

Artigo

## Recursos destinados à promoção de políticas públicas de regularização fundiária urbana

*Resources allocated to the promotion of public policies for urban land regularization*

Marina Michel de Macedo Martynychen<sup>1</sup> e Manoela Calheiros Malta Orsi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Doutora em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Professora do Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, Paraná. E-mail: marinamartynychen@unibrasil.com.br;

<sup>2</sup>Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: manumco@gmail.com.

Submetido em: 01/11/2024, revisado em: 07/11/2024 e aceito para publicação em: 08/11/2024.

**Resumo:** O presente artigo possui como tema de pesquisa, a regularização fundiária urbana, com foco nos recursos governamentais destinados à promoção de políticas públicas para que ela aconteça e cumpra-se o direito à moradia. O objetivo é investigar como o governo trata esse tema, já que a questão fundiária é um problema de áreas urbanas e, por isso, a regularização fundiária deve estar incluída nas políticas públicas. A técnica de pesquisa foi a revisão bibliográfica, do tipo descritiva e abordagem qualitativa. O levantamento de dados ocorreu em bases de dados, sites do governo e livros. Todos os dados identificados como válidos para a elaboração do artigo foram lidos; executada a análise dos conteúdos; categorizados; resumidos para a redação deste artigo. Os resultados apontam para a importância que as políticas públicas possuem para a garantia do direito à moradia digna para a população de baixa renda e a regularização fundiária tem justamente tal função. Considera-se, portanto, que o orçamento público deve contemplar políticas públicas, como a de regularização fundiária, bem como os instrumentos de orçamento públicos devem incluí-la. Por fim, o que se depreende é que para a regularização fundiária, os recursos obtidos para isso derivam de fontes governamentais, como o Orçamento Geral da União, para que se concretize o direito social fundamental à moradia.

**Palavras-chaves:** Orçamento público; Políticas públicas; Regularização fundiária.

**Abstract:** This article's research theme is urban land regularization, focusing on government resources aimed at promoting public policies so that it can happen and the right to housing is fulfilled. The objective is to investigate how the government deals with this issue, since the land issue is a problem in urban areas and, therefore, land regularization must be included in public policies. The research technique was bibliographic review, descriptive and qualitative approach. Data collection took place in databases, government websites and books. All data identified as valid for the preparation of the article were read; content analysis carried out; categorized; summarized for writing this article. The results point to the importance that public policies have in guaranteeing the right to decent housing for the low-income population and land regularization has precisely this function. It is therefore considered that the public budget must include public policies, such as land regularization, and public budget instruments must include it. Finally, what can be inferred is that for land regularization, the resources obtained for this derive from government sources, such as the General Budget of the Union, so that the fundamental social right to housing is realized.

**Keywords:** Public budget; Public policy; Land regularization.

## 1 INTRODUÇÃO

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), consta um direito indispensável aos cidadãos – o direito à moradia. A moradia é considerada como um direito social, garantindo que o cidadão obtenha qualidade de vida. E por isso, possui competência comum da União, estados e municípios, os três devem promover condições de moradia. Dessa maneira, no processo de urbanização, o direito à habilitação no Brasil ainda está aquém do necessário, e o que se vê são ocupações irregulares e construções ilegais. São feitas ocupações irregulares e construídas sem nenhum critério legal, ocasionando impactos negativos, como a precariedade das condições de vida.

Nesse sentido, pode-se falar em recursos públicos para regularização fundiária urbana (Reurb). A Reurb, trata-se de um processo envolvendo medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas, sociais cujo objetivo é incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico, assim como a titulação aos seus ocupantes.

Observa-se que a Reurb passa por várias

medidas para acontecer, assim como apresenta várias vantagens e benefícios, dentre elas garantir a segurança jurídica do imóvel, efetivação da função social da propriedade, integração social, geração de emprego, dentre outros.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 aborda em seu Título II, sobre a regularização fundiária urbana, apresentando normas gerais e procedimentos para sua efetivação, assim como o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que também versa sobre a Reurb. Nesse caso, verifica-se a indicação a garantia de que a população de baixa renda permaneça nos próprios núcleos urbanos, sendo regularizado através da Reurb, dentre outros objetivos como dar moradia digna e proporcionar condições de vida adequadas, seguindo com outros objetivos.

Entretanto, observa-se que existe mais de um tipo de regularização fundiária, a citada na Lei Federal nº 13.465/2017, a chamada Lei da Reurb, a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

O que é ratificado na CF/88 é que todo cidadão

tem direito a uma moradia adequada, podendo ser entendida como uma questão social. Dessa maneira, todos os cidadãos têm direito à cidade com acesso a bens e serviços básicos, como uma habitação compatível com a dignidade humana e outros serviços essenciais para a sobrevivência. E por isso a necessidade de implantação de políticas públicas para cumprimento dos direitos sociais. Nesse sentido, a Reurb aparece como uma importante política pública para que todos tenham direito a uma moradia adequada, assim como a de uma cidade para todos.

