 10.257/00, respectivamente).

Já o Plano Diretor ou lei setorial deve disciplinar os novos parcelamentos do solo, nas variadas modalidades. Deverá levar em conta os efeitos sinérgicos e cumulativos dos vários e sucessivos parcelamentos em dada zona do município. Para tanto, devem ser utilizados instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e, em casos de empreendimentos com maior potencial de causar impactos ambientais, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de seu consequente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).<sup>[2]</sup>

O urbanismo deve abranger habitação, trabalho, circulação no espaço urbano e recreação do corpo e do espírito, conforme a Carta de Atenas de 1933. Esses elementos vêm agrupados no Estatuto da Cidade. Nesse sentido leciona o festejado constitucionalista e urbanista, José Afonso da Silva, afirmando que: “Ainda que se conteste a atualidade dessa premissa, cumpre anotar que a Lei 10.257, de 10/07/01, incorporou expressamente as funções moradia, trabalho e lazer ao definir o direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I). A circulação, função que se exerce nas vias públicas, praças, parques, áreas verdes e de lazer (no meio circulante), aparece nos dispositivos que tratam das diretrizes da política urbana, quando essa lei faz alusão à infraestrutura, transporte, equipamentos urbanos e comunitários (art. 2º, I, V, VI, “c” e “d”) e aos elementos condicionantes do estudo de impacto de vizinhança (EIV – art. 37, II e V).”<sup>[3]</sup>

PUBLICIDADE

Quanto ao Plano Diretor, com Caramuru Afonso Francisco, pode-se afirmar ser ele “instrumento de que se deverá valer o Poder Público para satisfazer o direito às cidades sustentáveis. Direito múltiplo criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no 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.”<sup>[4]</sup>

Discorrendo sobre os requisitos do plano urbanístico, aponta, com propriedade, a ilustre advogada e Professora da Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP), Daniela de Campos Libório Di Sarnio, que ele “deve ser precedido de uma dinâmica de planejamento que, pelo levantamento de dados e índices, verificará as carências e necessidades, apontando soluções. Este resultado será traduzido em um documento que será o plano. Este processo de elaboração pode e deve envolver a população para definição de metas realistas.”<sup>[5]</sup>

Muito importante que no processo de elaboração e na revisão do Plano Diretor (com periodicidade máxima de dez anos) haja não somente estudos técnicos embasadores de planejamento, mas também participação popular, por meio de audiências públicas, com coleta de dados e sugestões da sociedade civil organizada, entidades de classe, bem como da população em geral. Tais sugestões devem ser apreciadas, uma a uma, pelo poder público quando da formatação do plano diretor, ainda que tais colaborações não vinculem o poder pública na tomada de decisão. Do contrário, a participação popular seria meramente formal e nada efetiva.

O plano diretor deve, minimamente, dispor sobre os seguintes tópicos: uso do solo urbano, expansão urbana, parcelamento do solo urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O Plano Diretor recebe diversas denominações, sendo também conhecido como Plano Diretor Municipal, “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”, “Plano de Desenvolvimento Local Integrado”, “Plano Urbanístico Básico”, “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (PDDI) ou denominações similares. Foi constitucionalmente alçado a instrumento básico da política urbana (art. 182, § 1º), sendo disciplinado no art. 40, “*caput*”, da Lei 10.257/00, no tocante à forma de desenvolvimento e da expansão urbana, visando ao cumprimento das funções sociais da cidade, de modo a garantir o bem-estar dos cidadãos, relacionando-se muito estritamente com as questões socioambientais.

Na Constituição Federal, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, da qual o plano diretor é o instrumento básico, tem por incumbência expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade ( art. 182 ). Inclui a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos ( art. 21, XX ). A mencionada ordenação da cidade é definida no artigo 30, inciso VIII como o “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.[\[6\]](#)

Caso bem planejado, elaborado e executado por parte do poder público municipal (Poder Executivo e Poder Legislativo), a criação ou modificação (revisão no mínimo decenal) do Plano Diretor impede a ocorrência de abusos por parte de agentes públicos e de particulares que atuam no denominado *mercado imobiliário*. O plano deve servir de instrumento preventivo para evitar as anomalias no uso e ocupação do solo urbano, bem como de diretriz para a correção dos pretéritos e corriqueiros desmandos no uso e ocupação do solo, por meio da regularização fundiária.

