

PROPRIEDADE COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: A REURB NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

PROPERTY AS AN INSTRUMENT OF URBAN JUSTICE: REURB IN PUBLIC POLICIES FOR REDUCING INEQUALITIES

LA PROPIEDAD COMO INSTRUMENTO DE JUSTICIA URBANA: REURB EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Taís Silveira Borges Araújo¹, André Ricardo Fonsêca da Silva²

DOI: 10.54899/dcs.v23i86.4210

Recibido: 11/01/2026| Aceptado: 14/01/2026| Publicación en línea: 28/01/2026.

RESUMO

Este artigo analisa a Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017, como instrumento jurídico e político voltado à promoção da justiça urbana e à redução das desigualdades socioespaciais. A pesquisa tem como objetivo discutir em que medida a REURB, ao reposicionar o conceito de propriedade urbana em direção à sua função social e coletiva, contribui para a efetivação do direito à cidade e à moradia digna. Metodologicamente, trata-se de uma investigação qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, com base em autores do campo do direito urbanístico, da teoria da justiça espacial e da política pública, bem como em marcos normativos como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e o Decreto nº 9.310/2018. Os resultados sugerem que a efetividade da REURB está imersa em um contexto institucional e político complexo, no qual fatores como a capacidade administrativa dos municípios, a coordenação federativa e as dinâmicas de mercado podem influenciar, em diferentes escalas e intensidades, os desdobramentos concretos da política. Embora o marco legal represente um avanço na formalização dos direitos fundiários urbanos, a literatura aponta que sua implementação tende a refletir tensões estruturais próprias do ordenamento urbano brasileiro, exigindo análises situadas que considerem as múltiplas formas de apropriação, resistência e mediação envolvidas no processo. Conclui-se que a REURB possui potencial redistributivo quando orientada por uma concepção de propriedade voltada à justiça urbana, mas que sua consolidação como política pública depende da articulação federativa, do fortalecimento institucional local e da regulação contra distorções mercadológicas.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Justiça Urbana. Propriedade Urbana. Função Social da Propriedade.

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, Universidade Portucalense Infante D. Henrique (UPT), Porto, Portugal. E-mail: taissborges@gmail.com

² Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: professor.andrefonseca@gmail.com

ABSTRACT

This article analyzes Urban Land Regularization (REURB), established by Law No. 13,465/2017, as a legal and political instrument aimed at promoting urban justice and reducing socio-spatial inequalities. The research seeks to examine the extent to which REURB, by repositioning the concept of urban property toward its social and collective function, contributes to the realization of the right to the city and to adequate housing. Methodologically, this is a qualitative study based on bibliographic and documentary review, drawing on authors from the fields of urban law, spatial justice theory, and public policy, as well as on legal frameworks such as the 1988 Federal Constitution, the City Statute, and Decree No. 9,310/2018. The findings suggest that the effectiveness of REURB is embedded in a complex institutional and political context, in which factors such as the administrative capacity of municipalities, federal coordination, and market dynamics may influence the concrete outcomes of the policy at different scales and intensities. Although the legal framework represents progress in the formalization of urban land rights, the literature indicates that its implementation tends to reflect structural tensions inherent to the Brazilian urban order, requiring situated analyses that consider the multiple forms of appropriation, resistance, and mediation involved in the process. It is concluded that REURB holds redistributive potential when guided by a conception of property oriented toward urban justice, but its consolidation as a public policy depends on federative coordination, local institutional strengthening, and regulation against market distortions.

Keywords: Land Regularization. Urban Justice. Urban Property. Social Function of Property.

