

Os 20 anos do Estatuto da Cidade

João Aparecido Bazzoli

Professor associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT) no curso de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). *E-mail:* jbazzoli@uft.edu.br. ORCID: 0000-0002-7123-2023.

Resumo: Buscou-se com este artigo propor reflexões acerca dos 20 anos do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, especialmente sobre os desafios da sua aplicabilidade pelos municípios brasileiros. Foi necessário pela amplitude do tema proceder um recorte, bem como tratar sobre a função social da propriedade e a regularização fundiária urbana, entendendo-os como pontos de maior relevância nessa legislação. Com esse recorte se destacou a função social da propriedade como contraponto estabelecido ao domínio absoluto da propriedade, ao conservadorismo do Judiciário e à regularização fundiária, notadamente marcada pela morosidade e a displicência no seu tratamento operacional pelo Poder público. A metodologia qualitativa aplicada ao estudo com a finalidade de analisar com maior aprofundamento o Estatuto da Cidade pautou por questões como: a longa duração no trâmite para aprovação, de 1989 a 2001, mais de uma década, a estratégia de seu encaminhamento ao Senado Federal, por não ser comum o ingresso de projetos de lei por essa Casa Legislativa e demais pontos estruturais que se articulam com a resistência a aprovação e aplicação. Com o estudo foi possível constatar como resultado que a referida legislação não alcançou como deveria ter alcançado os municípios menores, especialmente aqueles com a população menor de vinte mil habitantes, visto que esses lugares não têm a obrigatoriedade de elaborar o plano diretor municipal – fato notório e contribuinte para os resultados constatados na pesquisa, ou seja, dos pequenos avanços conquistados e do considerável retrocesso na aplicação de seus instrumentos.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Função social da propriedade. Regularização fundiária urbana.

Sumário: **1** Introdução – **2** Evolução da legislação urbana brasileira – **3** Constituição Federal de 1988: um novo marco legal – **4** Estatuto da Cidade – **5** Problemas e obstáculos para a regularização fundiária urbana no Brasil – **6** Análise dos 20 anos do Estatuto da Cidade – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Neste artigo, pretendemos encaminhar debates e propor reflexões acerca dos 20 anos do Estatuto da Cidade, Lei de nº 10.257,¹ referindo-se aos desafios da sua aplicabilidade pelos municípios brasileiros. Foi feito um recorte, para melhor entendimento do leitor em razão da amplitude da legislação, com abordagem nos temas da função social da propriedade e da regularização fundiária urbana, entendendo-os como pontos de maior relevância nesta legislação; o primeiro pelo contraponto estabelecido ao domínio absoluto da propriedade e pelo conservadorismo

¹ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

do Judiciário, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade; o segundo pela morosidade e a displicência no seu tratamento operacional pelo Poder público, gestos que ferem de maneira contundente o direito à moradia e leva a resolução deste problema a resultados pífios, em todo o território nacional. Obviamente que essas inobservâncias do Poder Público, tanto para realizar ações para promover o respeito à função social como a de agilizar os processos de regularização fundiária urbana, mostram claramente a dificuldade da aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente nos pequenos municípios.

A partir da identificação do problema a ser pesquisado, seja a reduzida aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em pequenos municípios brasileiros, resolvemos analisar a legislação pertinente com maior aprofundamento. Para isso, aplicamos a metodologia qualitativa com destaque em dois pontos essenciais no seu tratamento legislativo: a longa duração no trâmite para aprovação do Estatuto, de 1989 a 2001, mais de uma década, e a estratégia de seu encaminhamento ao Senado Federal. Lembrando que essa estratégia, de encaminhamento do Projeto de Lei direto a esta Casa Legislativa não é comum e isso acabou por desarticular as ações contrárias promovidas pelos empresários imobiliários, que vinham demandando ações para evitar a sua aprovação.

É preciso elucidar ao leitor que esse atraso superior a uma década para a aprovação dessa legislação dificultou ações efetivas de ordenamento territorial, ao longo dessa espera. Portanto, se houvesse aprovação do Projeto quando ele foi proposto, em 1989, teríamos à época a antecipação de medidas para regular socialmente o mercado imobiliário, bem como o estabelecimento de mecanismos de compensação social por meio de políticas urbanas ao longo desse período perdido. Certamente, essas medidas teriam provocado concretamente melhorias à população e agregado substancialmente um melhor controle social e territorial nas cidades.

Para além disso, as medidas vindas no tempo correto teriam possibilitado maior amadurecimento no uso da legislação, assim, ao invés de comemorarmos em 2021 os 20 anos do Estatuto da Cidade, admitindo essa lógica de aprovação dentro da normalidade no trâmite legislativo, estaríamos comemorando os 30 anos dessa legislação e isso certamente possibilitaria registrar, conseqüentemente, maiores avanços, sendo eles substanciais e significativos para o planejamento das cidades.

Entretanto, pontuamos nesse contexto, que embora tenhamos sido vítimas desse lapso temporal decenal, registramos a inegável condição de que a aprovação do Estatuto da Cidade estabeleceu, a partir de sua promulgação, novas perspectivas sobre o tratamento e o controle do crescimento do setor imobiliário, em razão de ele ter estabelecido importantes diretrizes gerais sobre a política urbana nacional.

Destarte, esse novo ordenamento jurídico urbanístico criou realmente possibilidades da organização territorial pelos municípios brasileiros e consolidou

mecanismos de participação comunitária, abrindo assim a possibilidade de se promover a inclusão social no País.