Posto isso, o presente artigo discute sobre orçamento destinado a políticas públicas para regularização fundiária em áreas urbanas. E por isso teve como objetivo investigar como o governo trata esse tema, já que a questão fundiária é também um problema de áreas urbanas e, por isso, deve estar incluída em políticas públicas. A técnica de pesquisa foi a bibliográfica. Quanto ao objetivo, o artigo foi de natureza descritiva, analisando o tema do ponto de vista qualitativo. O levantamento de dados ocorreu em bases de dados, sites do governo e livros.

## 2 BREVE DESCRIÇÃO SOBRE A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Cabe inicialmente descrever que a questão fundiária no Brasil, a que ela se refere, pois, conforme se apresenta, a questão fundiária: “envolve a posse e distribuição de terra no país”, entretanto, não se resume apenas nisto, uma vez que compreende também questões econômicas e políticas inerentes à propriedade rural. Mas, no Brasil, há uma concentração fundiária nas mãos de poucos. Considerando que, nas áreas rurais, mais de 42% dos hectares de terras estão concentrados em apenas 0,8% dos proprietários rurais, e nas cidades pode-se verificar espaços vazios (Beduca, 2023).

Logo, é importante considerar que a questão fundiária no país não é um assunto novo, remontando a um passado colonial, em que o país foi dividido em capitânicas hereditárias pelo rei de Portugal, que ao chegar ao Brasil doou grandes extensões de terras a membros da realeza, concedendo para a exploração agrícola e pastoril, as sesmarias, essa por sua vez tratava-se de um lote de terra dado a um beneficiário que, por sua vez, cultivaria as terras virgens, entretanto, eram bem menores que as capitânicas hereditárias. Dessa forma, as sesmarias encontravam-se dentro das capitânicas hereditárias. Os sesmeiros obedeciam ao donatário, logo cabia ao donatário ou aos governadores da província dar autorização ou não à doação. Trata-se essa doação de um ato político costumeiro de Portugal, adaptado para o Brasil (Mota; Secreto, 2011).

No mundo rural, há uma estrutura fundiária, definida pela Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, versando acerca dos tipos de propriedade rural no Brasil. Sendo, portanto, pequena propriedade rural, média propriedade rural e grande propriedade rural, cada uma com suas características específicas e modo de trabalho (Brasil, 1964). Além disso, a lei supracitada também especifica o que são os latifúndios de exploração e de dimensão (Pozzetti; Loureiro, 2020). Entendida, um pouco de tal questão, foca-se agora na questão fundiária urbana, sendo descrito que se trata da titulação de ocupantes de

áreas urbanas, fornecendo títulos, incorporando os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e urbano.

Entretanto, a história demonstra que a questão da habitação, trata-se de um problema antigo. Sendo necessário, no Brasil, a discussão acerca do tema moradia como pauta importante, considerando também questões relacionadas a áreas e ocupações irregulares e construções ilegais. Foi a partir da CF/88, que se apresentou e buscou um novo panorama em relação à habitação no Brasil, provocando, então, um avanço no setor habitacional, a partir da promoção de maior participação das cidades (Teodoro, 2021). A respeito disso, pode-se entender que:

A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88) é um postulado constitucional e não há como se reconhecer presente àqueles que vivem em habitações precárias e sem as mínimas condições de segurança e higiene, pois este é um direito fundamental de segunda dimensão que exige prestações positivas do Estado para que se torne real e seja efetivamente exercido (Teodoro, 2021, p. 33).

Além disso, o déficit habitacional acaba por gerar a formação de grandes conglomerados urbanos, o resultado disso são habitações precárias e com péssimas condições, assim como degradação social. Quando isso ocorre, ignora-se um direito fundamental do cidadão à moradia, assim como ao meio ambiente equilibrado (Teodoro, 2021). Sobre isso, questiona-se a sua invisibilidade na agenda política. A saber:

Após décadas de debates acadêmicos sobre a questão fundiária e levando em consideração sua invisibilidade para a agenda política brasileira somos forçados a perceber uma forte componente cultural nesse processo. Como explicar tamanha confusão no registro de propriedades? Como justificar que o mercado privado atenda menos de 30% da população brasileira que necessita de moradias? Como justificar tão vasto patrimônio fundiário urbanizado ocioso diante de tanta carência? Como justificar as dimensões da predação ambiental causada pela ocupação ilegal devido à falta de alternativas de moradia para a maior parte da população? Muitos desses problemas sobejamente conhecidos e fartamente denunciados persistem sem solução e o que é pior, sem visibilidade e sem reconhecimento nos legislativos, nos executivos, no judiciário e na mídia (Teodoro, 2021, p. 33).