RESUMEN

Este artículo analiza la Regularización del Suelo Urbano (REURB), establecida por la Ley n.º 13.465/2017, como instrumento jurídico y político destinado a promover la justicia urbana y reducir las desigualdades socioespaciales. La investigación busca analizar en qué medida la REURB, al reposicionar el concepto de propiedad urbana hacia su función social y colectiva, contribuye a la realización del derecho a la ciudad y a una vivienda digna. Metodológicamente, se trata de una investigación cualitativa, basada en una revisión bibliográfica y documental, que se basa en autores del ámbito del derecho urbano, la teoría de la justicia espacial y las políticas públicas, así como en marcos normativos como la Constitución Federal de 1988, el Estatuto de la Ciudad y el Decreto n.º 9.310/2018. Los resultados sugieren que la efectividad de la REURB (Regularización del Suelo Urbano) se inscribe en un contexto institucional y político complejo, en el que factores como la capacidad administrativa de los municipios, la coordinación federal y la dinámica del mercado pueden influir, a diferentes escalas e intensidades, en el desarrollo concreto de la política. Si bien el marco legal representa un avance en la formalización de los derechos sobre el suelo urbano, la literatura indica que su implementación tiende a reflejar tensiones estructurales inherentes a la planificación urbana brasileña, lo que requiere análisis situados que consideren las múltiples formas de apropiación, resistencia y mediación involucradas en el proceso. Se concluye que la REURB tiene potencial redistributivo cuando se guía por una concepción de la propiedad orientada a la justicia urbana, pero que su consolidación como política pública depende de la articulación federal, el fortalecimiento institucional local y la regulación contra las distorsiones del mercado.

Palabras clave: Regularización del Suelo. Justicia Urbana. Propiedad Urbana. Función Social de la Propiedad.



INTRODUÇÃO

A dinâmica urbana brasileira tem sido historicamente marcada por um processo de ocupação desigual do território, resultante da combinação entre crescimento urbano acelerado, fragilidade do planejamento estatal e ausência de políticas públicas efetivas de habitação e ordenamento fundiário³. Nesse contexto, a informalidade urbana consolidou-se como uma característica estrutural das grandes cidades, dando origem a assentamentos precários, segregação espacial e déficits habitacionais persistentes. A ausência de regularização jurídica da terra nesses territórios impede o acesso pleno aos direitos fundamentais, dificultando a universalização dos serviços urbanos básicos e perpetuando ciclos de vulnerabilidade socioespacial⁴.

Diante desse cenário, a Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei n. 13.465/2017, surge como instrumento jurídico e político de enfrentamento à desigualdade territorial e promoção da justiça urbana⁵. Ao reconhecer e integrar áreas informalmente ocupadas à malha legal da cidade, a REURB busca promover segurança jurídica, acesso à moradia digna e inclusão social, sendo operacionalizada por meio de políticas públicas intersetoriais que articulam os campos do direito urbanístico, da gestão pública e da política habitacional⁶. Tais instrumentos normativos evidenciam o reposicionamento do conceito de propriedade urbana, que deixa de ser compreendida apenas como bem privado e passa a incorporar uma dimensão coletiva orientada à sua função socioespacial⁷.

Contudo, a implementação da REURB enfrenta entraves estruturais, operacionais e políticos que comprometem sua efetividade enquanto política pública distributiva. A desarticulação institucional entre entes federativos, a baixa capacidade técnica de prefeituras e a

³ Essa configuração não pode ser dissociada dos impactos de políticas públicas orientadas por pressupostos neoliberais, que desde o fim do século XX têm enfraquecido os instrumentos de planejamento estatal, transferido responsabilidades à esfera privada e agravado as desigualdades socioespaciais. Conforme Menchise *et al.* (2023 p. 18), o avanço do ultraliberalismo no Brasil tem reproduzido injustiças sociais, intensificado a precarização do trabalho e consolidado uma lógica de rentismo que compromete a efetividade das políticas redistributivas no espaço urbano.