E foi nesse sentido que apresentou regras referentes ao uso e à ocupação do solo e ao controle da expansão do território urbano e propôs a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no plano diretor municipal. Também, pode ser considerado como um ordenamento precursor ao atendimento das demandas reprimidas de regularização fundiária urbana, um tema que ainda, atualmente, não está sendo tratado com a devida atenção pelos gestores públicos das três esferas de governo, considerando a responsabilidade legal destes gestores em resolver este grave problema social, econômico e ambiental. Responsabilidade esta que foi atribuída pela competência concorrente constitucional,² de legislar acerca de normativas urbanísticas, com poderes inerentes de promover a regularização fundiária urbana.

Embora tivéssemos a ciência de que esse novo ordenamento jurídico, por si, não resolveria todos os problemas das cidades brasileiras, o Estatuto da Cidade terminou por atender parcialmente, na maioria das vezes, às demandas de municípios grandes e médios, não ampliando os seus tentáculos para os pequenos, ainda com grandes dificuldades de acesso a esta tecnologia legislativa.

Assim sendo, ressalta-se e se evidencia, nesse contexto da promulgação do Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001, que a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que foi fundido em 2019 pelo Governo Federal ao Ministério de Desenvolvimento Regional, possibilitou singularmente a disseminação do Estatuto. Pois esse Ministério brasileiro, que objetivava combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte, foi, sem dúvida, o principal disseminador dessa nova ordem urbanística pelo país. Ademais, apoiou várias ações para a popularização do plano diretor municipal, até mesmo com financiamentos voltados para qualificação e consultorias técnicas às prefeituras municipais.

Oportuno dizer, em 2003 vivíamos momentos em que os ventos democráticos e participativos sopravam fortemente, razão pelo qual poderíamos seguramente fomentar ideais no sentido de ampliar as fronteiras da discussão sobre o Estatuto da Cidade para os pequenos municípios. Porém, constata-se que, nesses 20 anos de aplicação legislativa do Estatuto da Cidade, essa condição não se confirmou efetivamente.

A referida legislação não alcançou como deveria ter alcançado os municípios menores, especialmente aqueles em que a população seja menor de vinte mil habitantes, visto que esses lugares não têm a obrigatoriedade de elaborar o plano

² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

diretor municipal, fato notório e contribuinte para os resultados constatados dos pequenos avanços conquistados e do considerável retrocesso na aplicação de seus instrumentos.

Diante desse enredo inicial, vamos falar, na sequência deste tópico, sobre a evolução da legislação urbana brasileira, em seguida estabelecer debates e propor reflexões acerca dos 20 anos do Estatuto da Cidade, com um recorte na função social da propriedade e na regularização fundiária urbana, e ao final, nos incumbimos de analisar os avanços e os retrocessos desta legislação, levando-se em conta a aplicabilidade de seus instrumentos.

2 Evolução da legislação urbana brasileira

No Brasil, os registros de normas sobre assuntos urbanos remontam ao período colonial. Destacam-se, nesse contexto, as Ordenações Filipinas, que, pela sua importância, estiveram vigentes no Brasil até 1916 e tratavam de matéria edilícia, da organização da cidade e das atribuições das autoridades locais relacionadas às deliberações sobre as questões urbanas.³

A cronologia do atual debate sobre a função social da propriedade no contexto histórico brasileiro remonta o ano de 1808, ano este considerado como divisor de águas entre a propriedade absoluta e relativa. Instituiu-se, nessa época, o princípio do “poder de polícia” que fundamenta a aplicabilidade dos institutos jurídicos urbanísticos, além de nascer, na ocasião, a cultura jurídica da função social da propriedade urbana criada pela jurisprudência. Essa nova cultura em questão estabeleceu a prerrogativa ao Estado, por razões intrínsecas, de arbitrar sobre os interesses comuns.⁴

Desta feita, a temática urbana brasileira, que era tratada de maneira fracionada, alcançou definitivamente o *status* de marco regulatório urbanístico a partir da Constituição do Império de 1824, século XIX, que passou a amenizar o tratamento do direito de propriedade, que antes tinha caráter quase absoluto. A Carta Política de 1824 dispõe, por previsão legal, do instituto da desapropriação, autêntica intervenção estatal. Esse instrumento possibilita ao Estado lançar mão de áreas de seu interesse, com a retenção de propriedade privada, contrariando, assim, o dito princípio absolutista.⁵

Mas somente no final do século XIX a legislação urbanística brasileira mostrou sua evolução com o registro de parcerias entre o Poder público municipal e a iniciativa

³ DI SARNO, D. C. L. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

⁴ DIAS, M. L. Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável. *Revista Jus Navigandi* [s. l.], Teresina, ano 5, n. 47, 1^o nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>. Acesso em: 2 maio 2021.

⁵ DI SARNO, D. C. L. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

privada. Tais parcerias ocorreram pela necessidade de melhorias urbanísticas nas cidades portuárias, chamadas de cidades de fluxo. Essa intervenção possibilitou a realização de obras públicas nas cidades pelas empresas privadas que recebiam, em contrapartida, concessões para a exploração de serviços públicos na área portuária.⁶

A primeira Constituição Republicana de 1934 ratificou e contemplou definitivamente a função social da propriedade, grafada no texto, de maneira explícita, no seu artigo 133, item 17, mas foi interpretada de maneira implícita quanto à sua aplicabilidade.

[...] item 17 - É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar, assegurando a defesa prévia e justa nos casos de desapropriação por necessidade de utilidade pública.