Portanto, do ponto de vista do autor ora citado, ainda há um problema grande em relação à habitação no Brasil, e o resultado disso são ocupações e construções irregulares. Dessa maneira, apesar do avanço da urbanização agir positivamente em alguns indicadores nacionais, esse processo trouxe consigo alguns indicadores negativos, como o déficit na habitação. Nesse sentido, deve-se atentar para a regularização fundiária em assentamentos irregulares, garantindo o direito social à

moradia.

Destarte, nota-se a importância da regularização fundiária e, a seguir, defende-se a Reurb como importante instrumento para reorganização de áreas indevidamente ocupadas. A seguir:

A regularização fundiária urbana, disciplinada pela Lei n. 13.465/2017, se constitui como um dos instrumentos de maior relevância do nosso ordenamento jurídico, considerando que se apresenta como o mais adequado para a reorganização de áreas inadequadamente ocupadas, via de regra nas periferias das cidades e sem qualquer infraestrutura, na medida em que tem como um dos objetivos a inclusão social de seus ocupantes, que não só poderão ter sua moradia legalizada, como uma melhoria na qualidade de vida (Gusmão, 2022).

Tratando-se de um instrumento de política urbana e previsto no Estatuto da Cidade, a Reurb é descrita como de natureza complexa e custosa, mobilizando não apenas o solo urbano, mas também recursos financeiros, em que seus valores de maneira geral ultrapassam a capacidade financeira dos municípios, fato que induz a acionar as linhas de financiamento estadual e federal (Gusmão, 2022).

### 3 O DIREITO À PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Ao longo do tempo, a propriedade sofreu reflexos junto com a evolução do Direito, exigindo-se dela, o cumprimento da sua função social. Dessa forma, há documentos que ratificam esse direito social, dentre eles, há doze documentos na Organização das Nações Unidas (ONU), ressaltando sobre o tema:

A Organização das Nações Unidas reúne perto de 12 documentos que tratam do direito à moradia, entendendo esta como adequada quando garantir segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos, habitabilidade, não discriminação, priorização de grupos vulneráveis e localização adequada, dentre outros. [...] O Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, assim assumiu o compromisso de promover e proteger o direito à moradia, conforme artigo 11 do referido diploma (Clemente, 2023, p. 54).

Conforme o dispositivo mencionado, os estados signatários reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para suas famílias, incluindo nele a melhoria das condições de vida, uma vez que o direito à moradia digna trata-se de um direito humano tutelado fortemente no Direito Internacional, e o Brasil, como é signatário de vários diplomas internacionais protetores da moradia, não se pode deixar de adotar uma

legislação que privilegie políticas para a efetivação desse direito (Clemente, 2023).

A função social da propriedade está descrita na CF/1988, artigos 5º XXII; XXIII e 170, III. A propriedade alcança a sua função social e ambiental, quando atende aos interesses sociais da coletividade, ou seja, seu uso foi direcionado ao bem-estar coletivo, inscrito na CF/1988 (Cappelli, 2021). A CF/1988 determina:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

[...]

Art. 170 [...]

III. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (Brasil, 2016).

Portanto, a Carta Magna já determina o direito à propriedade, entretanto, deve atender à sua função social. Seguindo a temática da CF/88, o Código Civil, em seu artigo 1.228, § 1º do Código Civil Brasileiro, também faz alusão ao tema. A saber:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Brasil, 2002).

A partir disso, deve-se reportar a seção que trata sobre a aquisição da propriedade imóvel, ao artigo 1.240, onde ratifica o direito à propriedade em área urbana, diante de seu uso a partir de cinco anos ininterruptos (Brasil, 2002). Desta maneira, ratifica-se a necessidade de cada cidadão ter seu direito à regularização de seu imóvel urbano. A partir disso, sobre a função social da terra, cita-se:

Diferentemente da política agrária, a política fundiária está estreitamente vinculada à disciplina da posse da terra e de seu uso adequado, este último entendido pela

Constituição Federal como o atendimento da função social da propriedade. Assim, mesmo que estreitamente ligada à primeira, podendo inclusive ser registrada como um dos elementos dessa, a política fundiária não com ela se confunde. [...] Dentro da concepção de que a política fundiária traz como um de seus apanágios a atenção à função social da propriedade, vê-se também que esta função se revela como peremptória à manutenção de um meio ambiente hígido. [...] Se não se pode negar a eficácia da função social a todo e qualquer tipo de propriedade, é no tocante à questão fundiária que ela externa relevância (Botelho; Fava, 2015, p. 114).

Pode-se, então, depreender que a propriedade urbana atende à sua função social, quando há infraestrutura adequada para o seu uso, e por isso, áreas ocupadas irregularmente, não proporcionam o direito a uma vida digna ao cidadão. Entretanto, a regularização fundiária é um direito.