⁴ GONÇALVES; SANTOS, 2021 p.7

⁵ BRASIL, 2017

⁶ SALES, 2025 p. 4

⁷ Ibidem. p.4

tendência à mercantilização da terra urbana impõem limites à concretização dos princípios de justiça territorial. Ademais, observa-se que, em alguns contextos, a regularização fundiária é instrumentalizada como mecanismo de valorização imobiliária, distanciando-se de sua vocação social e acentuando desigualdades preexistentes⁸.

A literatura tem apontado que, embora a REURB esteja juridicamente respaldada pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018, sua concretização depende de fatores institucionais e operacionais que ultrapassam a dimensão normativa. Indica-se que, quando adequadamente implementada, a regularização fundiária pode gerar impactos socioeconômicos relevantes, como a valorização patrimonial de imóveis, o fortalecimento do empreendedorismo local e a inclusão social por meio da segurança jurídica da posse. Todavia, a morosidade administrativa, a burocracia excessiva e a fragilidade estrutural de municípios de menor porte comprometem a celeridade e a abrangência do processo, perpetuando a precariedade habitacional e a desigualdade socioespacial⁹.

Nesse sentido, problematiza-se: em que medida a concepção da propriedade como instrumento de justiça urbana orienta a formulação e influencia a efetividade da REURB enquanto política pública voltada à redução das desigualdades socioespaciais?

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de aprofundar a análise crítica sobre a REURB enquanto política pública voltada à inclusão socioespacial e à redução das desigualdades urbanas. A concepção da propriedade como instrumento de justiça urbana constitui um ponto de inflexão no debate jurídico e político, pois desloca o foco do direito individual para a dimensão coletiva e redistributiva do espaço urbano¹⁰. Tal perspectiva torna-se relevante diante do quadro brasileiro de informalidade fundiária: segundo o Censo Demográfico 2022¹¹, aproximadamente 16,39 milhões de pessoas — correspondentes a 8,1% da população nacional — residiam em favelas e comunidades urbanas informais¹².

Além disso, a consolidação de um marco normativo como a Lei nº 13.465/2017 exige reflexão sobre seus potenciais e limites na promoção de cidades mais justas, considerando os

⁸ MONTEIRO; LEITE, 2025 p.3085-3087

⁹ Ibidem, 2025 p. 3085-3087

¹⁰ SALES, 2025 p. 4

¹¹ IBGE, 2023

¹² O Censo Demográfico 2022, realizado pelo IBGE, utiliza a categoria “aglomerados subnormais” para designar favelas, comunidades e assentamentos urbanos caracterizados por irregularidade fundiária e ausência parcial ou total de serviços essenciais. Esses números expressam a dimensão da informalidade urbana, mas não esgotam o fenômeno, já que não contemplam, por exemplo, ocupações recentes não identificadas, loteamentos clandestinos em consolidação ou áreas irregulares dispersas em pequenas cidades. Portanto, os 16,39 milhões de habitantes recenseados representam um recorte oficial da realidade, ainda que a informalidade fundiária seja mais ampla.

entraves institucionais, a pressão do mercado imobiliário e os desafios de governança urbana. Dessa forma, o estudo busca contribuir para a compreensão do papel da REURB na efetivação de direitos fundamentais, com especial destaque para o direito à moradia digna e à cidade.

A relevância deste estudo reside na necessidade de aprofundar o debate crítico sobre os fundamentos normativos e as contradições da REURB como política pública voltada à inclusão social. Ao situar a discussão na interface entre propriedade urbana, justiça territorial e políticas públicas, o artigo propõe uma leitura multidimensional da regularização fundiária, contribuindo para a compreensão dos limites e potencialidades desse instrumento no enfrentamento das desigualdades urbanas. Tal reflexão é especialmente pertinente em um país marcado por profundas assimetrias fundiárias e padrões de urbanização excludentes, que exigem abordagens jurídicas comprometidas com a equidade espacial.

