



GESTÃO PÚBLICA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: uma análise quantitativa dos procedimentos administrativos

Eduardo Vicente Gonçalves

eduardo.vicente@estudante.ufcg.edu.br

Jessé Lucas de Melo Sobreira

jesse.lucas@estudante.ufcg.edu.br

Paulo Henrique da Fonseca

paulo.henriques@ufersa.edu.br

Palavras-chave: Gestão Pública. Gestão Fundiária. Solo urbano. Competência local.

1. INTRODUÇÃO

As cidades são o cenário mais direto e concreto do fenômeno da irregularidade fundiária, onde os impactos geram maiores transtornos sociais, ambientais e urbanísticos. Nesta pesquisa, pertinente ao “Tema 1: Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade”, por estar umbilicalmente relacionado ao desenvolvimento regional/local e da cidade, com negócios que geram impactos sociais (na habitação), busca-se apresentar o papel da gestão pública na regularização fundiária urbana, sob o aspecto normativo das possibilidades e limites abertos

pela Lei da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com destaque à quantificação e localização dos procedimentos para gestão da Reurb.

A gestão pública e fundiária urbana se relaciona com competências dos entes federativos, União, estados, municípios ou Distrito Federal. Saber aquele com maior protagonismo no processo da regularização fundiária urbana remete claramente à efetividade que o direito à moradia e propriedade regular exigem. Na Constituição brasileira, a competência para legislar em direitos de propriedade e seus registros é da União (art. 22, inciso I e XXV), mas o art. 23 confere a competência comum a todos os entes federativos na questão da habitação e melhorias nelas.

A gestão se refere a dirigir os atos (procedimentos) necessários para regularizar as ocupações urbanas com algum vício legal, isso por meio administrativo. A escolha do ente que irá dirigir esses atos é feita por meio do interesse local (Município), regional (Estado) ou nacional (União), materializado na Lei da Reurb pela competência dos procedimentos. Trata-se, pois, da gestão pública executada pelo Poder Executivo. Nesse contexto ganha destaque a gestão local, sendo a mais próxima dos conflitos fundiários, entendida como aquela gerida pelo Poder Público que desempenha as políticas públicas de interesse nas circunscrições de menores dimensões administrativas, que, na realidade federativa brasileira, é o Município.

1.1. Pergunta Problema e Objetivos

A pergunta-problema da pesquisa é: qual o ente federativo que possui mais protagonismo ou mais competência de procedimentos, na Regularização Fundiária Urbana? A problemática surge justamente em buscar saber qual ente é capaz de produzir mais efeitos no âmbito da Regularização Fundiária Urbana, tendo em vista que ambos os entes federativos possuem competência procedimental na Lei nº. 13.465/2017. Objetivo principal deste trabalho é localizar e enumerar a competência procedimental de cada ente federativo e quantificá-la, a partir da lei supramencionada, de modo a compreender a dimensão do protagonismo de cada ente na gestão da Regularização Fundiária Urbana.

1.2 Justificativa

As ocupações irregulares ainda são um problema relevante no país. Segundo a Fundação João Pinheiro (2024), o Brasil teve um déficit habitacional de 6.215.313 de domicílios, em 2022. Além disso, em 2022, 30 a 50% dos imóveis brasileiros possuíam alguma irregularidade (IPEA, 2022). Portanto, a questão é um assunto que necessita de análise, justificando-se este trabalho, pois, por ser necessário analisar qual o ente federativo que possui mais capacidade de resolver os problemas que circundam as irregularidades fundiárias, uma vez tendo a localização e a quantificação dos procedimentos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As ocupações irregulares são um problema histórico do Brasil. Tartuce (2018) destaca que as tensões sobre a propriedade surgem desde o *sistema clientelista das sesmarias*, de modo que o Brasil surge com a falta de medidas estatais que garantissem uma distribuição que atendesse a todos. Além disso, um dos motivos mais recentes para as ocupações irregulares foi que, na década de 60, houve o êxodo rural (Malta; Correa, 2019), o que gerou diversas transformações nas cidades, que não estavam preparadas. Esse problema persistiu, levando o Poder Público a tomar medidas. E assim tomou, por meio da criação de procedimentos legais e administrativos, a exemplo da Regularização Fundiária Urbana (Lei. 13.465/2017), neste último caso tendo os entes públicos as competências exclusiva e comum de gerir esses procedimentos.