Cita-se, então:

Sendo a regularização fundiária um direito fundamental do cidadão, e um poder-dever dos municípios e do Distrito Federal, qualquer pessoa física ou jurídica poderá requerer a esses entes estatais que instaurem, de ofício, o procedimento de regularização fundiária do núcleo urbano informal. [...] A legitimação fundiária também poderá ser promovida de forma individual ou coletiva, a partir de requerimento, conforme art., 14 da lei nº 13.465/17, que prevê um rol de legitimados [...] (Santos; Rodrigues, 2020, p. 57).

A União e os Estados, através da administração direta ou indireta, poderão requerer a abertura dos procedimentos de regularização fundiária de imóveis sob sua jurisdição.

#### 4 NORMAS DEFINIDORAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDIÁRIAS URBANAS

Inicialmente, cabe ressaltar acerca do Estatuto da Cidade, lançado apenas treze anos após a promulgação da CF/88, nos seus artigos 182 e 183, abordando sobre a política de desenvolvimento urbano, auxiliando, então, na manutenção da ordem pública. Portanto, o Estatuto da Cidade – aprovado pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, assim como deu outras providências. Sobre isso, aponta-se:

O Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257/2001, inovou substancialmente o regime jurídico do parcelamento do solo urbano ao trazer a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda como uma diretriz da **política urbana brasileira**, a ser implementada mediante o estabelecimento de normas especiais

de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação sustentáveis (Kamers Filho, 2022).

O Estatuto da Cidade, em suas diretrizes gerais, apresentou a questão fundiária como uma das políticas urbanas. Mas, antes do estatuto, já havia a Lei Federal nº 6.766/1979, onde citava acerca das normas gerais do direito urbanístico, referindo-se ao parcelamento do solo urbano. Porém, apenas tratava sobre a regularização da modalidade de solo, descritos como loteamentos clandestinos ou irregulares. Mas, com a chegada do Estatuto da Cidade, é possível a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais de baixa renda (Cappelli, 2021). Cita-se a seguir, acerca de uma das diretrizes gerais da Lei n.º 10.257/2001:

VI – ordenação e controle do uso do solo [...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (Brasil, 2001).

Portanto, a lei apresenta instrumentos da política urbana, visando também garantir a regularização fundiária com tratamento urbanístico diferenciado. Dessa forma, trata-se de um desses instrumentos, considerado jurídico e político: “regularização fundiária; [...] demarcação urbanística para fins de regularização”, dentre outros (Brasil, 2001). A demarcação urbanística, é o procedimento que antecede a regularização (Cappelli, 2021). Trata-se também acerca da transferência no direito de construir, referindo-se à Lei Municipal, baseada no Plano Diretor Municipal. O Plano Diretor Municipal é também um instrumento de planejamento para a política da expansão urbana, é parte integrante do planejamento municipal. Conforme indicam os artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 2003).

Portanto, tratando-se de um instrumento encontrado na CF/88 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, abrange o território do município, e em município com mais de vinte mil habitantes, é obrigatório realizá-lo, assim como devem os demais instrumentos de governo, incorporá-lo. E sendo parte integrante do planejamento municipal, deve estar incorporado no plano plurianual, nas



diretrizes orçamentárias e no orçamento anual. É, então, importante que haja a regularização fundiária no Brasil. E como visto, no Estatuto da Cidade de maneira mais sólida.

Foi com a Lei Federal nº 11.977/2009, tratando sobre “o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]” (Brasil, 2009), foi que os assentamentos urbanos informais passaram a ser regularizados, criando dois procedimentos distintos que antes não havia no Estatuto da Cidade, sendo, portanto, – a regularização fundiária de interesse social, essa por sua vez destina-se a assentamentos informais de baixa renda, e o outro se refere à regularização fundiária de interesse específico. Nesse caso, aplica-se a quaisquer assentamentos irregulares, mesmo quando não se caracteriza como de interesse social nos termos da lei (Brasil, 2009).

A referida lei, em seu capítulo II, da regularização fundiária de assentamentos urbanos, apresentava-se o seguinte:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher (Brasil, 2009).

Destarte, o capítulo II da Lei 11.977/2009, se constituiu como um importante marco jurídico. Entretanto, em 2017, surgiu a Lei Federal nº 13.465/2017 – Lei da Reurb, surgida através da Medida Provisória nº 759 de 22/12/2016, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana, permitindo a regularização de núcleos urbanos (Brasil, 2009). A saber sobre a lei, onde cita-se sobre a

previsão do seu uso na regularização fundiária urbana:

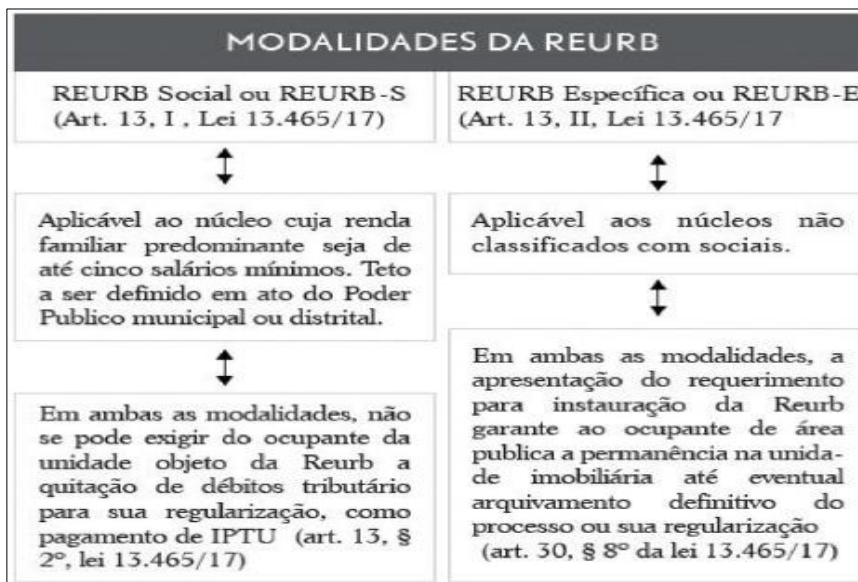
Esta manteve a previsão de duas modalidades de regularização fundiária urbana com escopos distintos: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de Reurb-S (Sotto, 2021).

Portanto, observa-se na citação que a regularização se aplica em dois casos possíveis, a Reurb - S e a Reurb - E, se tratando de uma classificação coletiva. Mas para a classificação da Reurb, tem-se como uma das primeiras medidas do município, estipular o teto financeiro para classificar as famílias de baixa renda da cidade. A partir disso, será possível identificar qual a modalidade de regularização fundiária, se “coletivo ou individual” (Reurb-s ou Reurb-E). Caso mais de 50% dos ocupantes forem considerados de baixa renda, o núcleo deverá ser considerado como social (Ferreira, 2023). Cita-se sobre essa classificação individual:

A classificação individual, por sua vez, está ligada ao comando trazido pelo art. 5º, § 4º, do Decreto Federal 9.310/18. Esse dispositivo destaca que no mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio da Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E (Ferreira, 2023).

O Decreto ora citado, apresenta as normas gerais para a regularização fundiária urbana, estabelecendo também os procedimentos para avaliação e alienação dos imóveis da União, portanto, institui normas e procedimentos para a realização da Reurb. As Figuras 1 e 2, destacam as modalidades de Reurb, suas especificidades:

Figura 1 — Modalidades de Reurb



Fonte: Santos e Rodrigues (2020)

Figura 2. Benefícios e restrições das Reurb

Benefícios da REURB- S:	Restrições da REURB- S:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Isenção de custas e emolumentos sobre os atos registrares (art. 13, § 1º, lei 13.465/17);</li><li>• Responsabilidade do Poder Público sobre implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial;</li><li>• Responsabilidade do Poder Público de arcar com os custos sobre a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária - PRF, quando indispensável, bem como implantação das medidas dos estudos técnicos ali presentes;</li><li>• Isenção de justo valor da propriedade na hipótese de público como objeto da Reurb;</li><li>• Possibilidade de promover abertura de procedimento da Reurb em área pública, mesmo quando a unidade estiver sob discussão judicial (art. Art. 16, parágrafo único, lei 13.465/17);</li><li>• Dispensa de apresentação de certidão negativa do INSS para regularização de conjuntos habitacionais;</li><li>• Dispensa de apresentação de certidão imobiliária para identificação de proprietário do núcleo, já que tal obrigação recai sobre o Poder Público ( art. 24., § 15º do Decreto 9.310/18);</li></ul>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Para ser contemplado com a legitimação fundiária na Reurb-S, o legitimado não poderá (art. 23, lei 13.465/17):<ul style="list-style-type: none"><li>• Ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;</li><li>• Ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com mesma finalidade, ainda que em núcleo urbano distinto;</li><li>• Em caso de imóvel não residencial, o Poder Público deve reconhecer o interesse público da ocupação.</li></ul></li><li>2. O beneficiário da Reurb S tem o prazo de 1 ano para registro do título gratuitamente, contado da data da emissão do título de propriedade, sob pena de perder a gratuidade.</li></ol>

Fonte: Santos e Rodrigues (2020)

## 5 RECURSOS DESTINADOS À POLÍTICA PÚBLICA FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Dentro deste tema acerca da Reurb, cabe destacar sobre a obtenção de recursos. Inicialmente, deve-se compreender que a Reurb está dentro do planejamento orçamentário, ressaltando-se que ao longo do tempo ela foi adquirindo o status de planejamento e atuação estatal (Assoni Filho, 2011). Descreve sobre isso:

A importância do orçamento público, que doravante salta aos olhos, é plenamente justificada, uma vez que toda a vida social é regida, direta ou indiretamente pelas escolhas políticas projetadas na lei orçamentária vigente em cada exercício financeiro, pois ali está o resultado do processo decisório governamental a respeito da destinação do substrato material disponível e imprescindível aos anseios. [...] o orçamento público é a expressão material do plano de atuação governamental em um determinado período, que adquire concreção na realização do todo um programa de políticas públicas (Assoni Filho, 2011, p. 23).

