REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

URBAN LAND REGULARIZATION IN BRAZIL: CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS, LEGISLATIVE EVOLUTION, AND CONTEMPORARY CHALLENGES

Maria Eduarda Doescher Menezes[1]
Isabela Fernanda dos Santos Andrade Amaral[2]

RESUMO

A regularização fundiária urbana constitui importante instrumento jurídico e social voltado à promoção do direito à moradia, da inclusão socioespacial e do desenvolvimento urbano sustentável. O presente artigo analisa os fundamentos constitucionais da regularização fundiária urbana no Brasil, sua evolução legislativa e os principais desafios relacionados à sua efetiva implementação. Por meio de pesquisa bibliográfica, análise legislativa e abordagem historiográfica, examina-se a formação da informalidade fundiária brasileira, identificando como fatores históricos, tais como a concentração da propriedade da terra, a urbanização acelerada e a insuficiência de políticas habitacionais, contribuíram para a consolidação de núcleos urbanos informais. Também são analisados os fundamentos constitucionais da política urbana, especialmente o direito à moradia, o direito à cidade e a função social da propriedade, bem como a evolução normativa da matéria, com destaque para a Lei nº 6.766/1979, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Constatou-se que a regularização fundiária representa importante mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais e de integração dos assentamentos informais à cidade formal. Contudo, sua plena concretização ainda enfrenta desafios relacionados à burocracia administrativa, à capacidade institucional dos municípios, à proteção ambiental e à necessidade de articulação com políticas públicas urbanas e habitacionais.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana; direito à moradia; função social da propriedade.

ABSTRACT

[1] Graduanda do 10º termo do curso de Direito da Faculdade de Presidente Epitácio – FAPE. E-mail: dudadoescher@gmail.com. OrcidID: https://orcid.org/0009-0005-3441-2024

[2] Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Norte Paraná – UNOPAR. Docente do Curso de Direito da Faculdade de Presidente Epitácio – FAPE. Docente substituta no Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente, da Universidade Estadual Paulista – UNESP (FTC) E-mail: isabelasamaral@outlook.com. Orcid: https://orcid.org/0009-0009-3450-1966

Urban land regularization constitutes an important legal and social instrument aimed at promoting the right to housing, socio-spatial inclusion, and sustainable urban development. This article analyzes the constitutional foundations of urban land regularization in Brazil, its legislative evolution, and the main challenges related to its effective implementation. Initially, it examines the historical formation of land informality in Brazil, highlighting factors such as land concentration, accelerated urbanization, and the insufficiency of housing policies. Subsequently, the constitutional foundations of urban policy are discussed, especially the right to housing, the right to the city, and the social function of property. The study also addresses the legislative evolution of the subject, emphasizing Law No. 6.766/1979, the City Statute (Law No. 10.257/2001), Law No. 11.977/2009, and Law No. 13.465/2017, which established Urban Land Regularization. Finally, contemporary challenges are analyzed, including administrative bureaucracy, municipal institutional capacity, environmental protection, and the risks of commodification of land policies. The study concludes that urban land regularization is an important mechanism for the realization of fundamental rights, although its full effectiveness still depends on strengthening urban and housing public policies.
Keywords: Urban land regularization; right to housing; social function of property.

INTRODUÇÃO

A realidade urbana brasileira é marcada pela existência de núcleos urbanos informais que se originaram devido a processos históricos de concentração fundiária, urbanização acelerada e insuficiência de políticas habitacionais. Como consequência, quantidade significativa da população passou a realizar ocupação de áreas irregulares, frequentemente carentes de infraestrutura adequada e de segurança jurídica no que diz respeito à posse e à propriedade dos imóveis. Diante de tal contexto, a irregularidade fundiária ultrapassa a dimensão patrimonial e assume relevância social, urbanística e jurídica, afetando diretamente a efetivação do direito à moradia e o desenvolvimento regular das cidades.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo tratamento à questão urbana ao estabelecer a função social da propriedade, reconhecer a moradia como direito social e atribuir ao Poder Público a responsabilidade pela implementação de políticas urbanas que garantissem o bem-estar coletivo. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei nº 13.465/2017 ampliaram os instrumentos destinados à regularização fundiária urbana, buscando promover a integração dos assentamentos informais ao ordenamento jurídico e urbanístico.

Desse modo, questiona-se: como a evolução histórica, constitucional e legislativa da regularização fundiária urbana no Brasil contribuiu para a construção dos instrumentos atualmente utilizados no enfrentamento da informalidade fundiária e quais desafios ainda persistem para sua efetivação?

