

# EDITORIAL

## Estatuto das Cidades: 15 anos da Lei nº 10.257/2001

### **Daniela Campos Libório**

Coordenadora-Geral da Revista Brasileira de Direito Urbanístico. Advogada. Doutora em Direito pela PUC-SP. Professora dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da PUC-SP, onde coordena a área de Direito Urbanístico. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

---

**Palavras-chave:** Estatuto das Cidades. Política urbana brasileira. Plano Diretor.

**Sumário:** **1** Considerações introdutórias — **2** Período anterior à Constituição Federal de 1988 — **3** A Constituição Federal de 1988 — **4** O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 — **5** Desafios atuais da política urbana e do Estatuto da Cidade — **6** Considerações finais

---

### **1** Considerações introdutórias

A Lei Federal nº 10.257/2001 trouxe parâmetros e diretrizes para a política urbana brasileira e é considerada um verdadeiro marco não só legal como também político. Propõe-se neste texto analisar alguns estágios do marco normativo e político da história recente da política urbana brasileira de forma que seja possível compreender qual o cenário e os desafios que se apresentam nos dias de hoje diante da efetivação (ou não) da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Para isso, dividiu-se o estudo em três fases: anterior à Constituição Federal brasileira de 1988, o interregno entre a promulgação da CF 88 e a promulgação da Lei nº 10.257/2001 e após a promulgação da Lei nº 10.257/2001 até os dias atuais. Pretende-se com isso demonstrar a evolução do cenário político normativo e entender as diferenças dos desafios nessas diversas etapas e o contexto atual.

O histórico do crescimento das cidades brasileiras é de desordenação de ocupação do território. Significa dizer que o Poder Público não se apropriou da competência planejadora que lhe é própria, no sentido de direcionar o crescimento das cidades a partir de algum modelo escolhido, independentemente da opção feita.

O Poder Público, ao não incidir sobre o território da *urbes*, deixou que a sociedade civil assumisse tal papel. A consequência secular foi de modelo urbano profundamente desequilibrado em todos os cenários possíveis: acesso à terra urbana apenas pela Lei do Mercado Imobiliário, oferta de infraestrutura e de serviços públicos desigual nas áreas da cidade, havendo uma correspondência inegável com a condição socioeconômica do habitante, oferta esporádica e irregular de programas habitacionais, sem satisfazer a demanda. Parte da cidade possui tudo: luz, água canalizada, saneamento, transporte público, recolhimento de lixo, edificações regulares e seguras, presença de segurança pública, postos de saúde, escolas, áreas de lazer (como parques, praças). Nas áreas em que há presença de todos, ou parte, (d)esses equipamentos, também há alguma disparidade na qualidade dos serviços ofertados. Por outro lado, há partes na cidade em que pouco ou nada é ofertado e, em tais lugares, é grande a chance de serem ocupações juridicamente irregulares, com população vulnerável e de baixos recursos financeiros.

Assim, em um cenário de profundo desequilíbrio urbano, a ausência da atuação do Poder Público na implementação de políticas urbanas só fez por agravar os mecanismos adotados pelas coletividades atuantes nesse cenário, fosse de mercado imobiliário e de proprietários urbanos, fosse de população de baixa renda e suas ocupações irregulares pela cidade. O que se assiste é a sociedade disputando cada direito, cada metro quadrado, como se o Estado e o direito não existissem.

## 2 Período anterior à Constituição Federal de 1988

Até o advento da Constituição Federal de 1988, houve baixo grau de atuação do Poder Público na política urbana.

Ainda na década de 1970, houve planos habitacionais para população de baixa renda, pois o déficit de moradia no país já era alarmante e trazia consigo prejuízos de toda ordem em face dessa situação. Não havia preocupação, entretanto, que as habitações ofertadas se integrassem com a dinâmica da cidade consolidada, aquela que possui todos os equipamentos públicos aos cidadãos. Foram construídos vários conjuntos habitacionais, em forma de prédios baixos, sem qualquer área de lazer, longe de transportes públicos, escolas, do mercado de trabalho, entre outras dissonâncias.<sup>1</sup> A compreensão, à época, era de oferta do imóvel propriamente dito, sem haver nexo com o entorno da habitação.

