



CARACTERÍSTICAS E PARTICIPAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DESCENTRALIZADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

CHARACTERISTICS AND PARTICIPATIONS OF THE DECENTRALIZED PUBLIC ADMINISTRATION IN PUBLIC POLICIES FOR LAND REGULARIZATION

Recebido em:	09/06/2021
Aprovado em:	17/09/2022

Guilherme Augusto Faccenda¹

Rogério Gesta Leal²

RESUMO

O presente artigo traçará linhas gerais a respeito da participação de diversos entes estatais na concretização e fomento de políticas públicas de regularização fundiária urbana, perquirindo de que maneira, no sistema administrativo brasileiro, o desenvolvimento das referidas políticas (considerando seu grau de complexidade) poderá ocorrer e qual dos entes da administração indireta apresenta maior adequação jurídica. Através do método

¹ Mestre pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Especialista em direito notarial e registral pela Faculdade Meridional IMED e em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Endereço eletrônico: guilhermefaccenda@gmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul. e da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP, nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em direito. Endereço eletrônico: rleal@unisc.br



hipotético-dedutivo, a hipótese inicial é de inviabilidade apriorística de estabelecimento de um ente singular que seja mais adequado para o desenvolvimento das mencionadas políticas públicas, as quais somente poderão ser regulamente operadas de maneira conjunta, sistemática e cooperativa entre agentes públicos e privados.

Palavras-chaves: Regularização fundiária – administração pública – descentralização.

ABSTRACT

This article will outline general lines regarding the participation of various state entities in the implementation and promotion of public policies for urban land regularization, investigating how, in the Brazilian administrative system, the development of these policies (considering their degree of complexity) may occur and which of the entities of the indirect administration has the greatest legal suitability. Through the hypothetical-deductive method, the initial hypothesis is a priori impracticability of establishing a singular entity that is more suitable for the development of the aforementioned public policies, which can only be regularly operated jointly, systematically and cooperatively between public agents and private.

Keywords: Land regularization - Public administration - decentralization.

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária consiste em um conjunto de medidas sociais, jurídicas e urbanísticas para que seja aprimorado o solo urbano irregularmente ocupado. Será uma atividade, ou conjunto de atividades, a ser desenvolvida precipuamente pelo poder público, no exercício das funções administrativas e na busca da concretização de direitos fundamentais sociais – especialmente relativos ao direito fundamental à moradia e, seguindo os passos da doutrina urbanística mais atual, do direito à cidade.



O conceito de regularização fundiária possui duplo sentido. Primeiramente, foi o estatuto da cidade que trouxe a ideia de regularização fundiária para local de maior destaque na legislação urbana federal, simultaneamente chamando-a de uma diretriz geral de ordenação do solo urbano (ao artigo 2º, inciso XIV³) e de instrumento jurídico de política Urbana (artigo 4º, inciso V, alínea "q"⁴). Mesmo que já existissem outros dispositivos legislativos que abordassem alguns aspectos de regularização urbana, a exemplo do procedimento de regularização de registro de loteamento da lei 6766, seus corpos eram limitados e insuficientes para solução ampla dos mais diversos problemas urbanísticos.

A estrutura da Administração Pública, por seu turno, é a base estatal para a concretização de finalidades tais como as políticas públicas – dentre outras finalidades, possível incluir também o exercício de poder de polícia ou a prestação de serviços públicos, sendo que estas podem restar entrelaçadas em muitos casos. Nesta senda, administrativa e politicamente existirão opções estruturais a serem tomadas, lembrando que a concretização de direitos fundamentais, dentre os quais se insere a moradia, é de realização obrigatória. A administração pública poderá diretamente planejar e concretizar políticas públicas, mas poderá também delegar para entes especializados da administração indireta, aí incluídas autarquias, fundações públicas ou empresas estatais.

Somado a isso, as leis de regularização fundiária apresentam notável focalização em financeirização e instrumentalização através de empresas estatais, restando bastante potencial, pouco explorado, no tocante aos demais entes administrativos descentralizados. Ainda, há que se perceber e diferenciar a atuação na qual o Estado efetivamente busca, direta

³ Art. 2º–A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) 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;

⁴ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...) V – institutos jurídicos e políticos: (...) q) regularização fundiária;



ou indiretamente, o cumprimento de políticas públicas de regularização fundiária e quando está em busca de interesses meramente econômicos, por parte sua ou de seus agentes.