A referida Carta Magna destacou em seu bojo a ordenação urbana e as atribuições do município. Estabeleceu, assim, sua competência de legislar sobre os assuntos de interesse local.⁷

Surgiriam novas intervenções, ainda que modestas, no campo jurídico, somente na década de 1960, entre elas a implantação da Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial. Nessa década, os holofotes se concentraram na aprovação da Constituição Federal de 1967, que instituiu o planejamento urbano e incluiu a capacidade legislativa do município na organização urbano-territorial.⁸

No entanto, mesmo com esse arcabouço à disposição, somente no final dos anos 1970 nossos legisladores admitiram a existência de considerável parcela da população sem acesso ao mercado formal de solo. A excessiva informalidade fundiária provocou a criação da Lei nº 6.766,⁹ denominada “Lei de Loteamento” ou “Parcelamento do Solo”, em que os legisladores inseriram o chamado espaço legal, correspondente a 35% da área total loteada, nos projetos dos empreendimentos, área destinada ao interesse social.¹⁰

Surgiu, a partir de então, a cultura de projetos que objetivavam integrar as populações de áreas socialmente excluídas. Todavia, essas ações de integração dependiam de recursos estatais disponíveis, que iriam além da especificação

⁶ *Idem*. Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável. *Revista Jus Navigandi* [s. l.], Teresina, ano 5, n. 47, 1º nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>. Acesso em: 2 maio 2021.

⁷ DI SARNO, D. C. L. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

⁸ *Idem, ibidem*.

⁹ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Lei de parcelamento do solo urbano. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

¹⁰ DIAS, M. L. Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável. *Revista Jus Navigandi* [s. l.], Teresina, ano 5, n. 47, 1º nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>. Acesso em: 2 maio 2021.

cartográfica de zonas especiais ou da destinação de áreas para a habitação social nos planos-diretores. Por esse motivo, o resultado desse processo não registrou respostas significativas que pudessem refletir na melhoria da qualidade de vida da população excluída.¹¹

Entretanto, a década de 1970 foi marcada pela concepção da cultura de restrições às atividades imobiliárias e ao uso do solo, sob o auspício do princípio do “poder de polícia”. E, nesse contexto, a cidade assumiu o papel de reserva de valor de terras, motivo do desenvolvimento de mecanismos de preservação e de regulação do mercado de solos, voltados aos empreendimentos imobiliários, e não à regulação social da produção da cidade.¹²

A norma sobre o parcelamento do solo serviu para segregar, em razão do lucro e poder, a possível regularização fundiária. A “legalidade urbana”, pontuada na sequência, provocou a valorização antecipada no mercado de solo e na dinâmica capitalista do espaço urbano.

O Direito urbanístico através daquilo que se convencionou chamar “legalidade urbana” é regido por uma racionalidade instrumental, voltada para a otimização do lucro e do poder no espaço urbano, produzindo como uma das principais sequelas: a segregação urbana, pois os processos de debilidade das cidades em sua imensa maioria possuem como objetivo apartar os ricos dos pobres, por isto propugnamos por uma virada paradigmática no direito urbanístico brasileiro, para que o mesmo busque a sua fundamentação na vontade discursiva dos cidadãos, com o objetivo de produzir padrões de desenvolvimento sustentável das cidades.¹³

3 Constituição Federal de 1988: um novo marco legal

Finalmente, para consolidar o papel relevante da política urbana, a Constituição Federal trouxe em seu bojo, pela primeira vez, dispositivos específicos e um capítulo sobre a temática urbanística.

O artigo 182 da Carta Política¹⁴ estabeleceu que o plano diretor municipal seja o instrumento técnico legal definidor de cada município. Esse instrumento tem

¹¹ *Idem, ibidem.*

¹² DIAS, M. L. Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável. *Revista Jus Navigandi* [s. l.], Teresina, ano 5, n. 47, 1^o nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>. Acesso em: 2 maio 2021.

¹³ *Idem.* DIAS, M. L. Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável. *Revista Jus Navigandi* [s. l.], Teresina, ano 5, n. 47, 1^o nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>. Acesso em: 2 maio 2021. p. 224.

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

o objetivo de orientar todas as atividades da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares, que interessem ou afetem a coletividade.

Esse mesmo artigo estabelece, ainda, que a propriedade urbana deve cumprir o princípio da função social e atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor municipal.

Nesse liame, o plano diretor municipal passou a ser considerado como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e deve ser executado pelo Poder Público municipal, a fim de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Para Kiyoshi Harada a função social da propriedade, quando expressa no plano diretor municipal, evita a especulação imobiliária e possibilita a aplicação das medidas previstas no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Intervenções urbanísticas nas periferias da cidade, onde predomina população de baixa renda, podem acarretar valorização imobiliária de tal ordem, produzindo efeitos não desejados pelo Poder Público municipal, quais sejam, o deslocamento da população humilde para locais cada vez mais distantes do centro urbano. Nessas hipóteses, cabe ao Poder Público local ficar atento para evitar a especulação imobiliária, exigindo o cumprimento da função social da propriedade, expressa na lei do seu plano diretor, utilizando-se, gradualmente, das medidas previstas no §4º do art. 182 da Constituição federal de 1988.¹⁵

O artigo 183 da Carta Magna de 1988 reforçou e consolidou a questão do princípio da função social da propriedade, quando instituiu a chamada reforma urbana. Criou também a figura da usucapião especial, que possibilita à pessoa que detém a posse de imóvel urbano, com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período de cinco anos ininterruptos, e não seja molestado, adquirir o seu domínio, por meio dessa figura jurídica.¹⁶

Da mesma maneira, o artigo 145 da Carta Política de 1988 assumiu importante papel na legislação urbanística brasileira, pois aborda o princípio da justa distribuição do ônus e dos benefícios, referenda o desdobramento do princípio da igualdade de todos perante a lei e específica questões relativas à própria valorização imobiliária.