<sup>1</sup> O BNH foi o principal alavancador da construção habitacional no país no período anterior à Constituição Federal de 1988, com características muito próprias e privilegiando modelos de moradia padrão, elaborados muitas vezes por arquitetos de renome, com um sistema de financiamento que levou os mutuários à inadimplência e desconectou a habitação da área urbana consolidada e integrada. Como referência de leitura, a exemplo, Rubin e Bolfe (2014), disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/download/11637/pdf>>.

Nessa época também houve a disseminação de loteamentos clandestinos para a população de baixa renda em área distantes da área urbana. Após vender os lotes, o loteador desaparecia, e os compradores iam até a prefeitura para reclamar de ausência de luz, água, transporte público e asfalto. Tais medidas eram adotadas, e a consequência era o aumento do valor das áreas entre a parte urbana e o loteamento contemplado pela oferta de equipamentos públicos. Tal prática, absolutamente perniciosa e criminoso, trouxe distorção de crescimento urbano em muitas cidades.

A Lei Federal nº 6.766/79, que disciplinou o parcelamento do solo urbano, teve grande impacto e importância, tendo sido recepcionada pelo atual Texto Magno. Trouxe a definição de termos, limites e disciplinamento de competências. Trata com rigor o parcelamento irregular e o criminaliza. Se, por um lado, não poderiam ser mais tolerados a apropriação e parcelamento de área urbana de maneira indiscriminada, por outro, não houve tratamento diferenciado para compreender e disciplinar situações díspares, como a ocupação do solo urbano pela população de baixa renda, criminalizando praticamente todo o seu cenário.

Nas municipalidades existia, no trato da questão urbana, o Código de Posturas e a Lei de Zoneamento. Esses eram os documentos principais de gestão de política urbana municipal: o disciplinamento sobre a localização das atividades (residência, comércio, serviço e indústria) e o disciplinamento das edificações (recuos, alturas, insolação, incomodidades etc.). Como instrumento central de atuação pública havia a desapropriação, usada para reformular algum traçado, como ampliação de vias públicas, instalação de prédios públicos ou alguma outra edificação de interesse público. Assim, o particular tinha que ter aprovada sua planta na prefeitura. Portanto, pode-se dizer que a função da política urbana brasileira até 1988 era ordenadora, ou seja, organizar o território e os serviços e usos nele existentes, mas não conectava a ordenação às pessoas que nele habitavam.

### 3 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe consigo uma mudança de paradigma para a política urbana. A inclusão de capítulo próprio no texto constitucional fez consignar o necessário estabelecimento de política de Estado sobre o cenário urbano. Localizado no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Capítulo II da Política Urbana tem nos seus artigos 182 e 183 o estabelecimento de uma mudança profunda no direcionamento do que ocorria até então. Vejamos:

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.

Pois bem, o que se detecta como uma profunda alteração no trato da questão está no próprio *caput* do artigo 182 ao dispor que a política urbana está voltada para o bem-estar dos habitantes. Ou seja, a política urbana não é mais uma mera ordenação de solo com interesses a serem discutidos pelas autoridades públicas e eventuais interessados. Há um contexto urbano a ser considerado em cada localidade, já que a competência privativa para ordenar e executar a política urbana foi trazida para o então recém-incluído ente federativo município. Traz também os princípios da função social da cidade e da propriedade. Delinea o princípio implícito da coesão dinâmica.<sup>2</sup> Expande-se além do capítulo acima mencionado.

O artigo 24, I, do Texto Constitucional explicita o direito urbanístico nas competências concorrentes. Reforça a competência municipal sobre o disciplinamento

<sup>2</sup> O princípio da coesão dinâmica é característico do direito urbanístico e tem como função conectar a dinâmica que se impõe para planejar a cidade, com suas alterações cotidianas, com um eixo central que traga os princípios e as diretrizes principais da cidade. Pretende esse princípio assegurar que a efetividade da política urbana seja viável de forma harmônica e coesa àquilo que tenha sido estabelecido pelo Plano Diretor.

do território urbano no artigo 30, VIII. Amplia o trato da questão ao incluir competências que refletem sobre a política de desenvolvimento urbano, como o artigo 25, §3º, ao tratar da criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelos Estados-Membros. Faz-se uma leitura sistêmica, muito bem-vinda por sinal, com o artigo 225, ao dispor que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que significa dizer que a área urbana, com seus cidadãos, também tem o direito de viver em uma cidade ecologicamente equilibrada, reforçando o que atualmente é chamado de “meio ambiente urbano”.<sup>3</sup> Associa o direito de propriedade à sua função social, e o faz em mais de uma oportunidade: no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e no artigo 170, que dispõe sobre os princípios da atividade econômica e financeira, incluindo ambos em seus incisos II e III, além do próprio artigo 182.