Assim, o presente artigo abordará, seguindo o método hipotético-dedutivo, maneiras pelas quais os diferentes atores públicos da administração pública descentralizada poderão atuar na política pública de regularização fundiária, e apontamentos no sentido de maior ou menor adequação da participação, ou potencial participação, de cada um deles. A pretensão, neste breve espaço de pesquisa, é de fomentar futuros questionamentos, e não de se exaurir tema tão rico e de relevantes implicâncias práticas.

1 DISPOSIÇÕES ESTRUTURAIS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO (DES)CENTRALIZADA

A Lei da Regularização Fundiária número 13.465 expressamente previu a inclusão da administração pública indireta no rol de legitimados a requerer o desencadeamento do procedimento de Reurb⁵, além de possuírem a decisiva responsabilidade⁶ pela implantação e manutenção da infraestrutura no caso das regularizações fundiárias de interesse social, voltadas para a população de baixa renda. Faz-se necessário, para a efetividade de tais disposições legais, a perquirição sobre a estrutura componente da administração direta e indireta que tenham interferência no cenário da Reurb, mesmo por que cada pessoa jurídica pública própria da administração descentralizada conta com peculiaridades.

A função administrativa, tradicionalmente exercida pelo Poder Executivo mas de maneira alguma a ele limitada, consiste na forma com a qual o Estado busca a consecução de seus principais fins de interesse público. O escopo máximo é a concretização de direitos fundamentais, sociais e individuais, em cumprimento às obrigações impostas pela Carta

⁵ Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

⁶ Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.



Magna, documento maior de elenco de finalidades estatais. Dentre os principais aspectos da função pode-se cogitar em regulações, fomento, prestação de serviços públicos e controle, e todas estas estarão, em maior ou menor grau, presentes na consecução da multifacetada política pública da regularização fundiária. De qualquer forma, caberá à estrutura administrativa efetivar os fins do Estado, ainda que não seja o próprio direito administrativo que dite quais são tais fins. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado⁷.

Como se disse, a regularização fundiária urbana, amplamente considerada, é uma política pública, e de especial importância pois dela derivam múltiplos direitos fundamentais relacionados à moradia e à qualidade de vida na cidade. A doutrina especializada aponta, desde 1997, a necessidade de considerar a regularização fundiária de maneira mais ampla e como uma política pública, consoante ensina Betânia Alfonsin:

Existe o risco, portanto, de que o conceito perca precisão ou se confunda com qualquer outra forma de intervenção, pela extraordinária extensão dos problemas urbanos possíveis de serem contemplados por essa forma de intervenção pública no espaço. Assim, parece pertinente advertir que a regularização fundiária comporta mais de uma conceituação. Uma em sentido amplo (na qual, além dos

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 42.



instrumentos jurídicos existentes e já utilizados pelos municípios, sejam examinados os – simplesmente – previstos em lei, ou, implicitamente compreendidos nos poderes da Administração Pública) e outra em sentido estrito. [...] Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária⁸.

A autora Maria Paula Dallari Bucci⁹ ensina, por seu turno, que as políticas públicas são programas de ação governamental formadas com um elemento processual estruturante e que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regrados, com vistas a coordenar meios à disposição do Estado para fins socialmente relevantes e politicamente determinados. O arranjo formal institucional, ou o caminho institucional que a atitude governamental deve percorrer variará em cada sistema de cada país, seja na iniciativa da política pública, seja no financiamento ou na responsabilidade executiva que se adote¹⁰.

Ademais, Daniel Hachem¹¹ explica que o âmbito administrativo possui natural vocação à concretização genérica de direitos fundamentais em sua atuação, pois será

⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR FASE, 1997. p.23-22.

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Pg. 109

¹⁰ *Idem, Ibidem*. Pg. 97.