Como resposta a tal questionamento, parte-se da hipótese de que a regularização fundiária urbana, quando implementada de forma integrada às políticas públicas urbanas e habitacionais, constitui importante mecanismo de promoção da inclusão social, da segurança jurídica da posse, da efetivação do direito à moradia e do desenvolvimento urbano sustentável, embora sua concretização ainda encontre obstáculos de natureza administrativa, jurídica e institucional.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem historiográfica, mediante revisão bibliográfica e análise legislativa e doutrinária. Ademais, foi utilizado apoio técnico da ferramenta ChatGPT (OpenAI), utilizada apenas para fins de organização textual. Todas as decisões analíticas, argumentativas e conclusivas são de responsabilidade exclusiva das autoras.

O estudo parte da investigação dos fatores históricos relacionados à formação da informalidade fundiária no Brasil, examina os fundamentos constitucionais da política urbana e da regularização fundiária, analisa a evolução normativa da matéria e identifica os principais desafios contemporâneos relacionados à implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

Para o desenvolvimento da pesquisa, o presente artigo foi organizado em quatro seções. Inicialmente, examina-se a formação histórica da informalidade fundiária no Brasil. Em seguida, são analisados os fundamentos constitucionais que sustentam a política urbana e a regularização fundiária. Na terceira seção, aborda-se a evolução legislativa da matéria, destacando-se os principais instrumentos normativos relacionados à Reurb. Por fim, discutem-se os desafios contemporâneos que ainda dificultam a efetivação da regularização fundiária urbana.

1. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA INFORMALIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL

A informalidade fundiária urbana constitui fenômeno historicamente construído, resultante de processos jurídicos, econômicos e sociais que marcaram a formação do território brasileiro. A concentração da propriedade da terra, presente desde o período colonial, associada ao acelerado processo de urbanização e à insuficiência de políticas habitacionais, contribuiu para a consolidação de assentamentos informais em diversas cidades do país.

Nesse contexto, a compreensão da realidade fundiária brasileira exige a análise dos fatores históricos que originaram esses núcleos urbanos e influenciaram a configuração atual do espaço urbano.

1.1 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Os atuais debates sobre regularização fundiária urbana estão diretamente relacionados ao processo histórico de ocupação do território brasileiro. A existência de áreas urbanas informais em diversos municípios não pode ser compreendida como um fenômeno recente ou isolado, mas como consequência de fatores históricos, econômicos e sociais que acompanharam a formação do país.

No Brasil colonial, a distribuição das terras ocorreu de maneira concentrada. A Coroa Portuguesa adotou o sistema de sesmarias, atribuindo grandes extensões territoriais a indivíduos ligados aos interesses políticos e econômicos da época. Esse modelo contribuiu para a formação de uma estrutura fundiária desigual, dificultando o acesso à terra por parcela significativa da população e estabelecendo bases que repercutiriam nas etapas posteriores do desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, a promulgação da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, representou importante marco na organização fundiária brasileira. A norma extinguiu a possibilidade de aquisição de terras devolutas por simples ocupação e estabeleceu a compra como principal forma de acesso à propriedade pública. Embora apresentada como instrumento de ordenação territorial, a legislação restringiu o acesso à terra pelas camadas economicamente mais vulneráveis. Conforme observa José de Souza Martins (2010), esse processo consolidou o denominado “cativeiro da terra”, fortalecendo uma estrutura fundiária marcada pela concentração patrimonial e pela exclusão social.

Os reflexos desse modelo tornaram-se ainda mais evidentes com o desenvolvimento urbano brasileiro. Conforme destaca Raquel Rolnik (2003), a própria legislação urbanística contribuiu para a constituição de diferentes formas de acesso à cidade, distinguindo espaços inseridos na legalidade daqueles marcados pela informalidade.

A formação histórica da estrutura fundiária brasileira, associada à exclusão de parcela significativa da população dos mecanismos formais de acesso à terra, influenciou diretamente a configuração do espaço urbano e criou condições favoráveis à expansão de ocupações irregulares e assentamentos informais.

1.2 A URBANIZAÇÃO ACELERADA E O CRESCIMENTO DA INFORMALIDADE URBANA

A estrutura fundiária historicamente concentrada não foi, por si só, responsável pela consolidação da informalidade urbana brasileira. Seus efeitos foram potencializados ao longo do século XX, especialmente entre as décadas de 1950 e 1980, período marcado pelo intenso processo de urbanização decorrente da industrialização e do êxodo rural. O rápido crescimento populacional dos centros urbanos não foi acompanhado por políticas habitacionais e instrumentos de planejamento urbano capazes de atender à crescente demanda por moradia.