Diante desse brevíssimo alinhamento dos dispositivos constitucionais de 1988, fácil compreender que o regime jurídico do direito urbanístico mereceu contornos e delineamentos de estatura constitucional, criando, indiscutivelmente, um ambiente de atuação pública específica e autônoma dos demais objetos inerentes à finalidade do Estado. Mais ainda. Reflexo necessário e ajustado aos objetivos da República, mormente aquele insculpido no artigo 3º, III, que determina como finalidade maior do Estado brasileiro a diminuição das diferenças sociais e regionais. Considerando que o Brasil é um país majoritariamente urbano, o Estado brasileiro realiza-se, em grande parte, nas cidades, e será nelas que a boa gestão pública poderá alcançar o primado republicano. Isso porque o cenário urbano é profundamente desigual e, se é objetivo da República diminuir as desigualdades, então necessário é diminuir as desigualdades nas cidades.

Ao associar o inciso III do artigo 3º com o *caput* do artigo 182 (bem-estar dos habitantes), tem-se que a gestão dos espaços habitáveis e habitados deve ser prioridade na atuação do Poder Público, incidindo sobre os demais interesses públicos em escala prioritária.

De toda sorte, o artigo 182 da Constituição Federal previu a elaboração de normas gerais pela União Federal ante as novas competências de política urbana (*mediante diretrizes gerais fixadas em lei...*). Tais normas gerais são fundamentais para estruturar as políticas urbanas locais, pois trazem princípios, competências, instrumentos, delineiam limites, sanções, entre outros temas possíveis. Diante da lacuna normativa existente por 13 anos, pouco se avançou na implementação de uma nova ordem urbana nacional de 1988 até 2001. Os instrumentos previstos na Constituição Federal necessitam da elaboração de Plano Diretor para sua efetivação, que, por sua vez, necessita das normas gerais para sua legitimação.

<sup>3</sup> A tese de doutoramento por nós defendida em 2001 na PUC-SP tinha como título *O Direito Urbanístico Moderno: meio ambiente urbano e qualidade de vida*, à época, um ineditismo para o direito.

Portanto, enquanto não foi promulgada a Lei Federal nº 10.257/2001, o capítulo da Política Urbana, bem como o novo marco normativo e político para cidades, ficou sem efetividade perante as competências municipais.<sup>4</sup>

Em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, foi incluído o direito à moradia como direito social, ampliando o alcance e o repertório do referido artigo, que já possuía o lazer e o trabalho, que são os eixos da função da cidade, segundo Carta de Atenas, de 1933, faltando apenas a circulação, que veio a ser incluída como direito ao transporte pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Assim, o artigo 6º da Constituição Federal ganhou relevo especial para a política urbana ao ter, dentre os direitos sociais, as quatro funções da cidade: moradia, lazer, transporte (circulação) e trabalho.

#### 4 O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001

Em 2001, foi promulgada finalmente a Lei Federal nº 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade. Trouxe as diretrizes para a política urbana brasileira, os instrumentos urbanísticos e outros igualmente aplicáveis à gestão urbanística, delineou a aplicação dos instrumentos designados para o descumprimento da função social da propriedade. Dispôs sobre sanções às autoridades que descumprirem a ordem urbanística e associou a execução do Plano Diretor à execução orçamentária municipal, elemento-chave para sua efetividade. Dispôs capítulo sobre gestão democrática da cidade, com um enfoque de amplo espectro sobre a atuação da população na elaboração e fiscalização da política urbana. O art. 43, IV, ao estabelecer iniciativa de projeto, plano e programa, traz para dentro do Poder Executivo a democracia direta, estabelecendo uma conexão direta entre a vontade popular e o conteúdo do Plano Diretor e suas complementações. A participação popular torna-se fundamento de validade do Plano Diretor e elemento-chave para exercício do controle sobre a política urbana.