As dificuldades a serem superadas no regramento do uso e ocupação do solo urbano são mais de ordem política, pois é necessário romper com as práticas clientelistas e imediatistas (eleitoreiras) que caracterizam, infelizmente, o processo de tomada de decisão em todos os setores da administração pública.[\[7\]](#)

José Carlos de Freitas ressalta que mesmo aqueles municípios desobrigados legalmente de constituírem planos diretores não estão isentos de promover seu planejamento territorial. Seu correto raciocínio encontra amparo no artigo 2º do Estatuto da Cidade como norma geral, pelo qual a política urbana é dirigida a todos os Municípios, nos termos do art. 182, “*caput*”, da Constituição. Ela atua na condição de normas diretoras, as quais introduzem condicionantes ao direito de propriedade, ao direito de parcelar, usar, edificar e ocupar o solo urbano.[\[8\]](#)

As matérias reservadas ao plano diretor não podem ser veiculadas por outros instrumentos, pois este é matéria reservada à lei (art. 5º, II, da CF), sendo amparado pelo regime da propriedade urbana constitucionalmente atribuído ao plano diretor (art. 182, § 2º). Assim, uma legislação urbanística difusa (“*colcha de retalhos*”) não se caracteriza como plano diretor.[\[9\]](#)

O Plano Diretor Municipal, por sua vez, deve se adequar ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (art. 12 e art. 10, §§ 2º e 3º da Lei 13.089/15) em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, diante da prevalência das questões regionais sobre as locais, tal como previsto no Estatuto da Metrópole e no art. 25, § 3º da Constituição Federal.

Para a adequada ordenação das cidades, onde vivem 84,72% dos brasileiros, há a necessidade de que as inúmeras diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade estejam refletidos no Plano Diretor Municipal. Este deve ser elaborado mediante preponderantes critérios técnicos e debates com efetiva participação popular, de maneira a

refletir as reais características e necessidades de ajustes no uso e ocupação do território municipal, bem como direcionar políticas públicas urbanas, ambientais, sociais e econômicas do Município para solucionar/amenizar as carências e distorções.

Não se pode olvidar de constar do Plano Diretor diretrizes à gestão do território rural, para onde a expansão urbana somente pode ser permitida com prévio planejamento baseado em critérios técnicos (art. 42-B do Estatuto da Cidade).

Apesar dos 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade, muito há para se evoluir em termos de planejamento e execução de políticas urbanas, visando a efetiva aplicação das disposições do Estatuto da Cidade.

Serão exigidos maturidade política e efetiva prevalência do interesse público sobre os interesses particulares para que a política urbana brasileira possa fazer com que nossas cidades cumpram com suas funções sociais e tragam bem-estar aos seus habitantes, nos termos dos mandamentos constitucionais (art. 182) e do Estatuto da Cidade, o que passa pela esmerada elaboração ou revisão do Plano Diretor.

[1] José Carlos de Freitas. Loteamentos fechados: O papel do Ministério Público, p. 29-30.

[2] Ivan Carneiro Castanheiro. Direito Urbanístico e Direito à Moradia, “In” Manual de Direitos Difusos, Coord. Edilson Vitorelli, 2ª ed., 2019, Salvador, Ed. Juspodivm, p. 988.

[3] O Estatuto da Cidade e o equilíbrio do espaço urbano, p. 443.

[4] Estatuto da Cidade comentado. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 241, “apud”, Diógenes Gasparini. Aspectos jurídicos do plano diretor. Temas de direito urbanístico 4. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado, 2005, p. 80

[5] Daniela Campos Libório de Sarnio, Responsabilidade do Estado e o plano urbanístico. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan de Melo; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (Coords). Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 964.

[6] Roberto Braga. Plano diretor municipal: três questões para discussão. Disponível em

#### Documento

[HTTPS://DADOSMUNICIPAIS.ORG.BR/ARQUIVOS/PLANO\\_DIRETOR\\_1237397365.PDF](HTTPS://DADOSMUNICIPAIS.ORG.BR/ARQUIVOS/PLANO_DIRETOR_1237397365.PDF)



. Acesso em 11.jan.22.

[7] Roberto Braga. Plano diretor municipal: três questões para discussão. Disponível em

#### Documento

[HTTPS://DADOSMUNICIPAIS.ORG.BR/ARQUIVOS/PLANO\\_DIRETOR\\_1237397365.PDF](HTTPS://DADOSMUNICIPAIS.ORG.BR/ARQUIVOS/PLANO_DIRETOR_1237397365.PDF)



. Acesso em 11.jan.22.

[8] Direito urbanístico. “In”: Vidal Serrano Nunes Júnior. Manual de Direitos Difusos. São Paulo: Editora Verbatim, 2009, p. 414.

[9] Victor Carvalho Pinto, Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, p. 223-224.