Nesse cenário, milhares de famílias de baixa renda passaram a ocupar áreas periféricas, ambientalmente frágeis e sem infraestrutura adequada, originando os loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas. A ausência de alternativas habitacionais acessíveis, associada à incapacidade do Poder Público de absorver o crescimento urbano de forma planejada, contribuiu para a expansão desses assentamentos em diversas regiões do país.

Conforme observa Edésio Fernandes (2011), os assentamentos informais resultam de uma combinação de fatores econômicos, sociais, urbanísticos e jurídicos, não podendo ser compreendidos apenas como situações de ilegalidade. A irregularidade fundiária revela, sobretudo, dificuldades estruturais relacionadas ao acesso à terra urbanizada, à moradia adequada e aos mecanismos formais de inclusão urbana.

O crescimento desordenado das cidades produziu diversos impactos negativos, como a precariedade da infraestrutura urbana, a dificuldade de acesso a serviços públicos essenciais, a insegurança jurídica da posse e a ampliação da segregação socioespacial. Além disso, a falta de regularização dos assentamentos dificulta a implementação de políticas públicas voltadas ao saneamento básico, mobilidade urbana, saúde e educação, comprometendo a qualidade de vida da população residente nessas áreas.

Dados da Fundação João Pinheiro (2018) indicam que o déficit habitacional brasileiro alcançou aproximadamente 6,19 milhões de moradias, correspondendo a cerca de 9% dos domicílios do país. O estudo também demonstrou que o ônus excessivo com aluguel urbano representava cerca de metade do déficit habitacional nacional, mostrando as dificuldades enfrentadas por parte significativa da população para acessar moradias adequadas. Esse cenário contribui para a perpetuação da informalidade urbana e reforça a necessidade de instrumentos capazes de promover a inclusão territorial e a efetivação do direito à moradia.

Nesse contexto, a expansão dos assentamentos informais evidenciou a insuficiência dos mecanismos tradicionais de ordenação urbana e impulsionou o desenvolvimento de instrumentos jurídicos destinados à integração dessas áreas ao espaço urbano formal, cenário que posteriormente favoreceu a consolidação das políticas de regularização fundiária.

2. OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária urbana encontra seus principais fundamentos na Constituição Federal de 1988, que promoveu significativa transformação no tratamento jurídico da questão urbana ao reconhecer a função social da propriedade, fortalecer a política urbana e atribuir ao Poder Público a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento das cidades em benefício da coletividade. Nesse contexto, a Constituição passou a oferecer bases normativas para a implementação de instrumentos voltados à inclusão territorial, à efetivação do direito à moradia e à redução das desigualdades socioespaciais.

Diante disso, o presente capítulo analisa os fundamentos constitucionais da regularização fundiária urbana, com enfoque na política urbana instituída pela Constituição Federal de 1988, no direito à cidade, no direito à moradia e na função social da propriedade, elementos que sustentam juridicamente os mecanismos contemporâneos de regularização fundiária.

2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na evolução do ordenamento jurídico brasileiro ao incorporar, de forma expressa, a questão urbana ao texto constitucional. Até então, o tratamento jurídico das cidades e da ocupação do solo ocorria de maneira fragmentada, sem a existência de diretrizes constitucionais específicas voltadas à promoção da justiça social e ao desenvolvimento equilibrado do espaço urbano.

Com a nova ordem constitucional, a política urbana passou a ocupar posição de destaque no sistema jurídico brasileiro. A Constituição reconheceu que o desenvolvimento das cidades não poderia ser orientado exclusivamente por interesses patrimoniais e econômicos, devendo observar objetivos relacionados ao bem-estar coletivo, à redução das desigualdades e à efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, os artigos 182 e 183 estabeleceram as bases constitucionais da política urbana brasileira. O artigo 182 determinou que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Já o artigo 183 introduziu a usucapião especial urbana como instrumento voltado à regularização da posse e à ampliação do acesso à moradia para populações historicamente excluídas dos mecanismos formais de acesso à terra.

Além disso, a Constituição promoveu importante transformação na concepção jurídica da propriedade ao condicionar seu exercício ao atendimento de uma função social. A partir desse novo paradigma, a propriedade deixou de ser compreendida exclusivamente como direito individual absoluto, passando a ser analisada também sob a perspectiva de sua contribuição para o desenvolvimento urbano e para a satisfação de interesses coletivos.

