

A comprovação de titularidade na execução de projetos com recursos do Orçamento Geral da União - OGU

Marcelo Quevedo do Amaral

Advogado da Caixa no Rio Grande do Sul

*Especializando em direito imobiliário
registral pela PUC Minas*

*Especializando em direito processual
civil pela UNISC*

RESUMO

A eficiência e produtividade do gasto público são balizadores permanente dos gestores. Com esse propósito surgiram os contratos para operacionalização de recursos firmados entre a União e a Caixa. Nessa atividade, uma das questões fundamentais diz respeito à comprovação de titularidade das áreas objeto de intervenção pelos respectivos planos de trabalho. As inúmeras situações dominiais que podem ocorrer tornam árduo o trabalho do gestor. Assim, o sucesso no cumprimento das metas estabelecidas exige que a norma disciplinadora dos investimentos preveja o maior número possível de situações e a forma de sua regularização.

Palavras-chave: Comprovação de titularidade. Orçamento público. Princípio da eficiência. Administração pública.

ABSTRACT

The efficiency and productivity of the public spent is a permanent boundary setter for managers. With this purpose the recourses to implement contracts between Caixa and the União emerged. In this activity, one of the fundamental points is about property proving of areas that are object of intervention of their respective working plans. The manager's job becomes harder with the innumerable domain setting situations that may occur. Therefore, the success in achieving established goals demands that the investments disciplinarian norm preview the biggest number as possible of situations and its way of regularization.

Keywords: Property proving. Public budget. Efficiency principle. Public administration.

Introdução

Neste breve trabalho, será apresentada a atuação da Caixa Econômica Federal enquanto gestora pública responsável pela operacionalização dos recursos do Orçamento Geral da União de diversos órgãos conveniados. Esse modelo surge como alternativa à execução dos gastos públicos diretamente pela União em observância aos princípios da eficiência e economicidade.

Um ponto essencial nessa atividade, previsto nas competências e atribuições da Caixa, é a confirmação da comprovação da titularidade das áreas objeto de intervenção dos programas governamentais. Essa preocupação justifica-se pela necessidade de evitar desvios de finalidade ou possíveis prejuízos pela aplicação dos recursos em bens particulares ou sem regular domínio pelo poder público.

Obrigatoriedade, a atuação governamental necessita abranger inúmeras situações, muitas de complexidade e difícil previsibilidade. Portanto, o regramento precisa contemplar o necessário equilíbrio entre a segurança jurídica do investimento e a eficiência e eficácia do gasto público. Nesse sentido, em especial em período marcado pela retomada de programas de investimentos públicos massivos, a exemplo do Programa de Aceleração do Investimento – PAC, como o atual, é fundamental que a norma sofra as devidas atualizações e revisões indispensáveis a permitir e agilizar a aplicação dos recursos nos projetos prioritários.

Em razão disso, a abordagem das atuais hipóteses legais de comprovação da titularidade, com destaque para sua evolução e peculiaridades, é indispensável para se firmar um juízo crítico da norma em vigência. Com essa reflexão se almeja discutir algumas lacunas legais que dificultam a execução do orçamento e o atendimento do seu público alvo.

1 A comprovação de titularidade na execução de projetos com recursos do Orçamento Geral da União - OGU

1.1 A execução orçamentária

A execução dos recursos previstos no Orçamento Geral da União – OGU – na “modalidade de aplicação” transferência de recursos, ¹ num país continental como o Brasil, pressupõe uma ampla

¹ A despesa pública, segundo a portaria nº 05 de 1º de outubro de 1992, classifica-se de modo simplificado em: categoria econômica (despesas correntes e de capital); grupo de despesa (pessoal; juros; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; amortização e outras despesas de capital); modalidade de aplicação (transferências intergovernamentais; transferências à União; transferências a Estados e ao Distrito Federal; etc.); e elementos de despesa.

estrutura governamental, descentralizada e capacitada para atender às diferentes realidades regionais e aos desafios técnicos e gerenciais resultantes dessa árdua tarefa.

A administração pública deve observar para esse fim os princípios da eficiência e economicidade dos serviços na execução da despesa orçamentária. Segundo o ensinamento de Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços público.²

Por evidente, a manutenção pela esfera federal de um aparato estatal permanente, de grande dimensão, para o cumprimento de ações públicas que têm sua demanda correlacionada aos ciclos de crescimento econômico, por sua própria natureza, ocasiona um forte grau de ineficiência em determinados períodos históricos. Essa circunstância, logicamente, deslegitima a atuação desses órgãos em momentos de baixo investimento público, podendo levar gestores afoitos e precipitados a promover seu esvaziamento.