¹¹ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>.



direcionada à sociedade e não a um caso específico de conflito. Paulatinamente, supera-se a cultura de que apenas o Poder Judiciário poderá, através de demandas individuais, garantir o cumprimento de direitos fundamentais. Em um primeiro nível, o Estado exercerá a função administrativa diretamente, através de seus órgãos e de seus agentes. A competência para tanto, conforme estabelecida na Constituição Federal, será tematicamente dividida entre União, Estados e Municípios. No tocante ao direito urbanístico, a competência legislativa é concorrente entre os entes (artigo 24 da Carta Magna) mas os efetivos manejos materiais ocorrerão, em regra, por ação do Município, diante de sua proximidade e identidade de base territorial, e da competência assim descrita ao artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal: “Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Delimita-se a referência à função administrativa porque o Estado desempenhará diversas outras funções, a exemplo da própria função política relacionada à soberania nacional. E não deve ser esquecido que, no tocante ao mercado imobiliário formal, no qual o Estado também está inserido em vasta gama de casos, muitas vezes os particulares buscarão por conta própria a regularidade imobiliária, e o principal aspecto transacional de administração pública do interesse privado será exercido pelo sistema de cartórios extrajudiciais. Em termos de regularização fundiária, no entanto, amplia-se o espectro de intervenções funcionais administrativas, abrem-se possibilidades de atuação e flexibilizam-se direitos e deveres em face da busca administrativa de concretização do direito à cidade de maneira mais célere e benéfica à população.

Em específico, em um procedimento de regularização fundiária, o Município terá o poder-dever de desencadear tal procedimento sempre que for detectada situação de irregular ocupação urbana – e, a depender da situação, cogita-se até responsabilidade municipal pela situação urbana irregular, e por isso diz-se haver um dever público junto com



o poder de iniciar o processo de Reurb da Lei 13.465. Muitos aspectos da Lei de regularização fundiária foram elaborados pensando nos diversos fatores distintos e escalonamentos que a estrutura estatal municipal poderá apresentar, a exemplo da dispensa de licenciamento ambiental caso o município conte com o que a lei¹² chama de “órgão capacitado”.

Fica cristalina a importância da análise estrutural administrativa para o deslinde da política pública de regularização fundiária. Os órgãos públicos, na clássica definição de Hely Lopes Meirelles¹³, são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Originam-se do chamado poder administrativo hierárquico, que consiste no escalonamento da estrutura interna da pessoa jurídica de direito público para que especialize a prestação de seus serviços e exercício de suas funções. O Decreto-Lei número 200/67 define que a administração pública será pautada pelos seguintes princípios: planejamento, controle, delegação, coordenação e descentralização.

O princípio do planejamento indica que a atividade estatal deverá seguir a aferição da realidade fática para fins de elaborar planos de ação, o controle denota que a chefia deverá supervisionar a execução das tarefas atribuídas, a coordenação consiste na busca pela eliminação de divergências, enquanto a delegação e a descentralização abarcam ideias

¹² Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. § 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União. § 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente. § 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 71.



similares de busca de especialização no exercício das atividades administrativas. Sob tal estrutura, devidamente articulada, as funções públicas serão administrativamente exercidas para os fins constitucionais propostos.

De outra banda, diz-se que a administração pública indireta é formada por entes criados para determinadas finalidades, abarcando fundações públicas, autarquias e empresas estatais. Uma autarquia consiste em pessoa jurídica de direito público criada a partir de lei para finalidades próprias de Estado, e, por tal motivo, poderão ser engenhadas com a finalidade específica de atuação em política pública de regularização fundiária, ou, como é o caso do INCRA, poderá ser apenas uma de suas várias formas de atuação. Exemplo de autarquia criada especificamente para a promoção de regularização fundiária e reforma agrária é a mato-grossense Intermat (Instituto de Terras do Mato Grosso).

Uma autarquia conta sempre com regime jurídico eminentemente público, o que incluirá imunidade fiscal, controle de contas, controle finalístico por parte do ente político (cujas minúcias constarão da lei de criação da entidade), regime de pessoal público e estatutário, com ingresso por meio de concurso, dever de licitação para contratações. Ainda, seus bens, necessários para o desempenho da finalidade típica de Estado, são considerados bens públicos, gerando regime mais protetivo em relação aos riscos no desempenho das atividades e implantação de infraestruturas urbanas.