O presente artigo tem como objetivo analisar a REURB como instrumento jurídico e político de promoção da justiça urbana, com foco na sua contribuição para a redução das desigualdades socioespaciais. Para isso, investiga-se o conceito de propriedade sob a ótica da sua dimensão social e coletiva, bem como os marcos normativos, operacionais e institucionais que condicionam a efetividade das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e documental. A análise se apoia em referenciais do direito urbanístico, da teoria da justiça espacial e da política pública, com destaque para autores como David Harvey¹³, Henri Lefebvre¹⁴ e Raquel Rolnik¹⁵. Além disso, são examinados marcos normativos, como a Constituição Federal de 1988¹⁶, o Estatuto da Cidade¹⁷ e a Lei da REURB¹⁸, bem como documentos técnicos e relatórios institucionais relacionados à implementação da política nos contextos locais.

DA PROPRIEDADE AO DIREITO À CIDADE

A discussão acerca da propriedade ocupa lugar central no debate jurídico e urbanístico, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades territoriais como o Brasil.

¹³ HARVEY, 2014

¹⁴ LEFEBVRE, 2001

¹⁵ ROLNIK, 2015

¹⁶ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

¹⁷ BRASIL, 2001 (Lei n. 10.257/2001)

¹⁸ BRASIL, 2017 (Lei n. 13.465/2017)

Tradicionalmente concebida sob uma lógica privatista, vinculada à noção de domínio absoluto, a propriedade urbana passou a ser reinterpretada a partir de parâmetros constitucionais e normativos que lhe atribuem um caráter coletivo¹⁹. Esse deslocamento teórico e jurídico evidencia que o direito de propriedade não pode ser compreendido de forma isolada, mas deve ser analisado em sua relação com a justiça urbana, o planejamento territorial e a efetivação de direitos fundamentais. Nesse contexto, o primeiro eixo desta fundamentação busca examinar como a concepção da propriedade evoluiu da dimensão individual para uma perspectiva comprometida com a coletividade e a redução das desigualdades socioespaciais.

Propriedade e Justiça Urbana

A concepção de propriedade no direito ocidental teve origem na tradição liberal, que consolidou a noção de domínio absoluto do proprietário sobre o bem. Inspirada pelo pensamento iluminista, sobretudo em John Locke²⁰, a propriedade foi concebida como direito natural e inalienável, relacionado à liberdade individual e à proteção contra a ingerência do Estado²¹. Esse paradigma privatista se refletiu fortemente nos códigos civis do século XIX, como o francês de 1804²², que serviu de base para diversos ordenamentos jurídicos latino-americanos, incluindo o brasileiro. Assim, a propriedade assumiu contornos essencialmente individuais, vinculada à ideia de soberania do titular e limitada apenas por restrições mínimas de convivência social.

Entretanto, o desenvolvimento das cidades industriais e o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas expuseram as limitações dessa concepção. A compreensão da propriedade como direito absoluto mostrou-se insuficiente para responder às novas demandas sociais e urbanas, sobretudo diante da crescente exclusão territorial e da necessidade de assegurar habitação digna em contextos de urbanização acelerada. Nesse cenário, o direito passou a ser

¹⁹ SALES, 2025 P.4

²⁰ LOCKE, 2005

²¹ A concepção lockeana de propriedade não se restringe a um direito absoluto e desvinculado da coletividade. Em sua teoria, a propriedade é derivada do trabalho individual, entendido como extensão da própria pessoa, mas limitada pelo princípio da suficiência — ou seja, deveria garantir que houvesse “o bastante e tão bom” para os demais. Locke também admite a regulação social da propriedade, sobretudo quando o acúmulo excedente pudesse comprometer a subsistência coletiva.