Portanto, como observado pelo autor ora citado sobre o orçamento público, a partir de leis orçamentárias, o Estado personificou todo um programa ou plano de atuação governamental. Dentre as leis orçamentárias, encontram-se o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em relação ao orçamento público, destaca-se:

Na seara fiscal, o orçamento público ainda é

pouco conhecido pela população. Apesar disso, desempenha o papel de um dos mais relevantes instrumentos de planejamento e controle financeiro, contemplando, hodiernamente, a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução, configurando um instituto fundamental no Estado Democrático de Direito contemporâneo. É mais do que um documento meramente técnico, uma vez que revela as políticas públicas adotadas pelo Estado ao procurar atender às necessidades e interesses da sociedade, conjugando-as com as pretensões e possibilidades de realização dos cofres públicos (Abraham, 2015).

Logo, em se tratando sobre orçamento, destaca-se a importância em respeitar a restrição orçamentária, tratando por isso sobre dois tipos de regime fiscal, a restrição orçamentária fraca, e a restrição orçamentária rígida. Neste último caso, há um teto rígido de gastos, condicionando à satisfação das demandas, à existência de recursos, assim como um aumento moderado do endividamento (Giambiagi; Além, 2018, p. 154). Voltando ao PPA, ressalta-se:

O plano plurianual instituirá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas estatais no que toca às despesas de capital e aos programas de duração continuada, com validade por um período de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo e encaminhando seu projeto de lei ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da

seção legislativa (Assoni Filho, 2011, p. 23).

Logo, como citado anteriormente, a LDO e a LOA também são parte integrante do planejamento municipal e, por isso deve, contemplar a Reurb. Sobre isso, apresenta-se: Conforme indica-se:

A LDO da União deve conter um anexo de investimentos, com a previsão dos agregados fiscais e a proporção das verbas que devem ser alocadas no orçamento anual para dar continuidade aos projetos em andamento (art. 165, § CF). Por sua vez, a LOA dos três entes federados pode conter previsões de despesas para os exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e dos investimentos em curso, o que pode provocar a sobreposição das normas orçamentárias em vigor (art. 165, § 14, CF). Cabe à União organizar o registro centralizado dos projetos de investimento, trazendo a análise de viabilidade, estimativa de custo, a informação sobre a execução financeira e a especificação desses dados por unidade de federação (art. 156, § 15, CF, p. 267).

Sobre os recursos para a Reurb, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, dentre os eixos, foram inseridos no eixo Infraestrutura social e urbana, o Programa Minha Casa Minha Vida. No período entre 2007 a 2016, 1.058 municípios receberam recursos do PAC, 81% dos recursos não onerosos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Orçamento Geral da União, promoveram a urbanização dos assentamentos precários (Carvalho, 2021). Sobre o modelo normativo do PAC, conforme é indicado:

[...] possibilitou o financiamento de diversos componentes com vistas a promover a urbanização integrada dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana, ambiental e fundiária, numa concepção que o aproxima do conceito de regularização fundiária presente nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017 [...] No PAC, a regularização fundiária era meta obrigatória, com recursos orçamentários disponíveis e com exigência de desenvolvimento juntamente com as obras de intervenção [...] em novembro de 2017, havia cerca de 800 mil lotes em urbanização e regularização, sendo 120 mil com obras físicas concluídas e 25 mil lotes com títulos registrados em cartório de registro de imóveis (Carvalho, 2021, p. 47-48).

Dessa maneira, nesse período citado, os recursos para a Reurb eram originários do PAC. Todavia, para as ordens de recursos financeiros, assim como o solo urbano, é necessário se valer dos instrumentos de Política Urbana, encontrados no Estatuto da Cidade, pelo qual o município deve se guiar. Muitos desses instrumentos encontram-se no Artigo 15 da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017). Portanto, nos

Planos Diretores e Leis Urbanísticas devem conter quais instrumentos de políticas urbanas serão utilizados nos projetos de regularização fundiária. Além disso, ainda se tem para a obtenção de recursos para a Reurb, a outorga onerosa do direito de construir (OODC) e a alteração onerosa de uso (Cappelli, 2021). A seguir descritos:

Quanto à obtenção de recursos financeiros para o desenvolvimento de projetos de regularização fundiária, o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos Municípios a outorga onerosa do direito de construir - OODC e a alteração onerosa de uso. Segundo os artigos 28 e 29 do Estatuto, a OODC e a alteração onerosa de uso são preços públicos, pagáveis em espécie ou eventualmente in natura, cobrados pelos Municípios em contrapartida à autorização do exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico do terreno, até o limite máximo fixado pelo Plano Diretor, ou do direito de instalar usos distintos dos normalmente permitidos pela legislação urbanística ordinária (Brasil, 2017).