Todavia, como o desenvolvimento econômico está fortemente correlacionado à capacidade de planejamento e indução dos agentes econômicos pelo poder público, mais cedo ou mais tarde, a retomada dos investimentos estatais se fará imprescindível. Nesse momento a experiência, capacitação e estrutura para operacionalização dessas ações serão fatores estratégicos para o cumprimento dos planos e metas traçados.

A observância do princípio da eficiência deve ser considerada dentro desse contexto, de forma a garantir, como leciona Moraes, a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a se evitem desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior ren-

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella de. **Curso de direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.83.

tabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.³

1.2 A Caixa e a execução orçamentária

A experiência acumulada e os esforços constantes para modernização, qualificação e melhoria da eficiência e eficácia do gasto público levaram os gestores a procurar alternativas à execução orçamentária de forma direta. A relação e credibilidade existente com os Estados e Municípios, o corpo técnico experiente e capacitado em infra-estrutura urbana e habitacional, a estrutura organizacional flexível e a capilaridade de sua rede tornaram a Caixa um parceiro ideal. A sinergia entre as atividades bancárias tradicionais com a prestação de diversos serviços públicos por excelência possibilitou amplos ganhos de produtividade nesse desiderato. Dessa forma, os contratos de prestação de serviços firmados com a Caixa são, com certeza, uma das iniciativas com maior sucesso e melhores resultados.

Nesse modelo, a União contrata a operacionalização dos recursos geridos por algum Ministério, Agência ou órgão com dotação orçamentária própria,⁴ fixando as obrigações da contratada mediante remuneração. Assim, poderá centrar seus esforços e energias nas questões verdadeiramente estratégicas para o Poder Público: a gestão, coordenação geral, gerência do programa e ações, estabelecimento das diretrizes e procedimentos operacionais, critérios e métodos de seleção dos beneficiários e o acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados obtidos.

À Caixa competirá, em síntese, a operacionalização, recebendo e analisando os Planos de Trabalho e a documentação técnica, institucional e jurídica das propostas previamente selecionadas, celebrando os contratos de repasse, promovendo a sua execução, acompanhando e atestando a execução das obras e serviços, e, ainda, disponibilizando os dados e informações a respeito.

³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.312.

⁴ Entre eles, a título ilustrativo, destacamos: Agência Nacional de Águas - ANA; Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; Ministério das Cidades; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Ministério do Esporte; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Turismo; SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Nessa atividade, a empresa deverá, também, observar as normas editadas pela contratante e a Instrução Normativa n.º 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN do Ministério da Fazenda - MF, nas seguintes etapas:

a) análise da compatibilidade da proposta constante do Plano de Trabalho com a seleção efetuada e as diretrizes estabelecidas pelo Gestor;

b) análise do atendimento, por parte do beneficiário dos recursos, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme regulamentação expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional;

c) análise técnica de engenharia, quando couber;

d) análise da regularidade da área de intervenção do projeto, quando couber.

e) análise do projeto social, quando couber;

f) verificação dos documentos relativos ao processo licitatório quanto à Publicidade, à Planilha de Custos do licitante vencedor e sua compatibilidade com os custos aprovados pela Caixa, o respectivo enquadramento do objeto contratado com o efetivamente licitado, a sua Adjudicação e Homologação, fazendo anexar ao processo de contratação manifestação expressa de advogado não participante do processo licitatório, atestando o atendimento às normas da Lei 8.666/93, à regularidade procedimental, e ao enquadramento da modalidade do processo licitatório;

Além disso, também caberá à contratada receber, analisar e adotar as providências necessárias à respectiva baixa das prestações de contas, parciais e finais, relativas aos contratos de repasse, sendo que, quando da aprovação da prestação de contas final de cada contrato, cessa a responsabilidade da contratada, inclusive quanto à destinação e manutenção do objeto executado. Nos casos de não cumprimento do objeto, parcial ou totalmente, na hipótese de não apresentação, no prazo contratualmente estipulado, da documentação necessária à análise da prestação de contas final ou por determinação dos órgãos de fiscalização, deverá a Caixa instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial. Deverá ainda subsidiar a Contratante com a formalização da Tomada de Contas Anual dos programas por ela operados.