²² O *Code civil des Français*, promulgado em 1804 e posteriormente denominado *Code Napoléon*, representou um marco na sistematização do direito privado moderno. Sua estrutura acessível buscava consolidar os princípios da Revolução Francesa, como igualdade formal, proteção da propriedade privada e liberdade contratual. O código difundiu a noção de propriedade como direito absoluto, perpétuo e exclusivo, influenciando profundamente a tradição jurídica continental europeia e diversos ordenamentos latino-americanos. No Brasil, o Código Civil de 1916 reproduziu em larga medida esse paradigma liberal-individualista. Ver mais em: FRANÇA. **Code civil des Français. Paris: Imprimerie de la République, 1804.**

instado a repensar a propriedade sob novas bases, reconhecendo-a como instituto de relevância social²³. O século XX, em particular, trouxe uma reconfiguração do debate, influenciada pela ascensão de Estados de bem-estar social e pela incorporação de direitos sociais nas constituições.

No Brasil, esse movimento de transformação ganhou corpo com a Constituição Federal de 1934²⁴, a primeira a introduzir de modo explícito a noção de função social da propriedade. Desde então, essa diretriz foi reiterada em diferentes textos constitucionais, culminando na Constituição de 1988, que consolidou a função social como princípio estruturante do ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 5º, inciso XXIII, e o artigo 182, §2º, da Carta de 1988 estabelecem que a propriedade deve atender à sua função social, vinculando o uso do bem ao interesse coletivo e à justiça socioespacial²⁵. Esse marco normativo representou uma ruptura significativa com a tradição liberal, ao afirmar que o exercício do direito de propriedade não é absoluto, mas condicionado à realização de fins públicos.

A doutrina jurídica brasileira tem ressaltado que essa mudança de paradigma expressa uma constitucionalização do direito civil, em que institutos privados são reinterpretados à luz dos princípios constitucionais. Autores como José Afonso da Silva²⁶ e Eros Roberto Grau²⁷ defendem que a função social da propriedade deve ser compreendida como um dever jurídico imposto ao titular, que passa a exercer sua posse e domínio em conformidade com os interesses da coletividade. Essa leitura encontra respaldo também no Estatuto da Cidade²⁸, que regulamenta os dispositivos constitucionais e reforça a centralidade da função social no planejamento urbano, vinculando a propriedade ao direito à moradia, ao meio ambiente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável.

Sob a perspectiva crítica, Lefebvre²⁹ contribui ao deslocar o debate para a noção de “direito à cidade”, enfatizando que a propriedade urbana deve ser compreendida em seu papel estruturante na produção do espaço. Para Lefebvre, a cidade não pode ser reduzida a mercadoria; ela deve ser pensada como obra coletiva, espaço de exercício da cidadania e da vida social. Essa abordagem problematiza a lógica mercantil que historicamente regeu a propriedade, propondo sua ressignificação a partir de valores coletivos. Nesse sentido, a justiça urbana emerge como

²³ PEREIRA, 2021

²⁴ BRASIL. Constituição de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.

²⁵ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

²⁶ SILVA, 2001

²⁷ GRAU, 2002

²⁸ BRASIL, 2001 (Lei nº 10.257/2001)

²⁹ LEFEBVRE, 2001

categoria fundamental, articulando-se com a função social da propriedade e com o dever do Estado de intervir na regulação do espaço urbano.

Harvey³⁰ amplia essa discussão ao analisar o espaço urbano sob a ótica da justiça espacial. Para o autor, a propriedade e os processos de urbanização não são neutros, mas refletem relações de poder e de distribuição desigual de recursos. A mercantilização do espaço urbano, segundo Harvey, tende a aprofundar desigualdades sociais, enquanto políticas que incorporam a função social da propriedade podem contribuir para redistribuir oportunidades e promover maior equidade. Essa leitura reforça a necessidade de compreender a propriedade como instituto jurídico e político que transcende o domínio individual, constituindo-se como instrumento de justiça territorial.