A execução de qualquer plano urbanístico, a reurbanização de um bairro deteriorado, por exemplo, traz benefícios à população em geral. Porém alguns serão direta e especificamente beneficiados com a execução de obras e serviços públicos, com a valorização de seus imóveis. Outras terão suas propriedades desvalorizadas pela ação do Poder Público. As

¹⁵ HARADA, K. *Direito urbanístico: estatuto da cidade: plano diretor estratégico*. São Paulo: Ndj, 2004. p. 79.

¹⁶ MUKAI, T. *O estatuto da cidade: anotações à lei*. São Paulo: Saraiva, 2001.

valorizações diretas e específicas devem ser compensadas mediante pagamento da contribuição de melhoria por parte dos beneficiados. As propriedades esvaziadas de seu conteúdo econômico devem ser indenizadas mediante regular processo expropriatório.¹⁷

No entanto, nem todos os municípios brasileiros tiveram a obrigatoriedade legal de elaborar os seus planos diretores, condição que impossibilita aplicar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, substancialmente pela falta da definição da função social da propriedade, objeto necessário para a aplicação no ordenamento do espaço urbano.

4 Estatuto da Cidade

Como já nos referimos anteriormente, após longa tramitação no Legislativo federal, superior a uma década, foi aprovada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada de “Estatuto da Cidade”, que serviu para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil de 1988.

O Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, ao ingressar no Senado Federal, recebeu o nº (PL/181, de 1989) por ser um aperfeiçoamento do Projeto pioneiro de nº 2.191, de 1989, que originou o Estatuto da Cidade.¹⁸ Essa legislação, elaborada estrategicamente pelo Senador Pompeu de Souza, foi aprovada pelo Senado Federal em 10 de julho de 2001.

O Estatuto da Cidade, se comparado com as experiências europeias, estaria, ao menos, com um século de atraso, considerando-se o uso dos instrumentos urbanísticos, que possibilitaria regular socialmente o mercado imobiliário e estabelecer mecanismos de compensação social por meio da política urbana.¹⁹

O Estatuto da Cidade surgiu como uma nova lei para ordenar o crescimento do setor imobiliário e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana nacional. Teve como finalidade regulamentar as questões da ordenação do território e da participação comunitária e objetivou promover a inclusão social nas cidades brasileiras. Também estabeleceu as regras referentes ao uso e à ocupação do solo e ao controle da expansão do território urbano, e propôs a definição da função social da propriedade, a ser especificada no plano diretor municipal participativo.

Essa legislação colocou à disposição, no seu capítulo segundo, várias ferramentas e instrumentos de política urbana para uso contra os abusos relacionados à

¹⁷ HARADA, K. *Direito urbanístico: estatuto da cidade: plano diretor estratégico*. São Paulo: Ndj, 2004. p. 97.

¹⁸ QUINTO JR., L. de Pi. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 2 maio 2021.

¹⁹ *Idem, ibidem*.

propriedade, dentre elas a de conter a especulação imobiliária derivada da retenção fundiária, que discutiremos na sequência do texto.

Dentre as medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, destacam-se: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre o setor público e privado; a transferência do direito de construir; o impacto de vizinhança; a preempção, e o direito de superfície.

O Estatuto da Cidade dispõe que a municipalidade fixará as condições e prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar a terra urbana mantida em ociosidade, assegurados prazos não superiores há um ano entre a protocolização de projeto de parcelamento, utilização ou construção. O contribuinte tem mais dois anos, a partir da aprovação do projeto, para a utilização, parcelamento ou dar início às obras de edificação.

É importante notar que a norma legal ressalta a obrigação de utilização da terra urbana de forma independente do parcelamento ou edificação. Não cumpridas as obrigações estabelecidas, o município procederá à aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota em até 3% anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitado o limite máximo de 15%.

Nessa cobrança do imposto, poder-se-á aplicar a alíquota máxima de 15% ou, se assim entender a prefeitura, proceder à desapropriação-sanção do dito imóvel, obviamente com a obrigação do seu uso social.

Em caso de o Poder Público optar pela desapropriação-sanção do imóvel, deverá pagar o valor da indenização, que corresponde ao valor venal²⁰ do imóvel, na forma de títulos públicos. O avanço na sistemática desse pagamento pode ser verificado na previsão legal que possibilita a dedução da valorização do imóvel, em função de obras realizadas pelo Poder Público no local (pavimentação, iluminação pública, rede de esgoto etc.). Portanto, encontrado o valor correspondente à indenização do imóvel, caberá a dedução da valorização atribuída entre o período da certificação do recebimento da notificação ao proprietário que impôs o aproveitamento do imóvel e a efetiva desapropriação.

Com essa medida, fica caracterizada a expropriação da “mais-valia”,²¹ objeto do lucro resultante da valorização do imóvel, por conta de melhorias na localidade onde está inserido, realizadas pela prefeitura e pagas por todos os contribuintes. Dessa maneira, a destinação dessa valorização, atualmente apropriada pelo agente

²⁰ Valor encontrado na planta de valores genéricos e utilizado para a cobrança do imposto predial.

²¹ A recuperação de mais-valias fundiárias urbanas é uma forma de retornar à sociedade incrementos de valor da terra decorrentes de iniciativas alheias aos proprietários.

privado, toma outra direção, vai para os cofres públicos municipais e retorna para os contribuintes em forma de prestação.

