



GT 08 | Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

BREVE ANÁLISE DOS RISCOS DA ATUAÇÃO PRIVADA NOS PROCEDIMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Cintya Guedes Ornelas¹
Hígna Anthoanelle Souza Vieira²

1 INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) é uma das matérias estabelecidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 e seu regulamento - o Decreto Federal nº 9.310/2018. Ela dispõe sobre um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que tem como objetivo incorporar núcleos urbanos informais de baixa renda ao planejamento territorial e assegurar a titulação de seus ocupantes, promovendo segurança jurídica e o reconhecimento do direito fundamental à moradia.

Tendo em vista que a capacidade operacional para executar essas tarefas é limitada em muitos municípios, abre-se um espaço considerável para a atuação de empresas na elaboração de estudos e peças técnicas que viabilizam a regularização dos territórios em duas frentes: através das licitações públicas e da mediação técnica direta entre legitimados e poder público, este último o responsável pela emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

O resultado é a financeirização não apenas da terra urbana, mas também dos meios de regularização fundiária dos territórios, em que o direito social à moradia e a função social da propriedade, princípios fundamentais da política urbana brasileira e constitucionalmente protegidos, podem se tornar ainda mais subordinados à lógica de mercado e aos interesses especulativos.

¹ Arquiteta Urbanista, com experiência em Regularização Fundiária Urbana (Reurb), pós-graduanda em Gestão Pública Municipal. cintyaornelas@gmail.com

² Advogada, com atuação em assessoria jurídica e processos de regularização fundiária em entes públicos. higna.vieira@gmail.com



2 CONTRADIÇÕES NA ATUAÇÃO PRIVADA NOS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - REURB-S

Mantendo a ênfase na dificuldade que os municípios encontram para efetivar a Regularização Fundiária como política pública, por vezes a REURB-S é executada sem uma fiscalização rigorosa e mecanismos de controle social e institucional eficazes, tornando a dinâmica operada pelo setor privado uma dinâmica que equipara a REURB-S a um “mercado aberto”.

Em regra, na REURB-S, o ônus financeiro para a elaboração do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária, recai sobre o poder público.

No entanto, a Lei Federal nº 14.118/2021 (Programa Casa Verde e Amarela) incluiu no art. 33 da Lei Federal nº 13.465/2017 a faculdade dos legitimados, na REURB-S, assumirem o custeio dos projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial.

Além disso, a partir da alteração incluída pela Lei nº 14.620/2023, na REURB-S, se executada por iniciativa privada ou particular, fora do planejamento da administração pública municipal e às custas dos legitimados, fica o poder público vedado de utilizar, sem expressa anuência, os materiais elaborados para promover a regularização dos legitimados em determinado núcleo. Vejamos:

“Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

[...]

§ 6º Na hipótese de utilização, pelo poder público, de peças técnicas e projetos de regularização fundiária elaborados por empresas privadas e particulares em geral, será necessária, para a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), a **anuência** dos autores ou de quem detenha os direitos autorais.”³

³ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, art. 36, § 6º.



Tal situação gera o dilema de que, a despeito dos estudos de desconformidades que são empreendidos de uma maneira ampla, os desenhos de parcelamento poderiam contemplar apenas os legitimados que pagaram pelo serviço realizado, criando uma nova forma de exclusão.

Cabe mencionar, que a REURB-S é tida como um paradigma de fortalecimento do mercado em diversos sentidos, inclusive a partir da própria tônica da Lei de REURB, como exposto por Mandl:

“[...] os próprios empresários do mercado imobiliário acabam reorganizando suas ações, reconhecendo a possibilidade da regularização fundiária de interesse social, em especial nos moldes trazidos pela Lei Federal no 13.465/2017, como uma possibilidade de negócios. Fazem, assim, da regularização mero instrumento de titulação sob a égide do mercado de terras, como ativo financeiro e de ampliação de propriedades regularizadas, ou seja, do mercado imobiliário.”⁴

Agora, observa-se uma nova forma de exploração desse instrumento, a partir de uma lógica focada na execução da regularização, abrindo espaço para práticas de cobranças indevidas ou invasivas⁵, reforçando a exclusão e exploração através do caos institucional e desvirtuando o propósito social da REURB-S.

Não é ordinário lançar luz sob esse novo desafio, pois, uma vez regularizados os territórios – ainda que de forma incompleta -, dificilmente novas incursões de investimento público serão incorporadas a eles para a resolução do mesmo problema.