No contexto brasileiro contemporâneo, autores como Rolnik³¹ evidenciam as contradições do processo de urbanização e os desafios de efetivar a função social da propriedade diante da pressão do mercado imobiliário. Rolnik argumenta que a financeirização da terra urbana tem tensionado a aplicação dos princípios constitucionais, muitas vezes transformando políticas públicas de habitação e regularização fundiária em mecanismos de valorização imobiliária. Essa perspectiva crítica revela que a evolução normativa da propriedade não garante, por si só, sua efetividade prática, sendo necessário que políticas públicas, como a REURB, se orientem pela justiça social e pelo direito à cidade.

Com o intuito de sintetizar as principais contribuições teóricas acerca da relação entre propriedade, espaço urbano e justiça social, apresenta-se a Tabela 1, que organiza, em dimensões comparativas, as perspectivas de Lefebvre³², Harvey³³ e Rolnik³⁴.

³⁰ HARVEY, 2012

³¹ ROLNIK, 2015

³² LEFEBVRE, 2001

³³ HARVEY, 2012

³⁴ ROLNIK, 2015

Tabela 1. Perspectivas críticas sobre propriedade, espaço urbano e justiça

Dimensão de análise³⁵	Henri Lefebvre – Direito à Cidade	David Harvey – Justiça Espacial	Raquel Rolnik – Financeirização da Terra
Categoria central	Cidade como obra coletiva; direito à cidade como direito à vida urbana plena	Espaço urbano como reflexo de relações de poder e distribuição desigual	Cidade submetida à lógica da financeirização imobiliária
Visão sobre propriedade	Deve ser ressignificada: de bem mercantil para elemento estruturante da cidadania	Não é neutra; é instrumento de produção e reprodução de desigualdades	Pressionada por interesses do capital global, dificultando a efetividade da função social
Crítica principal	Redução da cidade a mercadoria	Mercantilização do espaço urbano e concentração de recursos	Transformação de políticas públicas em mecanismos de valorização imobiliária
Contribuição para justiça urbana	Propõe valores coletivos e participação cidadã na produção do espaço	Defende redistribuição espacial de oportunidades e recursos	Expõe contradições do planejamento urbano frente ao capital financeiro
Relevância para a REURB	Orienta a interpretar a regularização fundiária como direito coletivo e social	Ajuda a avaliar se a REURB redistribui recursos ou reforça desigualdades	Permite identificar riscos de captura da REURB pelo mercado imobiliário

Fonte: Adaptado de Lefebvre³⁶, Harvey³⁷ e Rolnik³⁸

Vê-se, que, embora partam de referenciais distintos, os autores convergem na crítica à mercantilização da cidade e na defesa de uma leitura da propriedade vinculada a dimensões coletivas e redistributivas. Enquanto Lefebvre³⁹ destaca o direito à cidade como fundamento de cidadania, Harvey⁴⁰ enfatiza a distribuição desigual de recursos no espaço urbano e Rolnik⁴¹ alerta para os efeitos da financeirização na política habitacional. Em conjunto, essas perspectivas oferecem bases teóricas para compreender a REURB além de um mecanismo jurídico, mas como política pública cuja efetividade depende de sua capacidade de promover justiça urbana.

³⁵ As dimensões de análise elencadas foram estabelecidas com base na necessidade de articular referenciais teóricos críticos à discussão jurídico-normativa sobre a propriedade urbana no Brasil. A categoria central corresponde ao núcleo conceitual formulado por cada autor, permitindo identificar o ponto de partida de suas contribuições para o debate sobre a cidade. A visão sobre propriedade foi escolhida como eixo de comparação, pois no direito brasileiro o instituto é ressignificado a partir do princípio constitucional da função social, e sua compreensão crítica é indispensável para avaliar a efetividade das políticas públicas. A crítica principal evidencia os limites impostos pela mercantilização do espaço urbano, aspecto que se conecta diretamente às tensões enfrentadas pela regulação estatal. Já a contribuição para justiça urbana traduz o potencial normativo das formulações teóricas em sustentar o princípio constitucional do direito à cidade e a intervenção do Estado na regulação fundiária. Por fim, a relevância para a REURB foi incorporada como dimensão necessária para demonstrar em que medida as perspectivas de Lefebvre, Harvey e Rolnik podem iluminar a análise da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, revelando avanços, ambiguidades e riscos de captura do instituto pelo mercado.