Em análise aos instrumentos instituídos pelo Estatuto, pela importância da sua influência na gestão da cidade, destaca-se o direito de preempção, que, conceitualmente equivale ao direito de preferência pelo Poder Público municipal para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares. É permitida sua aplicabilidade somente em áreas previamente circunscritas por lei municipal, instrumento que se vincula obrigatoriamente à necessidade de áreas pelo Poder Público para regularização fundiária, execução de programas e projetos de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, proteção ambiental e outros fins similares.

O Poder Público dispõe também da outorga onerosa, outro instrumento que já vem sendo colocado em prática em diversas localidades brasileiras, regulamentado por meio de lei municipal. Esse instrumento, conhecido como outorga onerosa do direito de construir, impõe a prestação de contrapartida por quem exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo plano diretor municipal.

Finalmente, considerado como um instrumento contemporâneo, por sua busca de equilíbrio ao meio ambiente, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi inspirado no estudo prévio de impacto ambiental, mas que dele se diferencia por sua aplicação. Esse instrumento democratiza as decisões locais e possibilita a realização de consulta pública como um requisito para as licenças urbanísticas e edificações municipais; acima de tudo, centra-se em análise de questões essencialmente urbanas, quando da reprodução do espaço, tais como o adensamento populacional; o impacto sobre os equipamentos urbanos e comunitários; a geração de tráfego; a demanda por transporte público, e outras questões que afetem o meio ambiente artificial e natural.

O Estatuto da Cidade cria instrumentos de gestão e sugere diretrizes norteadoras para ações concretas relativas à política urbana. Por previsão constitucional e desse novo marco regulador, ficaram instituídas garantias ao direito às cidades sustentáveis, que devem ser entendidas, tais como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte urbano coletivo, aos serviços públicos com qualidade, ao trabalho e ao lazer. Para fortalecer a gestão pública, o Estatuto propõe um conjunto de diretrizes, estabelecidas por: cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, com a finalidade de dar sustentabilidade às cidades. Esse processo objetiva sensibilizar a geração presente para a preservação do meio ambiente como garantia do uso do espaço urbano também pelas gerações futuras.

Importante salientar que “[...] o Estatuto da Cidade não vai, por si só, garantir cidades mais justas. A nova lei traz o instrumental cirúrgico, que pode ser bem usado, ou não, de acordo com a habilidade do cirurgião, no caso as municipalidades”.²²

5 Problemas e obstáculos para a regularização fundiária urbana no Brasil

Os setores públicos tratam a informalidade como exceção e criam programas isolados e distintos de regularização fundiária urbana e com isso, não integram o contexto das cidades. Os títulos dos imóveis ainda são objetos de troca de votos, portanto, a sua dinâmica de relação com os programas fundiários está ligada a situações políticas, tanto temporais (em épocas eleitorais), quanto publicitária (a entrega de imóveis com vieses quantitativos). Não há conjunção de programas de apoio, como de emprego e renda, de saúde pública e outros correlatos, que tenham a finalidade de garantir a permanência da população dos locais regularizados, que, geralmente, já são segregados, em condições dignas de habitação.

As ações de regularização fundiária urbana se colocam muito mais como protetoras institucionais que como respostas às demandas sociais, e a insistência em negar aos cidadãos regularizados o direito à cidade gera novas informalidades. Enfim, as pessoas que são amontoadas em regiões segregadas, diante de processos de gentrificação, se deslocam para locais mais distantes, constata-se em várias cidades brasileiras a existência da “periferia da periferia”.

Considerando a lógica do improvável acesso à terra urbanizada, verifica-se, nesse processo, a visão histórica dessa situação de deslocamento e de expansão urbana nas cidades brasileiras, que denota tipologias dessas ocupações em regiões segregadas como parte de uma estratégia da população, em razão de existir um menor risco de remoção, pela exclusão mercadológica do valor de troca, e uma maior probabilidade de aceder minimamente aos serviços públicos e de receber os benefícios da regularização da propriedade, que, muitas vezes, se resume a um documento de registro imobiliário.

Sabe-se que a regularização fundiária, regra geral, fomenta o mercado imobiliário informal, possibilitando aos beneficiários de programas usarem o capital realizado, qual seja, o resultado da venda do imóvel, que realizam em casos extremos para sua sobrevivência. Esse fenômeno é constatável em toda a América Latina, pois o Estado abandona o local regularizado, normalmente à borda da cidade, configurado como um espaço segregado e sem infraestrutura. Assim, caberia à municipalidade

²² ARRUDA, I. *Estatuto da cidade, uma conquista histórica*. Câmara dos Deputados. Série Separatas de Discursos, pareceres e projetos. Brasília: Centro de Documentação e Informação; Coordenação de Publicações, 2002. p. 597.

criar mecanismos para assegurar a permanência das famílias nos locais regularizados levando aos cidadãos, para além do título, o direito à cidade.

Fácil constatar que o governo, nas três esferas de poder, não tem conseguido exercer um competente controle sobre o território em razão de não haver planejamento para o enfrentamento ao passivo existente, responsável pela cidade ilegal e excludente. Embora a regularização fundiária tenha passado para a pauta nacional, fundamentada no direito subjetivo gerado pelas ocupações, mormente invocado por essa nova ordem jurídica urbanística, especialmente pelo efetivo reconhecimento ao direito de moradia, não se tem notícia da criação de uma necessária coordenação nacional, que possibilite evitar abusos nas negociações, exerça o controle sobre os conflitos fundiários e promova a assistência técnica básica para avançar nesta discussão acerca desse tema importante para a vida das pessoas, especialmente às de baixa renda.

Interessante pontuar que a abordagem do tema habitacional remonta ao artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, de 1948, porém, tivemos um processo de evolução com a Emenda Constitucional de nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que modificou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 e a Medida Provisória de número 2.220, de 4 de setembro de 2001, permitiram avanços na ordem jurídica brasileira aplicável ao tema fundiário, ou seja, essencialmente esses institutos reconheceram o direito de moradia como um direito fundamental.