Conforme destaca Edésio Fernandes (2006), a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídico-urbanística, marcada pela democratização do acesso à terra urbana, pela valorização da função social da propriedade e pela busca da justiça social nas cidades. A partir desse marco constitucional, consolidou-se a compreensão de que a cidade constitui espaço de realização de direitos fundamentais, fornecendo as bases para a construção de instrumentos voltados à inclusão territorial e à efetivação do direito à moradia.

2.2 O DIREITO À CIDADE E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A consolidação da política urbana promovida pela Constituição Federal de 1988 está diretamente relacionada à proteção de direitos fundamentais voltados à promoção da justiça social nas cidades. Entre esses direitos destacam-se o direito à cidade e o direito à moradia, ambos essenciais para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais historicamente presentes no contexto brasileiro.

O direito à cidade compreende a possibilidade de todos os indivíduos usufruírem dos benefícios produzidos pelo espaço urbano, incluindo acesso à infraestrutura, mobilidade, saneamento básico, equipamentos públicos e oportunidades de desenvolvimento social e econômico. Conforme destaca Nelson Saule (2004), trata-se de um direito coletivo orientado à garantia de condições dignas de vida urbana e à participação da população nos processos de construção e gestão das cidades.

Segundo Leão Júnior (2014), a titulação da propriedade proporciona maior segurança jurídica ao ocupante, reduzindo a instabilidade decorrente da posse informal e possibilitando a realização de investimentos no imóvel, o acesso ao crédito e o melhor aproveitamento econômico da propriedade.

Nesse contexto, o direito à moradia assume posição de destaque como uma das dimensões essenciais da cidadania urbana. Embora expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal, seu conteúdo ultrapassa a simples disponibilização de uma habitação física, abrangendo condições adequadas de habitabilidade, estabilidade da ocupação e proteção contra situações de insegurança habitacional.

A efetivação desses direitos encontra estreita relação com a regularização fundiária urbana. Conforme observa Edésio Fernandes (2018), a permanência de assentamentos informais evidencia que parcela significativa da população ainda enfrenta obstáculos para o pleno exercício da cidadania urbana. Nesses casos, a ausência de reconhecimento jurídico da ocupação compromete a segurança da posse e dificulta o acesso a diversos direitos associados à vida urbana.

Por essa razão, a regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como mecanismo de titulação imobiliária. Trata-se de instrumento voltado à integração dos assentamentos informais ao ordenamento urbano, permitindo maior segurança jurídica aos ocupantes e favorecendo o acesso às estruturas e serviços indispensáveis ao exercício da cidadania. Desse modo, a regularização fundiária constitui importante mecanismo de concretização do direito à cidade e do direito à moradia, aproximando a realidade urbana dos objetivos estabelecidos pela ordem constitucional.

2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A SUPERAÇÃO DA VISÃO PATRIMONIALISTA

Entre os princípios que estruturam a política urbana instituída pela Constituição Federal de 1988, destaca-se a função social da propriedade, responsável por compatibilizar o exercício do direito de propriedade com os interesses coletivos presentes no espaço urbano. A partir desse princípio, a propriedade passou a ser compreendida não apenas como um direito individual, mas também como instituto jurídico comprometido com a promoção da justiça social e com o adequado desenvolvimento das cidades.

Historicamente, a propriedade foi concebida sob uma perspectiva predominantemente individualista, marcada pela valorização do título formal e pela ampla liberdade conferida ao proprietário para dispor do bem. Esse entendimento predominou durante grande parte da formação jurídica brasileira, contribuindo para a concentração fundiária e para a exclusão de parcelas significativas da população do acesso regular à terra.

Com a Constituição Federal de 1988, consolidou-se a compreensão de que o exercício do direito de propriedade deve observar sua finalidade social. Conforme leciona José Afonso da Silva (2020), a propriedade urbana somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, nos termos do art. 182, § 2º, da Constituição Federal. Dessa forma, imóveis urbanos mantidos em situação de abandono ou utilizados em desacordo com os interesses urbanísticos e sociais deixam de atender à finalidade constitucionalmente estabelecida.

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana apresenta-se como importante instrumento de concretização desse princípio. Ao promover a integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico e urbanístico, a regularização fundiária contribui para o aproveitamento adequado do solo urbano e para a ampliação do acesso à moradia e à segurança jurídica. A propriedade passa, assim, a ser analisada não apenas sob sua dimensão econômica, mas também a partir de seus reflexos sociais e urbanísticos.