³⁶ LEFEBVRE, 2001

³⁷ HARVEY, 2012

³⁸ ROLNIK, 2015

³⁹ LEFEBVRE, 2001

⁴⁰ HARVEY, 2012

⁴¹ ROLNIK, 2015

REURB e os Marcos Normativos da Regularização Fundiária

A Constituição Federal de 1988⁴² representou um marco no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer a função social da propriedade como princípio vinculante, condicionando o exercício do direito de propriedade à realização de fins coletivos. No campo urbano, o artigo 182 determinou que a política de desenvolvimento deve ser executada pelo poder público municipal, orientada pelas diretrizes gerais fixadas em lei federal. Esse dispositivo abriu espaço para a elaboração do Estatuto da Cidade⁴³, que regulamentou os artigos constitucionais e consolidou instrumentos voltados à democratização do acesso à terra urbana, ao planejamento participativo e à garantia do direito à moradia.

Nesse contexto normativo, a Lei nº 13.465/2017 surge como resposta à necessidade de enfrentar a magnitude da informalidade fundiária no país, introduzindo a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como política pública nacional. A lei sistematizou procedimentos administrativos e jurídicos destinados à titulação de ocupantes de áreas urbanas informais, distinguindo a REURB-S (social), voltada a populações de baixa renda, e a REURB-E (específica), destinada a áreas ocupadas por classes médias ou altas. Essa diferenciação busca reconhecer a diversidade dos contextos de ocupação urbana, mas também levanta questionamentos sobre a efetividade distributiva do instrumento⁴⁴.

O Decreto nº 9.310/2018⁴⁵, ao regulamentar a Lei nº 13.465/2017, estabeleceu procedimentos técnicos e operacionais para a aplicação da REURB, disciplinando aspectos como isenções de taxas, prazos de registro imobiliário e mecanismos de legitimação fundiária. Destaca-se a previsão de gratuidade dos atos registrares na Reurb-S, conforme art. 5º, §1º do Decreto, o que reforça a dimensão distributiva da política pública. Entretanto, essa previsão enseja tensões com a sustentabilidade dos serviços notariais e registrares, cuja remuneração é tradicionalmente vinculada ao recolhimento de emolumentos⁴⁶.

Apesar de representar um avanço em termos de consolidação normativa, a REURB carrega contradições significativas. Uma delas decorre da ênfase na titulação individual como

⁴² BRASIL, 1988

⁴³ BRASIL, 2001 (Lei nº 10.257/2001)

⁴⁴ BRASIL, 2017

⁴⁵ BRASIL, 2018

⁴⁶ Tal contradição revela o desafio normativo de equilibrar a justiça social com a viabilidade institucional do aparato estatal delegatário, especialmente na ausência de uma política nacional de compensação financeira suficientemente estruturada.

solução central para a inclusão social. Embora a segurança jurídica da posse seja fundamental, a mera formalização fundiária não garante, por si só, o acesso a políticas públicas de habitação, infraestrutura e serviços essenciais. Dessa forma, a regularização corre o risco de limitar-se a uma operação registral, sem repercussões efetivas na redução das desigualdades urbanas.

Com base na obra de Almeida e Torres⁴⁷, é possível aprofundar a crítica à ênfase conferida pela Lei nº 13.465/2017 à titulação individual como instrumento central da política de regularização fundiária urbana. Embora a segurança jurídica seja reconhecida como uma dimensão essencial da inclusão socioespacial, os autores evidenciam que a efetivação dos direitos previstos na REURB-S enfrenta entraves materiais, entre os quais se destaca a ausência de harmonização normativa nos âmbitos estaduais — como ocorre no caso do Rio de Janeiro. Nesse sentido, a titulação formal, ao não vir acompanhada de garantias concretas de acesso a infraestrutura, serviços públicos e políticas habitacionais, tende a se reduzir a uma operação registral descolada da transformação das condições de vida da população beneficiária⁴⁸.