Contudo, verifica-se que, ainda, não há amplo entendimento do impacto dessa nova ordem jurídico-urbanística na gestão das cidades. A regularização fundiária, por exemplo, é vista como ação discricionária do Poder Público, não como um direito subjetivo do cidadão. Portanto, é salutar a estratégia da criação de um programa específico pelos municípios, que trate desse importante tema.

Importantes ingredientes ampliam as dificuldades para a solução das questões fundiárias urbanas, entre delas a superação de um falso conflito existente entre a preservação ambiental e a regularização fundiária; a falta de percepção da indissociabilidade entre o direito e a gestão pública, e outros.

Os processos de regularização fundiária devem se preocupar em centrar na garantia ao exercício do direito de moradia, isto é, com o olhar na ampliação do marco legal que verse sobre o tema.

Cabe ressaltar que tivemos normatização específica de regularização fundiária somente em 2009, com a Lei nº 11.977,²³ ocasião em que a regularização fundiária

²³ BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de

urbana passou a ter uma legislação específica e que foi recentemente alterada pela Lei nº 13.465,²⁴ posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.310.²⁵

Ainda, ratificando pontos em que os municípios tenham a responsabilidade pelo ordenamento urbano, a Carta Magna de 1988 estabeleceu que a municipalidade dispõe de competência comum no que abrange questões ambientais e urbanísticas, com os outros Entes da Federação, levando-se em consideração os princípios do interesse e da subsidiariedade, conforme disposto no seu artigo 23.

Assim sendo, no sentido de acomodar possíveis conflitos legislativos se regulamentou o parágrafo único com a criação da Lei Complementar nº 140,²⁶ que aborda, dentre outros tópicos: a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas oriundas do desempenho da competência comum.

6 Análise dos 20 anos do Estatuto da Cidade

Conforme apontamos claramente neste texto, o fato de o Estatuto da Cidade não chegar às localidades com população inferior a vinte mil habitantes representou não atender a 68,3% dos municípios brasileiros,²⁷ ou seja, 3.670 deles. Destaca-se nessa constatação que, embora possam se utilizar leis urbanísticas municipais, por não haver obrigatoriedade da elaboração de planos diretores nesses municípios, dificulta consideravelmente, pela natureza de desconhecimento técnico, a aplicação de vários dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, e essencialmente; a desapropriação-sanção, penalidade aplicada ao proprietário que

1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a MP nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

²⁴ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

²⁵ BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

²⁶ BRASIL. *Lei nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

²⁷ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Primeiros resultados do Censo 2010. [2021]. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 maio 2021.

não cumpre a função social de sua propriedade que imprimiria certamente maior velocidade para avançar no campo da regularização fundiária urbana.

Como mencionamos, vamos analisar os dois pontos de maior relevância na legislação e inicialmente tratamos da função social da propriedade, que podemos afirmar que se constitui num dos principais gargalos dessa legislação, por refletir nos demais instrumentos aplicáveis, e temos de considerar que, embora haja medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, como: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas; a transferência do direito de construir; a preempção e o direito de superfície, elas dependem de regulação no plano diretor municipal.

Portanto, o plano diretor municipal tem dois papéis centrais: o de indicar os instrumentos que serão utilizados pela municipalidade no ordenamento territorial; e o de determinar as punições que serão aplicadas aos que desrespeitarem os seus preceitos instituídos.

Nesse sentido, nos seus 20 anos de vigência, embora o Estatuto da Cidade tenha surgido como um instrumento regulamentador de preceitos constitucionais que tratam da temática urbana, ainda não apresentou resultados efetivos no campo da sua aplicabilidade, especialmente nas pequenas cidades.

Outro ponto em destaque é que a nova normativa traz o contradito ao paradigma dominante sobre a propriedade absoluta, o da função social da propriedade. Nesse aspecto, o debate termina sendo remetido à titularidade do domínio dos imóveis, exercido por membros da própria comunidade em que se inserem. Dessa maneira, a atitude dos próprios membros da comunidade, na relação do uso de suas propriedades, deveria ser cidadã, o que não condiz com a atividade especulativa de retenção de terrenos, resultante nos vazios urbanos²⁸ das cidades.

Assim, se buscássemos inter-relacionar o Estatuto com os mecanismos aplicáveis para resoluções de problemas nas cidades, certamente encontraríamos as ferramentas e os instrumentos de Políticas Urbanas já mencionadas anteriormente, e pontuamos para a discussão neste artigo a especulação imobiliária derivada da retenção fundiária.

Evidente que a especulação imobiliária em nosso País precisaria ser mitigada por objetivar a valorização viciosa do imóvel e, em regra, ser provocadora dos vazios urbanos, especialmente nas regiões centrais das cidades, em razão da disponibilidade de toda infraestrutura nesses locais. Importante salientar que esse procedimento de retenção fundiária deveria ser punido com o Imposto Predial

²⁸ Os vazios urbanos podem ser apresentados como espaços não construídos, áreas ociosas ou ainda remanescentes urbanas.

Territorial Urbano (IPTU) progressivo, pelo motivo de a propriedade não cumprir a sua função social, seguido da desapropriação-sanção.

É importante notar que a norma legal ressalta a obrigação de utilização da terra urbana, isso é outro gargalo na referida legislação, em razão especialmente do enfrentamento dessa questão no campo político, que vem desconstruindo a narrativa da necessidade desse procedimento para se eximir da consequência da desapropriação-sanção. Temos, atualmente, no Senado Federal, projeto em trâmite que objetiva retirar a figura constitucional da função social da propriedade.