A política de incentivo à participação do setor privado na REURB-S, embora impulsionada pela necessidade de superar as limitações orçamentárias e técnicas do setor público, gera uma consequência não intencional: a transferência da execução e, por vezes, de parte dos riscos para entidades privadas que estão orientadas principalmente à obtenção de lucros financeiros e à especulação imobiliária.

Essa transferência cria uma zona cinzenta que gera questionamentos sobre a legalidade de termos de compromisso que, criados por empresas, por vezes vinculam o poder

⁴ UEMURA, Margareth Matiko; NISIDA, Vitor Coelho; CAVALCANTE, Lara Aguiar (org.). **ATHIS para o direito à moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2021, p. 65.

⁵ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Moradores denunciam irregularidades na regularização fundiária no Balneário de Água Limpa**. Belo Horizonte, 5 out. 2023.



público à execução de aspectos mais onerosos para a viabilização da regularização, como, por exemplo, as obras de infraestrutura.

Nesse contexto, emerge a tese de que a contratação da REURB-S sem os devidos cuidados - mais facilmente realizados via modalidades de licitação sem disputa, as chamadas contratações diretas - causa tanto o desencontro da regularização com o planejamento territorial municipal, quanto a baixa efetividade enquanto política de redução de desigualdades.

No aspecto legislativo, o tema da regularização fundiária foi disciplinado mais efetivamente em 2009 por meio da Lei Federal n 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida) e em 2017, a partir da Lei Federal 13.465/2017 (REURB) resultante da conversão da Medida Provisória nº 759/2016. Fernandes demonstra as principais mudanças do cenário, trazendo a organização anterior à Lei 13465/2017:

“[...] havia certamente no país pelo menos uma tentativa de articular urbanização e (pouca) legalização, propondo a promoção, ao mesmo tempo, de segurança individual da posse para os moradores e a integração socioespacial das áreas e comunidades. No tocante à legalização, a ênfase maior foi colocada no direito de moradia – e não no direito individual de propriedade –, com destaque para a concessão em terras públicas e para o usucapião em terras privadas.”⁶

Com menos pressão pela urbanização, geração de emprego e renda e por ações integradas do poder público e maior ênfase na titulação, criou-se um procedimento que dá muito destaque aos aspectos administrativos e a produção técnica desarticulada que foi facilmente incorporada pela iniciativa privada. É interessante notar que essas ações substituem o papel que poderia ser destinado à ATHIS em regularização fundiária, mas de maneira intermediada pelo capital.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE ATUAÇÃO

O financiamento e a execução da REURB-S são questões complexas e por isso, é necessário desenvolver uma visão holística que a integra à política de desenvolvimento

⁶ FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017**. p. 11.



territorial e de habitação dos municípios. Para isso, podem ser necessárias as seguintes adequações às políticas de Regularização, principalmente nos municípios:

- Fortalecimento da capacidade institucional municipal: Capacitação em aspectos técnicos de execução da REURB-S mas também em aspectos jurídicos e administrativos para que as investidas do mercado sejam conduzidas de forma a procurar neutralizar ou diminuir as suas contradições mais evidentes.
- Desenvolvimento de marcos regulatórios éticos: estabelecer diretrizes claras para a atuação de empresas na REURB-S, garantindo transparência, ética e alinhamento com os princípios de interesse social e gratuidade. Definir os limites e as condições para a participação de empresas privadas na REURB-S.
- Defender a revisão da Lei nº 13.465/2017: procurar reorientar a REURB-S para sua vocação social original, reforçando os princípios da função social da propriedade e do direito à cidade como pilares inegociáveis da regularização fundiária. O objetivo é assegurar que a política pública não seja desvirtuada para fins de mercantilização, mas sim para a garantia de direitos fundamentais.

A evidência cumulativa aponta para a necessidade de um retorno a uma abordagem centrada no Estado e socialmente orientada para a REURB-S, onde o envolvimento do setor privado, se houver, seja estritamente auxiliar e rigorosamente controlado.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Moradores denunciam irregularidades na regularização fundiária no Balneário de Água Limpa.** Belo Horizonte, 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Moradores-denunciam-irregularidades-na-regularizacao-fundiaria-no-Balneario-de-Agua-Limpa/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

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.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13.465.htm>. Acesso em: 10 jun. 2025.



FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez. 2022.

MANDL, Alexandre. Quando a regularização vira parte do problema: limites e dificuldades. In: UEMURA, Margareth Matiko; NISIDA, Vitor Coelho; CAVALCANTE, Lara Aguiar (org.). **ATHIS para o direito à moradia**. São Paulo: Instituto Pólis, 2021. p. 65-68.