A partir de 2001, assistiu-se no país uma força tarefa para alavancar a elaboração de planos diretores nos municípios brasileiros. Em 2005, menos de 15% das cidades brasileiras tinham Plano Diretor. Já em 2015, metade das 5.572 cidades tinha Plano Diretor, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo IBGE. Todos os municípios com mais de 100.000 habitantes afirmaram que tinham Plano Diretor. Ainda, um percentual de 12,4% dos municípios afirmou que estavam elaborando seus planos. Portanto, mais de 60% dos municípios

<sup>4</sup> Exemplo concreto da suspensão da efetivação dos novos instrumentos constitucionais de política urbana foi a não implementação das sanções aplicáveis ao caso de descumprimento da função social da propriedade, tendo como elemento mais debatido perante o Poder Judiciário o IPTU Progressivo, previsto no art. 182, §4º, II, em face da progressividade de sua alíquota.

brasileiros têm ou estão elaborando Plano Diretor. Vê-se, portanto, que se rompeu com a omissão planificadora da cultura política brasileira, não se constituindo esse o desafio central.

Em 2003, o Governo Federal cria o Ministério das Cidades e destina um alinhamento específico para capacitar profissionais pelo país para auxiliarem os municípios na empreitada. Destina verbas, orienta e cria o Conselho Nacional das Cidades, órgão que, entre outras funções, estabelece orientações específicas no inédito movimento planificador das áreas urbanas nacionais. Também foram criados os conselhos estaduais e municipais, estruturando um novo sistema de gestão das cidades. São feitas as conferências da cidade, em âmbito municipal, estadual e federal, com o objetivo de criar uma agenda para a política urbana brasileira construída a partir das demandas locais.

Após o advento do Estatuto da Cidade, seguiu-se a promulgação de diversas leis que regulamentaram serviços públicos estruturantes da boa gestão urbana, tais como saneamento, resíduos sólidos, mobilidade e habitação de interesse social.<sup>5</sup> Em todos esses casos, não houve apenas o estabelecimento de diretrizes e instrumentos para a boa ordenação, tendo sido disposta a elaboração de plano municipal para cada segmento, vinculado ao Plano Diretor.

A consequência desse processo de implementação de cultura planificadora foi que os municípios tiveram um aumento significativo de responsabilidades, todas ensejando improbidade e visualizadas pelos órgãos de controle de maneira atenta e rigorosa.

Essencialmente dois temas tiveram um padrão similar de decisão perante o Poder Judiciário: a ausência ou baixa participação popular na elaboração de planos diretores e a iniciativa de planos diretores pela Câmara Municipal entendida como vício de iniciativa.

No primeiro caso, as judicializações que contemplam o argumento da participação popular como critério de validade de Plano Diretor têm tido amplo reconhecimento por parte do Poder Judiciário. Tal participação é verificada no sentido quantitativo e qualitativo. O primeiro critério, sem dúvida, mais contemplado nas sentenças nas quais se verifica uma proporcionalidade entre o número de habitantes e o número de atividades que tenha envolvido a população (audiências públicas, consultas, debates, conferências). Também a distribuição espacial no território urbano é verificada, pois, na estruturação da participação popular, há que se buscar a facilitação do acesso ao local disponibilizado pelo Poder Público para o evento em questão.

Sob o segundo aspecto, a iniciativa do Plano Diretor, o que se busca é o exercício da função típica do Poder Executivo que possui, por essência, a estrutura

<sup>5</sup> Lei Federal nº 11.124/05 (habitação interesse social); Lei Federal nº 11.445/07 (saneamento básico); Lei Federal nº 12.305/10 (resíduos sólidos); Lei Federal nº 12.587/12 (mobilidade urbana).

administrativa e a competência constitucional para elaborar políticas públicas. As secretarias municipais, seu banco de dados, seus servidores especializados e a conexão com os demais setores da Administração Pública viabilizam a adequada elaboração de um plano que irá interferir em toda a administração municipal. Ao passo que a Câmara Municipal, no exercício de sua função típica de finalizar o processo legislativo, bem como exercer o controle sobre as atividades administrativas, exerce papel fundamental no processo, fiscalizando e controlando a atividade do Poder Executivo. Portanto, um não se confunde com o outro, e não é outro o entendimento dos Tribunais a esse respeito.