As fundações públicas possuem regime jurídico mais complexo, na medida em que poderão contar com personalidade jurídica de direito público ou privado, dependendo do disposto na lei que autoriza sua criação. Para Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴, não há diferença entre a fundação pública e a autarquia, sendo apenas uma das muitas tentativas legislativas de escapar ao controle mais rigoroso do regime público. Entretanto, a doutrina administrativista majoritária defenderá que apenas autarquias com personalidade jurídica

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. P. 191.



de direito público gozam de identidade com as autarquias, e por isso reputadas como fundações autárquicas. No entanto, ainda pairam excessivas divergências sobre a operabilidade jurídica das fundações públicas de direito privado. Como exemplo de fundação pública atuante na área da regularização fundiária, possível citar a ITESP (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo), instituída por meio da Lei estadual número 10.207/99.

As empresas estatais recentemente foram reguladas por meio de Estatuto próprio, na forma da Lei 13.303. Estas entidades, de personalidade privada, poderão ser sociedades de economia mista, se apresentarem capital misto entre público e privado, tais como Petrobrás e Banco do Brasil, ou uma empresa pública, quando a pessoa jurídica pública possuir capital social exclusivamente público, como é o caso da Caixa Econômica Federal, conhecida empresa financeira do mercado imobiliário desde a época da criação do Sistema Financeiro de Habitação. Será possível a criação dessas empresas para prestação de serviço público ou para o exercício de atividade econômica, e esta última poderá ocorrer em pé de igualdade com empresas particulares ou para atividades nas quais o Estado goza de monopólio.

Costuma-se problematizar o objetivo de lucro, inerente a toda forma empresarial, neste ponto da administração pública indireta. Marçal Justen Filho disserta sobre a questão:

A atuação concreta da entidade tem de ser orientada por sua natureza funcional, consistente na produção de utilidades para a coletividade. Isso não significa negar às entidades estatais a autorização para buscar o lucro. Tal seria um despropósito, por dois motivos. Primeiro, porque a ausência de lucratividade significaria a necessidade de ampliação dos investimentos públicos para manutenção da entidade. Uma estatal permanentemente deficitária deve ser extinta, a não ser que exista forte justificativa para que o Estado e a sociedade continuem a custear



seu funcionamento. Depois, porque a atuação deficitária perturba o mercado e pode configurar prática incompatível com a competição. Se uma empresa estatal ofertar bens no mercado por preços irrisórios, acabará por destruir a concorrência. A médio prazo, o resultado será muito danoso para a economia em seu conjunto. Mas a lucratividade da entidade estatal tem de ser compatível com sua natureza funcional. A entidade deverá produzir benefícios para a sociedade, satisfazendo interesses coletivos relevantes e promovendo a segurança nacional¹⁵.

Adiante também será mencionada a problemática da financeirização como base de política pública habitacional, argumento análogo à questão de busca pelo lucro inerente às pessoas empresariais. Feitas estas breves considerações acerca das entidades componentes da administração indireta, a análise deve ser direcionada para as possibilidades de atuação no âmbito das políticas públicas de regularização fundiária, para as quais, como se disse, tais pessoas jurídicas estão habilitadas legalmente a agir.

3 PARTICIPAÇÃO E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Retomando-se o que foi mencionado anteriormente, é importante notar que a palavra regularização fundiária urbana denota dois aspectos. Em sentido amplo, é uma política pública voltada para a readequação imobiliária em termos sociais, jurídicos, ambientais e urbanísticos, podendo ser efetuada das mais diversas formas e por vasta gama de instrumentos, inclusive por atores particulares. O artigo 15¹⁶ da Lei nº 13.465 elenca um

¹⁵ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Pg. 303.

¹⁶ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos



rol aberto de quinze instrumentos que poderão ser utilizados para concretização da finalidade de regularização fundiária. Sendo a regularização fundiária uma política pública na qual se busca regularizar o solo urbano, muitas serão as vias que podem ser tomadas para o seu sucesso operacional, inclusive partindo de agentes econômicos do mercado imobiliário.

Entretanto, o procedimento *stricto sensu* de regularização fundiária diz respeito a um procedimento administrativo, tido como um conjunto lógico e encadeado de atos, com a finalidade de regularizar determinadas ocupações e sob protagonismo municipal. O primeiro plano da análise que se propõe é a percepção de que, em determinados passos do procedimento estrito de regularização fundiária, a redação adotava pela Lei 13.465 sofreu imprecisões em momentos procedimentais cruciais.