1.3 A comprovação de titularidade

Como visto, a Caixa assume o papel de gestor em toda a operacionalização da execução da despesa pública, devendo zelar pela correta aplicação dos recursos e o bom desempenho dos objetivos propostos, sob pena de responder pela sua má aplicação.

O controle financeiro e orçamentário, do ponto de vista objetivo, vem se dilargando extraordinariamente nos últimos anos, aqui e alhures. A Constituição anterior só o entendia explicitamente às autarquias (art. 70, § 5º). Mas o texto atual, acompanhando o constitucionalismo moderno e a doutrina, realça que “prestará constas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, com redação da Emenda Constitucional 19, de 4.6.98).⁵

Para tanto, a empresa deverá, como já salientado, observar as normas editadas pela contratante e a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN do Ministério da Fazenda - MF, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução descentralizada de projetos de responsabilidade de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta.

Entre essas disposições há especial preocupação com a comprovação de titularidade da área de intervenção, principalmente, para evitar que os recursos públicos sejam utilizados em prol de particulares não compreendidos no público alvo dos programas ou possam ter sua aplicação prejudicada pelo proprietário do imóvel em razão da ausência de consentimento.

A matrícula do imóvel é o instrumento naturalmente adequado para comprovação da titularidade sobre o bem. Entretanto, os programas desenvolvidos pelo governo têm foco prioritário nas áreas e populações mais carentes, geralmente, ocupantes de espaços territoriais sem regularidade fundiária ou sem a necessária formalização da cadeia dominial. Assim, o interesse público e/ou social justifica a adoção de hipóteses alternativas à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade a fim de viabilizar que o investimento público atinja esses segmentos.

Em conseqüência, a norma tem sofrido constantes aperfeiçoamentos a fim de possibilitar a atuação do governo nestas áreas e o atendimento da população nelas residentes. Como regra geral, no resguardo da necessária segurança jurídica dos investimentos, adotou-se a imprescindibilidade da garantia de uso pelo prazo mínimo de vinte anos em todas as situações dominiais excepcionalmente admitidas.

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 13.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.203.

1.3.1 Situações envolvendo o Poder Público

As principais exceções previstas envolvem situações diretamente relacionadas ao poder público, entre elas, a posse de imóvel em área devoluta, ou em área desapropriada, ou em desapropriação pelo Município, Estado ou Distrito Federal. Nesse último caso, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, deverá ser apresentado o termo de imissão provisório de posse ou o alvará do juízo ou, caso esses documentos não tenham sido emitidos, a cópia da publicação, na imprensa oficial, do decreto de desapropriação, da matrícula do imóvel correspondente e do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

Também se entende regular para comprovação de titularidade o imóvel que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal.

Outra possibilidade diz respeito aos imóveis recebidos em doação do Estado ou Município, aprovada em lei estadual ou municipal, quando o processo de registro imobiliário estiver em trâmite, ou de pessoa física ou jurídica, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irretroatável.

Por fim, no que diz respeito a essas situações, previu expressamente a norma a aceitação de investimento em imóvel pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto e de imóvel tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), desde que haja aquiescência do Instituto.

Nessas hipóteses, logicamente, os riscos de má aplicação dos recursos públicos advindos da titularidade dos bens imóveis são baixos por envolverem bens de entes públicos.

1.3.2 Territórios ocupados por comunidades quilombolas e indígenas

Os povos indígenas formam na atualidade uma das populações mais carentes do nosso país. Tal fato resulta, direta e principalmente, das consequências da invasão dos seus territórios pelo colonizador europeu com a destruição do seu modo tradicional de vida. O reconhecimento histórico, a vontade de resgate social e justiça têm levado o poder público a implementar políticas de proteção e promoção dos povos originários.

A própria Constituição Federal dedicou o capítulo VIII do Título VIII – Da Ordem Social, aos índios, assegurando aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 231, § 1º. São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Os descendentes dos povos aprisionados e escravizados para formar a mão-de-obra preponderante no período do Brasil colônia até a abolição da escravatura, também têm tido seu papel na história do país resgatado, sendo priorizados por diversas políticas sociais. O próprio legislador constituinte, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, também reconheceu às comunidades quilombolas o direito de propriedade sobre as terras que as abrigaram em refúgio ao cativo.