## 5 Desafios atuais da política urbana e do Estatuto da Cidade

O cenário atual aponta para um retrocesso no processo legislativo em matéria urbanística. Sinaliza-se uma fragmentação do sistema, criando uma dificuldade de compreensão sobre as áreas urbanas como um conjunto complexo de direitos e deveres interligados. Nesse sentido, legislação urbanística emendada e alterada sem a leitura do todo fragmenta e dificulta sua aplicação. Da mesma forma, a estruturação de planos setoriais elaborados pelo Poder Executivo desconectados do Plano Diretor destrutura a política urbana elaborada para o município. Exemplo disso é o foco nos projetos de infraestrutura em ambiente nacional e estadual sem fazer qualquer menção à análise ou comunicação com os planos diretores dos municípios que receberão tais projetos.

No Poder Judiciário, o desafio parece estar na compreensão da função social da propriedade conectada inexoravelmente com o direito de propriedade. Tal associação implicaria em trazer força para exigir dos proprietários o cumprimento da função social de seus imóveis. A titularidade do bem ainda é elemento-chave e primordial na leitura do Poder Judiciário. Nesse sentido, não está se querendo afirmar que a titularidade não deva ser analisada ou exigida, mas, sim, que ser proprietário requer responsabilidades específicas desde a Constituição Federal de 1988, passíveis de serem exigidas a partir da elaboração de planos diretores. A verificação do não cumprimento de tais exigências trazidas pelos planos diretores recai na aplicação de sanções dispostas pela própria Constituição Federal. Como exemplo, pode ser trazido o caso de São Paulo, que já implementa o descumprimento da função social da propriedade e tem notificados proprietários faltosos a cumprirem-na sob pena de aplicação de IPTU Progressivo e, posteriormente, de desapropriar o imóvel faltoso.<sup>6</sup>

No Poder Legislativo federal, há projetos de lei vinculados à Lei nº 10.257/2001 demonstrando sua importância política e, nem por isso, trazendo evoluções. Tem

<sup>6</sup> SÃO PAULO. Função Social da Propriedade. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>.



havido uma tendência à fragmentação da política urbana, com legislações setoriais que tentam não se submeter ao Plano Diretor. Por outro lado, também tem havido proposta de alteração e aprovações legislativas que detalham minúcias de projetos urbanos, trazendo um único padrão para todo o país, não respeitando as diversas formas de viver e de identidades das tão díspares regiões brasileiras.

## 6 Considerações finais

Houve uma evolução significativa no trato da política urbana nos últimos quarenta anos. De políticas habitacionais desconectadas da cidade passou-se a um ambiente em que não se discute mais se é ou não necessário que se tenha Plano Diretor. Igualmente, está incorporado à noção de elaboração de Plano Diretor que ele deva ser construído com participação popular. Isso não é pouco em se considerando que a história recente do país é de desmobilização cívica, ausência de cultura política entre a população.

A política urbana tem se mostrado porta de entrada para um movimento social político rápido e intenso no Brasil. Manifestações públicas, como as que reivindicaram o passe livre, nada mais é do que tentar garantir o direito de ir e vir nas cidades, considerando que parte da população não possui rendimentos suficientes para custear seu deslocamento pelo território. É possível afirmar que a ausência de política pública que assegure o real deslocamento em quantidade e qualidade para que o cidadão possa contemplar suas necessidades (trabalho, estudo, lazer, relações familiares, saúde etc.) inviabiliza parte de sua vida e o afasta da qualidade de vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado preconizado na Constituição Federal. Mais ainda. O Estado deixa de cumprir o primado republicano do art. 3º na redução das desigualdades, pois aquele que não tem condições financeiras de arcar com os custos de transporte fica alijado de exercitar a integralidade de suas possibilidades como cidadão e pessoa.

Nesse sentido, é de fundamental importância reforçar que a vida urbana enseja medidas específicas para essa característica tão singular do modo de vida contemporâneo e que o Estado brasileiro esteja atento às diversidades de nosso povo e território para que possam ser contemplados os mais diferentes aspectos da cultura nacional. O Estatuto da Cidade foi e é um mecanismo fundamental de alinhamento das políticas públicas e de Estado para seu objetivo maior: a qualidade de vida de seus cidadãos.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIBÓRIO, Daniela Campos. Estatuto das Cidades: 15 anos da Lei nº 10.257/2001. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 9-17, jul./dez. 2016.

---