Nesse contexto, surge o Poder Público como protagonista da regularização fundiária urbana. Suas competências são distribuídas de modo que a gestão dos procedimentos garantam a regularização das ocupações, “buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (Tartuce, 2018, p. 5). Nesse sentido, o Estado possui a incumbência de regularizar essas ocupações e de garantir que essa solução atenda a um conjunto de preceitos que assegurem uma moradia digna e segura, atendendo as diversas facetas da Regularização Fundiária Urbana, como salienta Correia (2017).

3. METODOLOGIA

Para enfrentar o objeto desta pesquisa, esta tem uma abordagem quantitativa, com análise documental e estatística, uma vez que se coletará dados da Lei nº. 13. 465/2017. O método será o analítico e estatístico, utilizando-se da técnica de levantamento documental e bibliográfica, em um nível e objetivo de pesquisa descritivo. Ademais, utiliza-se de pesquisa

bibliográfica, com apoio da literatura especializada para uma melhor análise e fundamentação dos dados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na busca de alcançar os objetivos deste trabalho e satisfazer a pergunta problema, é imprescindível a análise dos dados coletados. Inicialmente se analisará a competência exclusiva dos entes federativos, em seguida a competência comum, sempre quantificando e localizando esses procedimentos. A soma total das competências é de 56.

4.1 Da competência exclusiva de gestão

A gestão da Reurb, como supramencionado, pode ser exclusiva, ou seja, aquela competência que foi atribuída a único ente federativo. Da análise da Lei resultou o seguinte:

Quadro 1: Competências exclusivas

ENTE FEDERATIVO	FUNDAMENTAÇÃO	Nº DE OCORRÊNCIAS
MUNICÍPIO	Art. 11, III; Art. 11, IV; Art. 11, V; Art. 11, § 1º; Art. 12; Art. 13, I; Art. 18, § 1º; Art. 20, § 5º; Art. 24; Art. 30, I; Art. 30, II; Art. 30, III; Art. 30, § 2º; Art. 30, § 3º; Art. 31; Art. 31, § 1º; Art. 31, § 2º; Art. 32; Art. 32, Parágrafo único; Art. 33; Art. 33, § 1º, III; Art. 34; Art. 34, § 1º; Art. 34, § 3º; Art. 36, IX; Art. 36, § 1º, V; Art. 36, § 4º; Art. 37-A, Parágrafo único; Art. 39, §2º; Art. 45; Art. 47; Art. 53, parágrafo único;	32
ESTADO		0
UNIÃO	Art. 11, § 5º; Art. 44, § 7º	2
TOTAL		34

Fonte:

Elaborada pelos autores (2025), com dados coletados da Lei nº. 13.465/2017

Em nossa análise, encontramos um total de 34 procedimentos de competência exclusiva dos entes. 32 competências são do Município, 2 da União e 0 dos Estados. Um ponto a ser analisado é que esses procedimentos de gestão da Reurb não se concentram em um só tópico, mas em todo o corpo da lei. Assim, esses procedimentos de gestão versam sobre todo o processo da regularização fundiária urbana.

Os Estados não possuem competência exclusiva, tendo em vista que não há previsão. No entanto, não é correto afirmar que não participa da gestão da Reurb, pois têm competência comum, o que lhe garante integrar a gestão na solução das ocupações irregulares urbanas.

A competência exclusiva está conceitualmente próxima da privativa, mas difere por ser indelegável e ter natureza administrativa (administrar), enquanto a privativa pode ser delegada e tem natureza legislativa (legislar).