Conforme destaca Edésio Fernandes (2006), a Constituição Federal de 1988 promoveu significativa ruptura com a tradição patrimonialista do direito de propriedade ao condicionar seu exercício ao cumprimento de finalidades voltadas ao interesse coletivo. Essa transformação permitiu o fortalecimento de instrumentos jurídicos destinados à democratização do acesso à terra urbana e à redução das desigualdades socioespaciais.

A ampliação da dimensão social atribuída à propriedade também influenciou a compreensão jurídica da posse, especialmente nos casos em que a ocupação do imóvel se relaciona à satisfação de necessidades fundamentais, como a moradia. Segundo Luiz Edson Fachin (1988), a posse não deve ser compreendida apenas como situação fática vinculada à propriedade, mas como instituto jurídico dotado de função social própria. Nessa perspectiva, a proteção possessória deve considerar a destinação social conferida ao bem e sua utilização para o atendimento de necessidades humanas fundamentais.

Sob essa ótica, a função social da posse assume relevante papel nos processos de regularização fundiária, permitindo que situações consolidadas de ocupação sejam analisadas

para além de critérios estritamente patrimoniais. A valorização dos aspectos sociais da posse contribui para a efetivação do direito à moradia e reforça os fundamentos constitucionais que sustentam as políticas de inclusão territorial e de regularização fundiária urbana.

3. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A consolidação da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro resultou de um processo gradual de desenvolvimento legislativo voltado ao enfrentamento da informalidade urbana e à ampliação do acesso à moradia. A partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, foram sendo criados instrumentos normativos destinados à integração dos assentamentos informais ao espaço urbano formal e à promoção da segurança jurídica dos ocupantes.

Diante disso, a legislação urbanística brasileira passou por diversos aperfeiçoamentos, incorporando mecanismos voltados ao planejamento territorial, à efetivação da função social da propriedade e à regularização dos núcleos urbanos informais. Esse processo culminou na instituição da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), atualmente disciplinada pela Lei nº 13.465/2017.

Pelo exposto, o presente capítulo analisa os principais marcos legislativos relacionados à regularização fundiária urbana, destacando a contribuição de cada diploma normativo para a construção do modelo atualmente adotado no Brasil.

3.1 A REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE

A incorporação da política urbana ao texto constitucional representou importante avanço na proteção do direito à moradia e na promoção do desenvolvimento das cidades. Contudo, a efetivação dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 dependia da criação de instrumentos normativos capazes de disciplinar sua aplicação prática e orientar a atuação do Poder Público na ordenação do território urbano.

Embora a Constituição tenha estabelecido diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, muitos de seus comandos possuíam natureza programática e necessitavam de regulamentação posterior para que pudessem produzir resultados concretos. A implementação da função social da propriedade, a promoção da inclusão territorial e o enfrentamento da informalidade fundiária demandavam mecanismos jurídicos específicos e procedimentos capazes de orientar a atuação administrativa dos entes públicos. Conforme leciona José Afonso

da Silva (2020), a regulamentação dos dispositivos constitucionais relacionados à política urbana mostrou-se indispensável para viabilizar a concretização dos objetivos estabelecidos pela Constituição Federal.

Nesse contexto, os municípios passaram a desempenhar papel estratégico na condução da política urbana. Por estarem mais próximos das demandas locais e das particularidades de cada cidade, tornaram-se responsáveis pela elaboração e execução de instrumentos voltados ao planejamento territorial e ao desenvolvimento urbano. Essa centralidade da atuação municipal exigiu a construção de um "esqueleto" normativo capaz de fornecer diretrizes gerais e instrumentos adequados à implementação das políticas urbanas. Conforme observa Edésio Fernandes (2006), a nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal atribuiu especial relevância à atuação municipal na promoção do desenvolvimento urbano e na efetivação da função social da propriedade.

Foi nesse cenário que foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, considerada um dos principais marcos normativos do Direito Urbanístico brasileiro. Responsável por regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a legislação sistematizou as diretrizes da política urbana e estabeleceu instrumentos voltados à promoção da função social da propriedade, ao planejamento territorial e à construção de cidades mais inclusivas.

A promulgação do Estatuto da Cidade representou importante avanço na concretização dos objetivos constitucionais relacionados ao desenvolvimento urbano, ao fornecer mecanismos jurídicos destinados à ordenação do espaço urbano e à redução das desigualdades socioespaciais. Conforme observa Betânia Alfonsin (2007), a legislação contribuiu para o fortalecimento de instrumentos voltados à democratização do acesso à terra urbana e à efetivação dos direitos relacionados à moradia e à cidadania.