Entretanto, os recursos arrecadados pela outorga onerosa, conforme descrito no artigo 31 da Lei 10.257/2001, só poderão ser aplicados conforme indicado no artigo 26 da mesma lei, que dentre outras finalidades está a implementação de projetos de regularização fundiária.

Portanto, através dos instrumentos de gestão orçamentária, o Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou o seu representante legal, podem pleitear os recursos para a realização da Reurb.

A operacionalização e os contratos de repasse de termos de compromisso são de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF), pois trata-se de mandatária da União. Assim, como a Reurb, será implementada a partir dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) (Brasil, 2023). Dessa forma, os recursos e contrapartidas são provenientes das fontes: “a) Orçamento Geral da União (OGU); b) contrapartida do Proponente/Agente Executor; e c) outras que vierem a ser definidas” (Brasil, 2023). Sobre a contrapartida, aponta-se:

A contrapartida do Proponente/Agente Executor fica definida na forma disposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente, observadas as orientações e os percentuais estabelecidos em ato específico, bem como os valores definidos no momento da seleção das propostas. [...] A contrapartida financeira deverá ser depositada na conta bancária específica do contrato de repasse ou termo de compromisso, em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso (Brasil, 2023).

A CEF, como responsável pela operacionalização e repasse de termos de compromisso, deve:

b) celebrar os instrumentos decorrentes das



propostas selecionadas; [...] d) realizar a execução orçamentária e financeira necessárias aos termos contratuais, providenciando os devidos registros nos sistemas da União, além de publicar os atos conforme a legislação vigente; [...] j) disponibilizar ao Ministério das Cidades, de forma rotineira, informações sobre o andamento dos contratos de repasse e termos de compromisso e sobre as cerimônias de entrega dos resultados e encaminhar as informações necessárias ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações (Brasil, 2023).

O proponente/agente executor, sendo a Administração Pública do Estado, Município ou do Distrito Federal também tem suas responsabilidades, como apresentação dos documentos comprobatórios à CEF, encaminhamento de projetos técnicos, publicar sobre a liberação dos recursos financeiros pelo Ministério da Cidade.

Em 2023, os recursos para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais (REURB-S), só estavam sendo disponibilizados por meio de emendas parlamentares. Para que os recursos cheguem para a Reurb, por meio de emendas parlamentares, os municípios devem se articular para a criação dessas emendas. Portanto, há quatro formas de captação de recursos para a regularização fundiária: orçamento federal, emenda parlamentar, preços públicos, contrapartida financeira (Brasil, 2023). Em novembro de 2023, as Comissões do Senado, aprovaram as emendas ao Orçamento e LDO para 2024. A saber:

As 17 comissões permanentes do Senado estão definindo as emendas que encaminharão ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 (PLN 29/2023), que está em análise na Comissão Mista de Orçamento (CMO). [...] as comissões também estão definindo emendas ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 (PLN 4/2023), que estabelece prioridades e metas que estarão no Orçamento 2024. Um dos objetivos da LDO é justamente “casar” o planejamento do Plano Plurianual (PPA), que dura quatro anos, com o orçamento anual propriamente dito, instituído pela LOA (Brasil, 2023).

Dentre as emendas apresentadas estavam inseridas as que beneficiam a regularização fundiária, como recursos destinados a regularização fundiária, priorizando a titulação dos territórios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi descrito ao longo deste artigo, a questão da regularização fundiária, tem como alvo principal pessoas com baixa renda comprovadamente. E por isso demanda de políticas públicas que lhes garantam o direito a uma moradia digna. Portanto, o Distrito Federal, os governos estaduais e municipais devem se empenhar

para que a propriedade seja enquadrada na função social, para que haja cidades que tenham como base para sua gestão o que prega o Estatuto da Cidade. Dessa forma, o orçamento público deve contemplar políticas públicas como a de regularização fundiária, e como citado ao longo da pesquisa, os instrumentos de orçamento públicos devem também contemplar a regularização fundiária. Logo, os recursos obtidos para isso derivam de várias fontes, como do Orçamento Geral da União. Planejar e empregar recursos na regularização fundiária, faz com que a população tenha melhor qualidade de vida.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia** v.17, n.17, p.188-209, jan./jun., 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rd/fd/article/view/596/421>. Acesso em: 13 jan. 2024.

ASSONI FILHO, Sérgio. Controle da Constitucionalidade da Lei Orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org). **Orçamentos públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2011.

BALDO, Rafael Antonio. **A história do orçamento público nos paradigmas da legalidade, da economicidade e da legitimidade**. Curitiba: Juruá, 2022.