4.2 Da competência comum de gestão

Quanto à competência comum na gestão da Reurb, a saber, aquela que todos os entes federativos possuem de igual forma, estes são os dados coletados e organizados:

Quadro 2: Competência comum

ENTE FEDERATIVO	FUNDAMENTAÇÃO	Nº DE OCORRÊNCIAS
MUNICÍPIO, ESTADO E UNIÃO	Art. 9º, § 1º; Art. 10; Art. 11, § 2º; Art.14, I; Art.16; Art.17; Art. 19; Art. 20; Art. 21, § 1º; Art. 21, § 3º; Art. 23; Art. 23, § 1º, III; Art. 23, § 4º; Art. 23, § 5º; Art. 23, § 6º; Art. 25; Art. 27; Art. 30, § 4º; Art. 37; Art. 40, I; Art. 40, II; Art. 40, III;	22

Fonte: Elaborada pelos autores (2025), com dados coletados da Lei nº. 13.465/2017

O total de competências comuns encontradas são de 22. Portanto, todos os entes federativos integram a gestão da Reurb por meio desses procedimentos, realizando-os a partir do princípio do interesse, já discutido na introdução deste trabalho.

Ponto importante a ser destacado é que certos procedimentos ficaram a cargo dos Municípios e do Distrito Federal, caracterizando-se uma competência comum entre os dois entes. Esses procedimentos estão localizados nos seguintes artigos: Art. 13 § 4º, Art. 18 , Art. 31, § 7º, Art. 33, § 1º, I, Art. 34, § 5º e Art. 38. Tais procedimentos são expressamente atribuídos a municípios e Distrito Federal, e são os únicos procedimentos que a lei expressamente atribui ao Distrito Federal. Não há outra competência comum entre dois entes a não ser deste caso mencionado, sendo a regra a competência comum entre todos os entes federativos.

Ademais, nota-se que o número de procedimentos comuns é inferior ao total de procedimentos de competência exclusiva. Neste tópico se insere a competência dos Estados, que, por não ter competência exclusiva, sempre atua em colaboração, assistência com dependência de procedimentos do Município, da União ou do Distrito Federal (quando tem competência comum com o Município).

Aqui também há uma conceituação próxima entre competência comum e concorrente. A comum é aquela que o ente federativo atua na mesma matéria que os demais de forma simultânea, sem interferências da atuação de um ente na do outro. A concorrente é aquela que os entes podem legislar sobre o mesmo assunto, mas exercendo papéis distintos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi alcançado e satisfeita a pergunta problema. Cabe afirmar que o ente federativo com mais procedimento e maior protagonismo na gestão da Reurb é o Município, com 32 procedimentos de competência exclusiva (Tabela 01), além dos 22 procedimentos de competência comum que também participa (Tabela 02). Assim, sua atuação na Regularização Fundiária é aquela com mais capacidade de produzir efeitos, tendo a União participação efetiva e os Estado uma atuação complementar.

Ademais, há um risco, entretanto, em considerar quanto a eficácia dessa transferência de competência para o ente local, o Município: a suficiência técnica e o interesse político em enfrentar os conflitos locais que resultam ao intervir em tema de tão alto interesse patrimonial quanto a posse regular ou não de imóveis.

Outrossim, um trabalho com objetivo específico será válido para melhor analisar a participação do Distrito Federal na Reurb, tendo em vista que sua competência de gestão é nebulosa quanto ao que a Lei da Reurb prevê.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso

em: 19 ago. 2025.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da Regularização Fundiária Urbana e autonomia Municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.456/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017.** Geo UERJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/32061>. Acesso em 29 ago. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em 04 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Regularização fundiária urbana em massa pode reduzir a desigualdade de renda em 2,4 pontos percentuais. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=39347:2022-06-14-21-27-54&catid=4:presidencia&directory=1 . Acesso em: 04 set. 2025.

MALTA, Gabrielle Sperandio; CORREA, M. A. P. da C. **Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no Brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro.** Perspectivas Em Políticas Públicas, 2019. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/3465> . Acesso em: 30 ago. 2025.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade.** Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800>. Acesso em 30 ago. 2025.