Entre os principais instrumentos previstos pela legislação destacam-se o plano diretor, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação-sanção, a usucapião especial urbana e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mecanismos destinados a promover o adequado aproveitamento do solo urbano e o cumprimento da função social da propriedade. Tais instrumentos ampliaram a capacidade de intervenção do Poder Público sobre a dinâmica de ocupação do território, fornecendo meios para o enfrentamento de situações de exclusão territorial e de utilização inadequada do espaço urbano.

No âmbito da regularização fundiária, merecem especial destaque as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que possibilitam a destinação de áreas específicas para habitação de interesse social e para processos de regularização fundiária de assentamentos ocupados por população de baixa renda. Segundo Alfonsin (2007), esse instrumento representa importante mecanismo de inclusão socioespacial ao reconhecer a existência de ocupações consolidadas e criar condições para sua integração à cidade formal.

Embora o Estatuto da Cidade não tenha instituído um procedimento específico de regularização fundiária, sua contribuição foi fundamental para a consolidação de instrumentos urbanísticos voltados à inclusão territorial, à democratização do acesso à terra urbana e à efetivação da função social da propriedade. Os princípios e mecanismos introduzidos pela Lei nº 10.257/2001 serviram de base para o desenvolvimento das legislações posteriores voltadas especificamente à regularização fundiária urbana, contribuindo para a construção do modelo atualmente adotado no ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA REURB NO BRASIL E SEUS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

A construção do atual modelo brasileiro de regularização fundiária urbana ocorreu de forma gradual, acompanhando as transformações sociais, urbanísticas e jurídicas verificadas ao longo das últimas décadas.

Esse processo foi marcado pela edição de sucessivos diplomas normativos, entre os quais se destacam a Lei nº 6.766/1979, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017, responsáveis por ampliar progressivamente os instrumentos destinados ao enfrentamento da informalidade fundiária e à promoção do direito à moradia.

A evolução legislativa da matéria revela um movimento progressivo de ampliação dos instrumentos voltados ao enfrentamento da informalidade fundiária, passando de uma preocupação inicialmente voltada ao controle da ocupação do solo urbano para a construção de mecanismos destinados à integração dos assentamentos informais ao ordenamento jurídico e urbanístico.

Entre os primeiros marcos legislativos relacionados à matéria destaca-se a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Editada em um contexto de acelerado crescimento das cidades brasileiras, a legislação buscou

disciplinar a realização de loteamentos e desmembramentos, estabelecendo parâmetros mínimos para a ocupação do território e exigências relacionadas à infraestrutura urbana.

Embora tenha representado importante avanço para o ordenamento urbano, a atuação da Lei de Parcelamento do Solo Urbano possuía caráter predominantemente preventivo, voltado à organização da expansão das cidades, sem oferecer instrumentos adequados para enfrentar a realidade dos assentamentos informais já consolidados. Nesse sentido, a norma mostrou-se insuficiente diante da complexidade da informalidade fundiária brasileira, cuja expansão estava diretamente relacionada às desigualdades históricas de acesso à terra urbana.

Conforme exposto anteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, representou etapa relevante nesse processo de evolução normativa ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e consolidar instrumentos voltados à efetivação da função social da propriedade e à democratização do acesso à terra urbana, contribuindo para a construção de um ambiente jurídico mais favorável à integração dos assentamentos informais ao contexto urbano formal.

A continuidade do crescimento urbano e a permanência de elevados índices de informalidade fundiária evidenciaram a necessidade de instrumentos mais diretamente voltados à regularização dessas ocupações.

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, inicialmente vinculada ao Programa Minha Casa, Minha Vida, mas que também promoveu importante inovação ao disciplinar a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

A legislação passou a reconhecer a complexidade do fenômeno da informalidade fundiária e a necessidade de soluções que ultrapassassem a simples titulação da propriedade. A regularização fundiária foi concebida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à integração dos assentamentos informais ao ordenamento urbano.

Além da segurança jurídica da posse, a norma buscava promover melhorias urbanísticas e ampliar o acesso da população aos serviços públicos essenciais, evidenciando uma compreensão mais abrangente da política de regularização fundiária. Tal perspectiva encontra respaldo na compreensão de Fernandes (2006), para quem a efetivação do direito à cidade exige instrumentos capazes de integrar juridicamente os territórios historicamente excluídos do planejamento urbano formal.

Apesar dos avanços promovidos pela Lei nº 11.977/2009, a aplicação prática dos procedimentos de regularização ainda enfrentava obstáculos relacionados à complexidade administrativa, à multiplicidade de exigências legais e às dificuldades operacionais verificadas em diversos municípios brasileiros.