Art. 60 ADCT. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Portanto, a existência de hipótese alternativa à comprovação tradicional de titularidade é uma necessidade que se impõe ao gestor para execução dos programas e ações que visem a beneficiar essas populações. Dessa forma, recentemente, acrescentou-se à norma como exceção permissiva a posse em territórios ocupados por comunidades quilombolas ou indígenas, devidamente certificadas por órgão ou entidade competente.

A comprovação de territórios ocupados por comunidades quilombolas deverá ser feita mediante a apresentação da certidão e do título de reconhecimento de domínio, previstos no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. No caso dos indígenas caberá à Fundação Nacional do Índio (Funai) expedir a documentação.

1.3.3 Hipóteses relacionadas à política habitacional

O déficit habitacional e a política urbana são outras preocupações centrais dos governos. O crescimento desordenado das grandes cidades, a proliferação de favelas e loteamentos irregulares compromete a qualidade de vida e o próprio desenvolvimento só-

cio-econômico de diversas regiões do país. Uma das grandes dificuldades para superação destes problemas sempre foi a insuficiência de recursos para investimentos.

Todavia, mesmo os poucos recursos públicos disponíveis enfrentavam fortes entraves para sua aplicação. Muito embora os primeiros institutos jurídicos em matéria urbanística e ambiental tenham sido introduzidos em nossa legislação em meados da década de 30, a ausência de instrumentos adequados impedia ou dificultava sobremaneira o investimento em áreas sem a devida regularização fundiária e a produção habitacional para os estratos populacionais de baixa renda.

A dimensão do problema e a mobilização social por soluções resultaram em significativo avanço na legislação urbanística e ambiental com a promulgação da Constituição Federal. A partir de então, houve a criação de novos e inovadores institutos jurídicos, com destaque para a lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, batizada de Estatuto das Cidades.

Em consonância com essa evolução e com fundamento na nova legislação, o regramento passou a aceitar como hipótese de comprovação da titularidade os contratos irrevogáveis e irrevogáveis de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície.

O Estatuto das Cidades também permitiu a criação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS são áreas públicas ou particulares ocupadas por populações de baixa renda, nas quais o poder público declara seu interesse de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra em atenção ao interesse social. Dessa forma, o gestor público poderá produzir moradias, implantar infra-estrutura urbana e equipamentos de uso comunitário e promover programas habitacionais em áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e demais áreas ocupadas por comunidades de baixa renda.

A comprovação da condição da área objeto do plano de trabalho enquanto localizada em uma ZEIS será realizada através dos seguintes documentos: cópia da publicação, em periódico da imprensa oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS; demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei; declaração firmada pelo chefe do poder executivo de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia.

No mesmo sentido, o regramento permitiu a aplicação de recursos públicos em imóvel objeto de sentença favorável aos ocu-

pantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal e da lei nº 10.257/01.

Essas transformações facilitaram os investimentos em políticas habitacionais justamente para as populações mais carentes, qualificando os resultados e potencializando os recursos aplicados.

1.3.4 Situações não disciplinadas adequadamente pela norma

Os casos acima analisados, embora possam trazer alguma dificuldade operacional aos entes contratantes, possuem regramento adequado à plena execução dos planos de trabalho contratados. Todavia, existem lacunas na norma que prejudicam a aplicação dos recursos, principalmente em áreas rurais.

Conforme comentado acima, a ocupação irregular de áreas urbanas significou por muito tempo um grande desafio à execução de políticas públicas em face da inadequação do nosso ordenamento jurídico para lidar com essa situação. As inovações legais previram instrumentos adequados principalmente às áreas urbanas, sem contemplar os casos de irregularidade fundiária nas zonas rurais.

Contudo, são comuns e conhecidas as situações de falta de regularidade fundiária nessas áreas, em especial nas ocupadas por populações menos assistidas, justamente as priorizadas pelos programas governamentais. Posse de imóveis em razão de sucessão hereditária, de negócios jurídicos firmados por instrumentos não passíveis de registro no ofício de imobiliário, passíveis de propositura de ação de usucapião sem o devido ajuizamento, dentre outras, são situações muito comuns, principalmente em razão da falta de orientação jurídica e dos elevados custos para regularização. Esses casos têm tornado a execução de alguns programas um desafio aos entes executantes, aos gestores e suas respectivas assessorias jurídicas.