Por exemplo, ao referir o mais benéfico instrumento de correção de titulação imobiliária, que é a legitimação fundiária, a legislação afirmou que apenas o “poder público” poderá¹⁷ conferir o beneplácito aos ocupantes, expressão que poderia levar a crer, num primeiro momento, que apenas a administração centralizada do Estado, por meio de atuação

desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.

¹⁷ Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.



de seus órgãos, estariam legitimados a tanto. A mesma redação foi adotada para a legitimação de posse e para a demarcação urbanística. O já referido artigo 37 igualmente imputa ao poder público os financeiramente pesados ônus de urbanização.

A interpretação dos referidos dispositivos deve ser norteada pela forma de melhor se concretizar e se expandir o direito fundamental à moradia, buscando máxima efetividade de normas constitucionais. É desejável, nesta senda, que o maior número de atores estatais possíveis possa tomar parte no procedimento de regularização fundiária, e neste ínterim fica perceptível que as pessoas da administração indireta não devem permanecer excluídas de tal participação instrumental.

Como se disse, é possível que o Estado, ao perceber a insuficiência de um órgão próprio para a promoção de regularização fundiária, aliado à necessidade de especialização, planejamento e demais preceitos do Decreto-Lei 200/67, crie (ou autorize a criação) por lei pessoa jurídica para suceder referido órgão próprio na promoção da regularização fundiária. O anteriormente citado exemplo da Intermt (Instituto de Terras do Mato Grosso) demonstra isso. Inicialmente consistia em um departamento integrante da estrutura centralizada administrativa. Através de Lei estadual (número 3.681 de 1975) foi criada a pessoa jurídica própria, até hoje atuante especificamente no campo da regularização fundiária¹⁸.

Cabendo às autarquias o exercício de funções típicas de Estado, devem ser também legitimadas ao uso de instrumentos legislativos colocados à disposição para a execução do procedimento *stricto sensu* de regularização fundiária. Para tanto, desde que de modo compatível com suas finalidades institucionais previstas na lei de criação, as autarquias devem ser capazes de desenvolver a política pública de regularização fundiária sob regime público, em condições semelhantes àquelas do ente político, embora submetidas à lei de criação e ao controle finalístico.

¹⁸ Disponível em <http://www.intermat.mt.gov.br/-/12455099-parceria-com-prefeituras-e-o-caminho-para-a-regularizacao-fundiaria-no-estado>. Acesso em 25 de abril de 2021.



O mesmo raciocínio interpretativo deverá ser aplicado a fundações. Caso administrativo semelhante ocorreu com a também mencionada fundação paulista ITESP, que inicialmente constituía um departamento do governo estadual, vinculada à Secretaria de Agricultura, mas que por conta do alto grau de especialização na questão fundiária e agrária foi transformada em pessoa jurídica pública, componente da administração indireta estadual¹⁹. Inclusive, sobre a atuação específica desta entidade, cite-se a pesquisa de Thiago Francisco Neves Gobbo no sentido de que a entidade especializada obteve grandes avanços na política pública, conforme disserta:

O governo do estado de São Paulo não ficou alheio a esse processo. Ciente de sua responsabilidade como agente promotor de políticas públicas que assegurem dignidade e cidadania a todos os cidadãos, foi além do debate e, por meio da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), entidade responsável pelas políticas agrária e fundiária do estado, consolidou ações até então dispersas e desarticuladas, formulando o Programa Minha Terra, que visa implementar projetos específicos de regularização fundiária voltados a comunidades e regiões marcadas por graves conflitos pela posse da terra, por restrições advindas da legislação ambiental ou por baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo dados da Fundação ITESP, até o presente momento, o Programa Minha Terra regularizou mais de 25 mil imóveis, em mais de 80 mil hectares (ha), o

¹⁹ Disponível em <http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/instituicao/historico.aspx>. Acesso em 26 de abril de 2021.



que beneficiou aproximadamente 125 mil pessoas, não sendo sem razão, portanto, seu reconhecimento²⁰.