BEDUCA. A Questão fundiária no Brasil: conheça a história do uso da terra no país. *Beduca. Geografia*. 14 abr. 2023. p. 1. Disponível em: <https://beduca.com/blog/materias/geografia/questao-fundiaria-no-brasil/#:~:text=A%20quest%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria%20C3%A9%20um%20tema%20que%20envolve%20a%20posse,propriedade%20rural%20e%20coisas%20afins>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BOTELHO, Tiago Rezende; FAVA, Gustavo Crestani. Mínimo existencial e o direito à alimentação e à moradia: implicações da política fundiária e da função social da propriedade. **Rev. de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba. v.17, n.17, p. 109-125, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rd/fd/article/view/507/417>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL, Agência Senado. **Comissões aprovam emendas ao Orçamento e à LDO 2024**. Senado Notícias. 16 nov. 2023. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/16/comissoes-aprovam-emendas-ao-orcamento-e-a-l-do-2024>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidade. **Regularização fundiária**

**em áreas urbanas manual de instruções para apresentação de propostas.** Aprovado pela Portaria MCID nº 1.327, de 16 de outubro de 2023. Ministério das Cidades. Brasília, DF. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/periferias/manual\\_regularizacaofundiaria\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/periferias/manual_regularizacaofundiaria_compressed.pdf). Acesso em: 14 jan. 2024.

**BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 13 jan. 2024.

**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; [...]. Brasília-DF, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 13 jan. 2024.

**BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm). Acesso em: 13 jan. 2024.

**BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em 13 jan. 2024.

**BRASIL. Lei Federal 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 Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 15 jan. 2024.

**BRASIL, Obter recursos (OGU) para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais (REURB-S).** Finanças, Impostos e Gestão Pública. Serviços e Informações do Brasil. Pub. 10 mai. 2023. Brasília, DF, 2023. Disponível em: Obter recursos (OGU) para a regularização fundiária de núcleos urbanos informais. Acesso em: 23 jan. 2024.

CAPPELLI, Sílvia et al (Org). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos.** Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, p. 1-164, 2021. Disponível em: [\[ead.mprj.mp.br/ci/E\\\_book\\\_REURB\\\_Regularizacao\\\_Fundiaria\\\_aspectos\\\_teoricos\\\_e\\\_praticos.pdf\]\(http://ead.mprj.mp.br/ci/E\_book\_REURB\_Regularizacao\_Fundiaria\_aspectos\_teoricos\_e\_praticos.pdf\). Acesso em 12 jan. 2024](https://ierbb-</a></p></div><div data-bbox=)

CARVALHO, Patryck A. Custeio da regularização fundiária - retomando conceitos. In: CAPPELLI, Sílvia et al (Org). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos.** Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: [https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E\\_book\\_REURB\\_Regularizacao\\_Fundiaria\\_aspectos\\_teoricos\\_e\\_praticos.pdf](https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf). Acesso em 12 jan. 2024.

CLEMENTELE, Valdirene Alves da Fonseca. **Regularização fundiária e direito humano à moradia.** Curitiba: Appris, 2023. p. 54.

FERREIRA, Taniara Nogueira. **Reurb na prática.** São Paulo: Dialética, 2023.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil.** 2 ed. Revista e atualizada. São Paulo: Elsevier, 2018.

GUSMÃO, Renata Sanchez Guidugli. A justiça restaurativa e sua aplicação aos conflitos socioambientais e fundiários urbanos. **Leopoldianum**, n. 135, ano. 48, p. 81-94, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/1320/1120>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MARICATO, Erminia. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades.** Artigo. Nov. 2005. Disponível em: [http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato\\_questaofundiaria.pdf](http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf). Acesso em: 12 jan. 2024.

MOTA, Marcia; Maria Verônica, SECRETO. **O direito às avessas: por uma história social da propriedade.** Niterói: EDUFF, 2011.

POZZETTI, Valmir César; LOUREIRO, Rebecca Lucas Camilo Suano. Impactos da legitimação fundiária no meio ambiente Urbano. **Revista Jurídica**, v. 02, n. 59, Curitiba, p. 283 – 310. 2020.

KAMERS FILHO, Tarcísio. **Regularização Fundiária Urbana – REURB e sua efetivação diante da ausência ou insuficiência normativa no âmbito municipal.** Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Direito) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. p. 46. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/243918/TCC.pdf?sequence=1&%3bisAllowed=y>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SANTOS, Hilton Cleber dos; RODRIGUES, Ruan Victor. **Curso avançado de regularização fundiária – REURB.** Jundiá: Sletto Editorial, 2020.

SOTTO, Débora. Fontes de custeio da Reurb: o papel dos

municípios. In: CAPPELLI, Sílvia et al (Org). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. p. 6. Disponível em: [https://ierbbead.mprj.mp.br/ci/E\\_book\\_REURB\\_Regularizacao\\_Fundiaaria\\_aspectos\\_teoricos\\_e\\_praticos.pdf](https://ierbbead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf). Acesso em 12 jan. 2024.

TEODORO, Rita de Cássia França. **Regularização fundiária urbana e mediação**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.