Geralmente, por exemplo, o auxílio às populações rurais atingidas por catástrofes e calamidades naturais, a execução de rede de abastecimento de água com travessia de áreas particulares e a produção de unidades habitacionais rurais isoladas enfrentam esse problema, atrasando ou inviabilizando o investimento público. Muito embora não exista instrumento jurídico assemelhado à ZEIS para beneficiar essas áreas, nada impede a previsão normativa de hipóteses permissivas alternativas que garantam a segurança jurídica para a aplicação, permitam sua fiscalização e evitem a malversação dos recursos públicos.

Um bom exemplo de alternativa a ser adotada se encontra em normativos da Caixa sobre casos assemelhados, os quais permitem

que a comprovação possa ser efetivada mediante declaração do chefe do Poder Executivo de que reconhece nos beneficiários os titulares dos imóveis. A adoção de tal medida, restrita a circunstâncias específicas e excepcionais, poderia inclusive ser acompanhada de um programa de regularização fundiária ou de incentivos a sua promoção pelos municípios ou estados parceiros.

Tais lacunas legais precisam urgentemente ser analisadas pelos gestores competentes, buscando permitir a adoção de regramento adequado à superação dos atuais entraves à execução de programas governamentais, sob o risco de penalizar ainda mais populações carentes, já pouco assistidas pelos serviços públicos.

Conclusão

A contratação da Caixa pela União para operacionalização da execução dos recursos orçamentários assegurou a observância ao princípio da eficiência da administração pública e da economicidade dos serviços. A transferência dessas tarefas para uma estrutura organizacional flexível, com experiência, credibilidade, corpo técnico qualificado e rede com capilaridade no país, permite à União focar suas energias nas questões estratégicas.

Nessa atuação a Caixa assume o papel de gestor público devendo acompanhar, analisar, assessorar e fiscalizar a aplicação dos recursos, cumprindo as normas firmadas com o contratante e a legislação pertinente. Questão essencial nessa atividade diz respeito à comprovação da titularidade da área em que haverá a intervenção prevista no plano de trabalho aprovado, visando a evitar prejuízos ou malversação do investimento público.

A abrangência dos programas governamentais, a diversidade do público alvo e, principalmente, as inúmeras situações dominiais encontradas nessas áreas tornam imprescindível a existência de regramento com previsões alternativas de comprovação da titularidade sem perda da segurança jurídica, sob pena de inviabilizar investimentos prioritários e comprometer projetos estratégicos.

O aprimoramento dos nossos institutos jurídicos criou instrumentos que permitem ao gestor atuar em benefício de populações historicamente marginalizadas, como os quilombolas e os indígenas, e os ocupantes de áreas sem regularidade fundiária. Outro bom exemplo foi o advento do Estatuto das Cidades, que municiou o poder público das ferramentas jurídicas adequadas para produção habitacional e execução de programa de regularização fundiária em loteamentos irregulares, favelas e demais áreas urbanas ocupadas principalmente pela população de baixa renda.

Todavia, ainda existem lacunas legais que dificultam em muito a atuação dos governos e da Caixa na qualidade de gestora operacional dos programas. Os casos sem regramento legal adequado ocorrem principalmente nas zonas rurais em razão da falta de regularidade fundiária decorrente basicamente da falta de orientação jurídica e/ou dos elevados custos de regularização.

Esse fato tem impedido, atrasado ou dificultado ações prioritárias como o saneamento rural e o socorro às vítimas de enchentes e outras calamidades. Frente a esse problema a Caixa também exerce um papel central ao interagir com os órgãos reguladores, relatar as dificuldades e propor soluções que assegurem a continuidade e produtividade dos programas públicos sem comprometimento da segurança jurídica. Diante disso, espera-se a adoção das medidas adequadas ao regramento dessas situações pelos gestores competentes, superando os atuais entraves à execução de programas governamentais em benefício do interesse público e, em especial, das populações mais carentes do nosso país.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2008.

_____. **Instrução Normativa nº 01**, de 18 de janeiro de 2007. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2007. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_estados.asp>. Acesso em: 06 out. 2008.

_____. **Lei dos Registros Públicos** – Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 18.ed. atual. até 31 de maio de 2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Regina Helena. **O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos de política urbana**. Disponível em: <www.irib.org.br/birib/birib293d.asp>. Acesso em 01 out. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Curso de direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____, Maria Sylvia Zanella de. **Parcerias na administração Pública**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MACHADO JR, Jose Teixeira; COSTA REIS, Heraldo da. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

WILGES, Ilmo José. **Noções de direito financeiro: o orçamento público**. Porto Alegre: Sagra DCLuzzato, 2000.