Importante salientar que, mesmo com as dificuldades de avançar neste tema “função social”, o Estatuto da Cidade apresentou um grande avanço com a determinação da dedução no pagamento da desapropriação-sanção de quaisquer expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios, relativos ao imóvel desapropriado.

Ressalte-se, nesse contexto, que o Estatuto da Cidade foi o precursor para o avanço dos debates fundiários, por tratar das questões urbanas em suas várias dimensões e trazer a discussão sobre a noção da função social e ambiental, para além disso, acabou por ser reconhecido como um marco conceitual jurídico-político para a aplicação do Direito Urbanístico.

Convém salientar que o País conquistou avanços na urbanização das ocupações irregulares, porém esses procedimentos não se complementam por esbarrarem na regularização jurídica. Os resultados na emissão de documentos garantidores da posse, quando comparados com a necessidade da população, são ínfimos, ante a enorme burocracia, também pela legislação urbanística e o procedimento de registro imobiliário serem elitistas. Nesse viés, é necessário o enfrentamento do problema fundiário com a construção de argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica, por meio da pacificação da doutrina e jurisprudência no campo do Direito Urbanístico.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade tem o papel de contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade e viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável. Isso reduziria os passivos urbanísticos e ambientais, além de propiciar a transformação local.

Outro aspecto relevante, ao relacionar o Estatuto da Cidade com as questões fundiárias, é o da eficácia plena conferida às normas e princípios do Direito Urbanístico, fator que atribui segurança jurídica na aplicação de seus instrumentos de maneira que possibilitem o controle urbano.

Importante salientar que a legislação urbanística da cidade legal desconhece a cidade real; esta última mostra os conflitos e reforça essa incompatibilidade existente entre elas. Evidente que, com a flexibilização dessas normas, haveria o reconhecimento da pluralidade e diversidade da produção social. Assim sendo, o

caminho para pacificar esses conflitos nasce da relativização da propriedade com a utilização dos meios legais para a garantia da posse, para além do domínio.

Constatamos, na prática, que grande parte dos municípios não está aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico ante a forte influência política orquestrada pelo mercado imobiliário, e em razão do conservadorismo do Judiciário, como já nos referimos anteriormente, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade.

Ao tratarmos, nessa discussão, da aplicação do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção, que são importantes instrumentos de controle da especulação imobiliária para fazer cumprir a função social da propriedade, mostramos que esses mecanismos ainda têm efeito insignificante no País, devido à elasticidade nos procedimentos burocráticos. Além de penalizações brandas pela falta de atualização dos cadastros imobiliários pelos municípios, que aplicam normalmente suas penalidades com base em valores venais defasados.

A irregularidade fundiária é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizada por um desenvolvimento urbano desordenado. Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, embora não existam dados oficiais acerca do quantitativo de áreas irregulares há estimativas que estas podem representar em torno de 50% dos imóveis urbanos brasileiros. Esses números, no entanto, devem ser utilizados de forma cuidadosa, já que se referem a situações e a problemas diferenciados.²⁹

O termo irregularidade estabelece uma definição pela negação, ou seja, a irregularidade se define por tudo que não é regular.³⁰ Isso dificulta a identificação do objeto a ser estudado, pois este, num primeiro momento, é somente um ‘fato’ que está em desacordo com a legislação ou com os procedimentos de controle urbanísticos. Neste momento, definir a irregularidade pressupõe uma classificação, ou uma tipologia, que permita orientar a análise, considerando-se as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas. Essa classificação, no entanto, pode, num primeiro momento, ser meramente descritiva, mas deve, num segundo momento, dialogar com as questões subsequentes (população afetada, causas e processos de produção), de forma a se construir um modelo com capacidade explicativa dos fenômenos e com capacidade de orientar a ação política.

A regularização fundiária poderia contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade; viabilizar a sustentabilidade da cidade, porque reduziria os passivos

²⁹ LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JR., Almir Mariano de. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 1.836-1.863, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/42961>. Acesso em: 12 maio 2021.

³⁰ CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 10., 2003, Belo Horizonte.

urbanísticos e ambientais, além de propiciar a transformação da economia informal em economia legal.

A política urbana deveria focar a regularização fundiária, mas ter mecanismos de controle da irregularidade para cortar o círculo vicioso que gera elevado dispêndio ao erário municipal na posterior correção do problema.

Outro aspecto relevante nas questões fundiárias é a eficácia plena conferida às normas e princípios do Direito Urbanístico, fator que atribui segurança jurídica na aplicação dos instrumentos que possibilitem o controle urbano.

A legislação urbanística da cidade legal desconhece a cidade real que mostra os conflitos desta incompatibilidade posta. Com a flexibilização dessas normas, haveria o reconhecimento da pluralidade e diversidade da produção social.

O caminho para pacificar esses conflitos nasce da relativização da propriedade com a utilização dos meios legais para a garantia da posse, para além do domínio. Importante pontuar que a regularização fundiária requer a análise do caso concreto, pois existem diversas possibilidades para a solução do problema.