Desta maneira, e feitas as ressalvas em relação a eventuais divergências doutrinárias a respeito de especificidades do regime jurídico, as fundações públicas também devem ser habilitadas para atuação plena nas políticas públicas de regularização fundiária urbana, podendo utilizar de instrumentos tais como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, tudo em conformidade com suas finalidades institucionais. Novamente, ressalva-se o controle finalístico da entidade, e a atuação que deverá ser pautada pela lei que autorizou sua criação.

Naquilo que concerne a atuação de empresas estatais deverão ser feitas cuidadosas colocações. É amplamente conhecida a atuação de empresas, em especial a Caixa Econômica Federal, como agentes de financiamento imobiliário, que inclusive vem com previsão no corpo legislativo de regularização fundiária. Boa parte das Leis 11.977 e 14.118 (respectivamente, leis do Programa Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela). Todavia, o uso de financeirização como instrumento de política pública urbana é amplamente criticado pela doutrina especializada e não pode deixar de ser mencionado.

Raquel Rolnik ensina que a estratégia da financeirização acaba por delegar totalmente a garantia de direitos a uma empresa que possui objetivos lucrativos, tornando a população carente uma fonte de receitas de tais empresas por meio de empréstimos, e que virão aparelhados com garantias reais²¹. Em outras palavras, a população que deveria ser beneficiada com programas de moradia receberá, pela via da financeirização, apenas

²⁰ Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3986/4/PPP_n36_Programa.pdf. Acesso em 26 de abril de 2021. Pg. 117.

²¹ ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. P. 364.



endividamento de longo prazo. O Estado, através dessa estratégia, apenas fica distanciado da realidade social carente de regularização.

De fato, a inclusão de agentes exclusivamente econômicos dentro do conceito de “poder público” incompatibiliza a utilização de instrumentos urbanísticos, os quais são desenvolvidos para garantia de titulação imobiliária aos ocupantes de determinada área, ausentes quaisquer objetivos de lucros por parte dos agentes promotores da regularização fundiária. Situação diferente, que poderia ser hipoteticamente considerada, seria o de uma empresa estatal exclusivamente voltada para a prestação de serviços públicos urbanísticos – e, desta forma, agindo como agente público da regularização fundiária, mesmo que revestida de forma empresarial de gestão. É plausível cogitar-se, por analogia, que empresas públicas destinadas apenas ao serviço público aproximam-se do regime público, conforme o Supremo Tribunal Federal decidiu em relação aos Correios, *in verbis*:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Tributário. IPTU. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Imunidade recíproca (art. 150, VI, a, da CF). 1. Perfilhando a cisão estabelecida entre prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, a Corte sempre concebeu a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos como uma empresa prestadora de serviços públicos de prestação obrigatória e exclusiva do Estado. 2. A imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da Constituição, alcança o IPTU que incidiria sobre os imóveis de propriedade da ECT e por ela utilizados. 3. Não se pode estabelecer, a priori, nenhuma distinção entre os imóveis afetados ao serviço postal e aqueles afetados à atividade econômica. 4. Na dúvida suscitada pela apreciação de um caso concreto, acerca, por exemplo, de quais imóveis estariam afetados ao serviço público e quais



não, não se pode sacrificar a imunidade tributária do patrimônio da empresa pública, sob pena de se frustrar a integração nacional. 5. As presunções sobre o enquadramento originariamente conferido devem militar a favor do contribuinte. Caso já lhe tenha sido deferido o status de imune, o afastamento dessa imunidade só pode ocorrer mediante a constituição de prova em contrário produzida pela Administração Tributária. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 773.992/BA de 15/10/2014, Rel. Min. Dias Toffoli).

Como ressalva final, deve-se ter a compreensão de que a criação de entidades específicas, conquanto seja desejável a especialização administrativa, não será sempre viável. A nível municipal – ente federado mais próximo do cidadão, responsável por organização territorial - a questão da organização administrativa para promoção de regularização fundiária poderá tomar contornos extremamente complexos e diversos. Os mais de cinco mil e quinhentos municípios do Brasil são excessivamente diversos entre si, o que impossibilita o estabelecimento *a priori* de regras estruturais. Enquanto um Município de porte grande, dotado de maior aparelhamento, receitas tributárias e, normalmente, de casos de irregularidade, poderá contar com equipe própria para políticas públicas de regularização fundiária, em Municípios menores tal mobilização poderá restar praticamente impossibilitada, a despeito dos benéficos instrumentos fornecidos pela Lei 13.465.