Diante desse cenário, foi implementada a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, responsável por promover ampla reformulação do regime jurídico da matéria e instituir a Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

A nova legislação buscou simplificar procedimentos, ampliar os instrumentos disponíveis e conferir maior efetividade às políticas de regularização fundiária. Para tanto, passou a definir a Reurb como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Segundo Ferreira Filho (2018), a nova disciplina procurou superar entraves burocráticos que dificultavam a efetivação da regularização fundiária, conferindo maior celeridade aos procedimentos e ampliando as possibilidades de intervenção do Poder Público.

Entre as principais inovações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 destaca-se a criação de duas modalidades distintas de regularização fundiária. A Reurb de Interesse Social (Reurb-S) destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, buscando promover a inclusão social e a efetivação do direito à moradia. Já a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplica-se aos núcleos urbanos informais que não se enquadram nos requisitos da modalidade social, devendo a parte interessada arcar com os custos envolvendo projetos técnicos e procedimentos registrais.

A implementação da Lei nº 13.465/2017 foi posteriormente complementada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, responsável por regulamentar diversos aspectos operacionais da Reurb. O decreto estabeleceu procedimentos administrativos, critérios técnicos e diretrizes voltadas à aplicação prática dos instrumentos previstos na legislação, contribuindo para conferir maior segurança jurídica aos processos de regularização fundiária. Além disso, detalhou mecanismos relacionados à legitimação fundiária, à legitimação de posse e à atuação dos entes públicos envolvidos na condução dos procedimentos de regularização. Conforme Pedroso (2022), os mecanismos de legitimação fundiária e legitimação de posse representam importantes instrumentos de simplificação da regularização fundiária, possibilitando a consolidação jurídica de ocupações historicamente informais.

A legitimação fundiária consiste em forma originária de aquisição da propriedade conferida aos ocupantes de núcleos urbanos informais regularizados, enquanto a legitimação de posse busca reconhecer juridicamente situações possessórias consolidadas, possibilitando sua futura conversão em propriedade. Tais mecanismos foram concebidos com o objetivo de ampliar a segurança jurídica e facilitar a integração dos assentamentos informais ao espaço urbano formal (Francisco; Goldfinger, 2020).

A efetivação dessa integração possui estreita relação com o sistema registral brasileiro, uma vez que a consolidação da regularização fundiária depende da prática de atos perante o Registro de Imóveis. Nesse contexto, a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) desempenha papel fundamental ao disciplinar os procedimentos registrais necessários à abertura de matrículas, averbações e registros decorrentes da Reurb, conferindo publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos direitos constituídos.

Observa-se, assim, uma evolução legislativa marcada pela ampliação progressiva dos instrumentos destinados ao enfrentamento da informalidade fundiária. Se a Lei nº 6.766/1979 concentrou-se na disciplina do parcelamento do solo urbano, as legislações posteriores passaram a incorporar mecanismos voltados à regularização de ocupações já consolidadas, culminando na instituição da Reurb pela Lei nº 13.465/2017.

Esse percurso evidencia o gradual fortalecimento das políticas públicas destinadas à efetivação do direito à moradia e à integração dos assentamentos informais à cidade formal, sem afastar os desafios que ainda permeiam a implementação desses instrumentos no contexto brasileiro.

4. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Apesar dos avanços promovidos pela legislação brasileira nas últimas décadas, especialmente com a edição da Lei nº 13.465/2017, a efetivação da regularização fundiária urbana ainda enfrenta diversos desafios que dificultam a concretização do direito à moradia e a integração dos núcleos urbanos informais à cidade formal.

Embora o atual modelo normativo tenha buscado simplificar procedimentos e ampliar os mecanismos de regularização, a realidade demonstra que obstáculos administrativos, institucionais e socioeconômicos continuam comprometendo a implementação das políticas fundiárias.

Entre os principais entraves encontra-se a excessiva burocratização dos procedimentos necessários à regularização. A elaboração de projetos técnicos, levantamentos topográficos, estudos ambientais, documentação em cadeia dominial e demais exigências administrativas frequentemente demandam recursos financeiros e capacidade técnica que muitos municípios não possuem.

Essa situação é ainda mais evidente em municípios menores, que enfrentam dificuldades para estruturar equipes especializadas e conduzir os processos de regularização de forma eficiente. Outro desafio relevante refere-se à demora dos procedimentos administrativos e registrais.