Embora se detecte avanço no tratamento do tema fundiário, pode-se afirmar que não há muito a se comemorar pelos 20 anos da promulgação do Estatuto da Cidade. Poderíamos citar como exemplo o instrumento parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Peuc), previsto no Estatuto e cuja aplicação resulta na penalidade do IPTU progressivo no tempo e na desapropriação sanção, um dos importantes instrumentos para o controle da especulação imobiliária. Verificamos claramente que o referido instrumento tem efeito insignificante para o que se propõe (combater a especulação imobiliária), devido à elasticidade nos procedimentos burocráticos, que pode chegar, entre a notificação inicial do contribuinte e a desapropriação do imóvel, ao tempo de mais de 8 anos, refletindo durante este período, na penalidade máxima de 15% de multa (IPTU progressivo), calculada sobre o valor venal do imóvel. Pode ser considerada branda, comparando-se a valorização imobiliária mercadológica do imóvel no Brasil e os reajustes do imposto predial aplicados pelas prefeituras municipais, especialmente em grandes cidades.

Constatamos, na prática, que os municípios não estão aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico ante a forte influência política orquestrada pelo mercado imobiliário e em razão do conservadorismo do Judiciário, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade.

Justificamos, a partir desta análise, a legislação em foco, que dispõe sobre as ferramentas disponíveis ao Executivo municipal para a realização de ações positivas com o intuito de melhorar a dinâmica dos núcleos informais e formais, que, se assim não agir, ou seja, não realize ações para avançar a regularização fundiária local, caberia a responsabilização administrativa pela inércia e o descaso no tratamento deste tema.

7 Considerações finais

Assentado no que foi exposto, concluímos que é de responsabilidade dos Municípios a efetivação do processo de regularização fundiária urbana, visto que esses entes possuem compromisso institucional estabelecido pela legislação analisada por este estudo, no que tange à política de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, embora se detecte avanço no tratamento do tema urbano, podemos afirmar que não há muito a se comemorar pelos 20 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001.

Portanto, previsões da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que apresentam disposições mais específicas sobre a temática, bem como a nova Lei de Regularização Fundiária (13.465), que representou um novo marco normativo ao realizar modificação substancial sobre a discussão do tema, nos dá a condição de aferir um elenco de ditames que asseguram a responsabilidade ao municípios pelo procedimento de fundiária urbana, especialmente ao tratar dos núcleos urbanos informais.

Assim, afirmamos que cabe ao ente municipal promover as diversas etapas do procedimento de regularização fundiária, cabendo a ele uma conjugação de saberes, tendo em vista o caráter multidisciplinar destas ações.

Em suma, embora esse seja um processo complexo, mostra-se de essencial importância que as gestões municipais estabeleçam um amplo programa de regularização fundiária urbana. À vista disso, são fundamentais a destinação de recursos e a capacitação dos gestores municipais para caminhar nessa direção, de modo a coadunar com a garantia do direito à cidade.

Portanto, grande parte dos municípios brasileiros ainda não aplica os instrumentos do Estatuto da Cidade na sua integralidade, mesmo depois de 20 anos de existência, especialmente os relacionados às penalizações pelo descumprimento da função social da propriedade e os relativos ao fomento da regularização fundiária urbana, isso em razão de pressões no campo político e mercadológico.

20 years of City Statute

Abstract: This article sought to propose reflections on the 20 years of the City Statute, Law nº 10,257 (10 July 2001), especially on the challenges of its applicability by Brazilian municipalities. Due to the breadth of the theme, it was necessary to make a cut and deal with the social function of property and urban land regularization, understanding them as points of greatest relevance in this legislation. With this clipping, the social function of property was highlighted as a counterpoint established to the absolute domain of property, to the conservatism of the Judiciary and land regularization, notably marked by slowness and carelessness in its operational treatment by the government. The qualitative methodology applied to the study in order to analyze the City Statute in greater depth was guided by questions such as: the long duration in the approval process, from 1989 to 2001, more than a decade, the strategy of its submission to the Federal Senate, because it is not common for Bills to enter this Legislative House and other structural points that are articulated with the resistance to approval and

application. With the study it was possible to verify as a result that the referred legislation did not reach as it should have reached the smaller municipalities, especially those with a population of less than twenty thousand inhabitants, since these places do not have the obligation to elaborate the Municipal Master Plan; this fact is notorious and contributes to the results found in the research, that is, the small advances achieved and the considerable setback in the application of its instruments.

Keywords: City Statute. Social function of property. Urban land regularization.

Referências

ARRUDA, I. *Estatuto da cidade, uma conquista histórica*. Câmara dos Deputados. Série Separatas de Discursos, pareceres e projetos. Brasília: Centro de Documentação e Informação; Coordenação de Publicações, 2002.

BANUNAS, I. T. *Poder de polícia ambiental e o município*. Porto Alegre: Sulina, 2003.

BORGES, P. T. *Institutos básicos do direito agrário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a MP nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Lei de parcelamento do solo urbano. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Coordenação: Carvalho, Celso Santos; Gouvea, Denise de Campos. Brasília: Editora Oficial, 2009.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 10., 2003, Belo Horizonte.

DI SARNO, D. C. L. *Elementos do direito urbanístico*. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, M. L. Notas sobre o direito urbanístico: a cidade sustentável. *Revista Jus Navigandi* [s. l.], Teresina, ano 5, n. 47, 1º nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>. Acesso em: 2 maio 2021.

HARADA, K. *Direito urbanístico: estatuto da cidade: plano diretor estratégico*. São Paulo: Ndj, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Primeiros resultados do Censo 2010. [2021]. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 maio 2021.

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JR., Almir Mariano de. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 1.836-1.863, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/42961>. Acesso em: 12 maio 2021.

LIRA, R. P. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MUKAI, T. *O estatuto da cidade; anotações à lei*. São Paulo: Saraiva, 2001.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatórios de Desenvolvimento Humano. [2021]. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/>. Acesso em: 2 maio 2021.

QUINTO JR., L. de Pi. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 2 maio 2021.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BAZZOLI, João A. Os 20 anos do Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 83-102, jan./jun. 2022.