Por aparelhamento municipal poderá ser entendido, por exemplo, equipes de engenharia responsáveis por medições e topografia, serviços sociais capazes de executar aferição possessória caso a caso de ocupantes, serviços de execução de obras públicas e de infraestrutura, serviços públicos básicos de saúde e de educação que, muitas vezes, apenas poderão ser planejados no bojo de uma regularização fundiária, e mesmo serviços destinados



à aferição de regularidade ambiental, pois não é todo Município que conta com órgão ambiental capacitado.

Entretanto, a ausência de ente especializado não impedirá atuação direta municipal, sendo a aplicabilidade da Lei de Regularização Fundiária apenas enriquecida ao se trazer os entes administrativos indiretos para o âmbito de aplicabilidade instrumental. Necessário mencionar que deverão ser mantidos os mecanismos de controle típicos dos entes de administração descentralizada, tais como controle finalístico e controle de contas nas operações realizadas, com especial atenção aos aspectos urbanísticos e de maneira que seja mantido o equilíbrio orçamentário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram analisados aspectos gerais e especialmente estruturais a respeito das possibilidades de atuação de diversos entes administrativos na regularização fundiária, demonstrando potencialidades de atuação conjunta ou separada, direta ou indireta do Estado, na operacionalização da referida política pública. Tema pouco cogitado e de dúbia redação legal por parte do legislador da Lei 13.465, propõe-se interpretação expansiva dos direitos constitucionais sociais relativos ao solo urbano na medida em que a atuação da administração pública indireta deve ser pensada como efetiva ação estatal com base nos instrumentos urbanísticos regularizadores criados.

A criação de entidades da administração indireta, temática referente ao planejamento da ação administrativa do Estado e voltada à consecução de seus fins constitucionais, poderá influenciar de modo positivo os índices de regularização fundiária do país. Entretanto, uma vez criadas tais entidades, o arcabouço jurídico legislativo e interpretativo deve fornecer subsídios adequados à atuação administrativa, a qual é necessariamente pautada pelo princípio da legalidade e dele não pode desviar.



Nesta senda, a interpretação dos dispositivos instrumentais da Lei 13.465 que melhor se insere na esteira da eficácia das normas constitucionais é no sentido de sua possibilidade de aplicação concreta por parte das autarquias e fundações públicas, aí inseridas as ferramentas de legitimação fundiária, demarcação urbanística e legitimação de posse, além de outros passos procedimentais eventualmente necessários.

No tocante às empresas estatais, deve ser efetuado exame de suas finalidades. Empresas destinadas a atividades econômicas não atuam sob regime público, o que incompatibiliza suas finalidades com o uso dos instrumentos de regularização fundiária em sentido estrito. Por outro lado, caso a empresa seja criada com a finalidade específica de prestação de serviços públicos voltados à urbanização, é plausível cogitar sua proximidade com o regime público e, conseqüentemente, com os benéficos instrumentos da Lei 13.465.

Quanto às vantagens de utilização de figuras da administração pública indireta, fica claro não existir resposta *a priori* sobre qual o modo mais adequado para se atingir regularização fundiária, mesmo porque esta política pública possui um conceito amplo e as irregularidades do solo urbano podem se apresentar, no plano dos fatos, sob as mais diversas configurações. Caberá a cada estrutura administrativa separada, nos âmbitos municipal, estadual e federal, organizar a maneira mais eficiente, dentro de suas possibilidades, para o desenvolvimento da política pública, sempre sendo possível sua promoção pela administração pública direta.

BIBLIOGRAFIA:

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR FASE, 1997.



BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p.

Disponível em:

<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

Sites:

<http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/instituicao/historico.aspx>

<http://www.intermat.mt.gov.br/-/12455099-parceria-com-prefeituras-e-o-caminho-para-a-regularizacao-fundiaria-no-estado>

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3986/4/PPP_n36_Programa.pdf