Embora a Lei nº 13.465/2017 tenha representado importante avanço procedimental, sua efetividade ainda depende da capacidade administrativa dos municípios, realidade que se mostra bastante desigual entre as diferentes regiões brasileiras. A ausência de integração entre municípios, órgãos ambientais, entidades fundiárias e serviços de registro de imóveis pode gerar atrasos significativos, comprometendo a efetividade da política pública.

Outro desafio contemporâneo da regularização fundiária urbana refere-se à necessidade de conciliar a efetivação do direito à moradia com a proteção ambiental. Conforme destaca Fernandes (2018), a regularização fundiária não se restringe à titulação dos ocupantes, constituindo um processo multidimensional que envolve aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e ambientais.

Nesse sentido, a integração dos assentamentos informais à cidade formal exige a adoção de medidas que conciliem a garantia do direito à moradia com as exigências de ordenamento territorial e sustentabilidade urbana. Dessa forma, a dimensão ambiental deve ser compreendida como elemento integrante do próprio processo de regularização fundiária, e não como obstáculo perante a efetivação do direito à moradia.

Nesses casos, torna-se indispensável a adoção de soluções capazes de compatibilizar a permanência das populações residentes com a proteção ambiental e o desenvolvimento urbano sustentável.

Outro aspecto frequentemente apontado pela doutrina refere-se ao risco de utilização da regularização fundiária como mero instrumento de valorização econômica da terra.

De acordo com Alfonsin (2020), determinadas interpretações da Lei nº 13.465/2017 podem favorecer uma lógica patrimonial e mercadológica, deslocando o foco da inclusão social

para a simples formalização da propriedade. Nesse contexto, existe o receio de que a regularização fundiária deixe de cumprir sua função social e passe a servir prioritariamente aos interesses do mercado imobiliário.

Diante desse cenário, verifica-se que a regularização fundiária urbana não depende apenas da existência de instrumentos jurídicos adequados, mas também da atuação coordenada do Poder Público, dos serviços registrais e da sociedade civil.

A superação dos desafios atualmente existentes exige investimentos em estrutura administrativa, capacitação técnica, integração institucional e fortalecimento das políticas habitacionais, de modo que a regularização fundiária possa cumprir efetivamente seu papel de promoção da cidadania, da inclusão social e do direito à moradia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os fundamentos constitucionais da regularização fundiária urbana no Brasil, sua evolução legislativa e os principais desafios relacionados à sua efetivação.

A partir do estudo realizado, foi possível verificar que a informalidade fundiária não constitui um problema recente, mas o resultado de processos históricos que dificultaram o acesso de grande parte da população à terra urbanizada e à moradia adequada.

Entendeu-se que a Constituição Federal de 1988 representou um importante avanço ao reconhecer a moradia como direito social e ao estabelecer a função social da propriedade como princípio orientador da política urbana. A partir desse novo cenário, foram desenvolvidos instrumentos legais voltados à promoção da inclusão social, da segurança jurídica e da melhoria das condições de vida das populações residentes em assentamentos informais.

A análise da evolução legislativa demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro passou por significativas transformações, culminando na edição da Lei nº 13.465/2017, que consolidou a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como importante mecanismo para a integração dos núcleos urbanos informais à cidade formal.

Contudo, também se constatou que a efetividade da regularização fundiária ainda enfrenta diversos obstáculos. Questões relacionadas à burocracia, à falta de estrutura técnica e financeira dos municípios, à necessidade de conciliar moradia e proteção ambiental e à própria complexidade da realidade urbana brasileira continuam representando desafios relevantes para a implementação dessa política pública.

Dessa forma, conclui-se que a regularização fundiária urbana possui papel fundamental na promoção do direito à moradia, na redução das desigualdades e na construção de cidades mais inclusivas.

Entretanto, para que seus objetivos sejam plenamente alcançados, é necessário que os instrumentos jurídicos existentes sejam acompanhados por políticas públicas eficazes, planejamento urbano adequado e atuação integrada dos diversos agentes envolvidos, garantindo que a regularização fundiária cumpra sua finalidade social e contribua para a melhoria da qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et. al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-normaatualizada-pe.html. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 26 mai. 2026.

BRASIL. Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 26 mai. 2026.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Lei Federal n. 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, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERNANDES, Edésio. Regularização fundiária e direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2018.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.32040.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio. **Sinopses para Concursos. 5. ed. rev., ampl. e atual.** Salvador: JusPodivm, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Acesso à moradia: políticas públicas e sentença por etapas**. Curitiba: Juruá, 2014.

MARTINS, José de Souza. **O cativeiro da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. **Regularização Fundiária Urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** 3. ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 2003.

SAULE, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

Submetido em 30.05.2026

Aceito em 30.06.2026