Outro ponto crítico refere-se à possibilidade de que a REURB seja apropriada por interesses privados e utilizada como mecanismo de valorização imobiliária. Ao prever modalidades aplicáveis a diferentes perfis socioeconômicos, a lei abre espaço para que áreas ocupadas por segmentos de maior renda se beneficiem de instrumentos originalmente concebidos para a inclusão de populações vulneráveis. Essa ambiguidade normativa gera dilemas quanto à coerência do instituto com o princípio constitucional da função social da propriedade⁴⁹.

Nesse sentido, a REURB deve ser compreendida como parte de um processo normativo em construção, inserido em uma tradição jurídica que, desde a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, busca compatibilizar propriedade, justiça social e direito à cidade. Seus avanços são inegáveis ao consolidar um marco legal específico para a regularização fundiária urbana, mas suas lacunas e contradições evidenciam a necessidade de fortalecimento das políticas públicas integradas, capazes de articular titulação, urbanização e promoção da inclusão socioespacial.

⁴⁷ ALMEIDA; TORRES, 2022

⁴⁸ Os autores ressaltam que, mesmo com a previsão de isenção de emolumentos cartoriais, a ausência de fontes de custeio sustentáveis e de ajustes legislativos estaduais compromete a eficácia prática do modelo. Assim, a perspectiva defendida por Almeida e Torres (2022) reforça a tese de que a regularização fundiária, se tratada de forma isolada da política urbana e da justiça distributiva, corre o risco de reforçar desigualdades estruturais ao invés de enfrentá-las.

⁴⁹ CORREIA, 2018

Governança, Limites Institucionais e Desafios de Implementação da REURB

O processo de implementação da REURB no Brasil enfrenta desafios estruturais e institucionais que comprometem sua efetividade como política pública de justiça urbana. A fragilidade das capacidades municipais, a fragmentação da atuação entre os entes federativos e a crescente apropriação da política por interesses privados configuram eixos críticos que merecem análise específica. A seguir, examinam-se tais obstáculos.

Desafios Federativos na Implementação da REURB

A efetivação da REURB depende fortemente da capacidade técnica e administrativa dos municípios. No entanto, muitas prefeituras, especialmente em cidades de pequeno e médio porte, não dispõem de equipes multidisciplinares capacitadas, nem de planos diretores atualizados, o que compromete a qualidade do processo de regularização. A complexidade procedimental e os entraves administrativos verificados em determinadas serventias extrajudiciais de registro de imóveis, aliados à ausência de integração entre setores internos das administrações locais, agrava ainda mais esse cenário. Segundo Malheiros e Duarte⁵⁰, a limitação institucional das gestões municipais é um dos principais gargalos na consolidação da regularização fundiária como política pública contínua e eficaz.

Além das limitações estruturais, observa-se que a baixa institucionalização da política fundiária nos municípios contribui para a fragmentação das ações e para a descontinuidade administrativa. A inexistência de núcleos técnicos permanentes, com competência jurídica, urbanística e social articulada, impede a consolidação de rotinas operacionais voltadas à regularização, tornando o processo dependente de projetos pontuais, convênios externos ou iniciativas isoladas. Essa fragilidade institucional pode dificultar a articulação com os demais entes federativos, comprometendo a lógica sistêmica que a REURB pressupõe⁵¹.

A fragmentação do pacto federativo brasileiro também constitui um entrave para a governança fundiária efetiva. A descentralização da política sem mecanismos robustos de coordenação intergovernamental compromete a alocação de recursos e a operacionalização de instrumentos federais, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para

⁵⁰ MALHEIROS; DUARTE, 2019

⁵¹ Ibidem, 2019

Pagani⁵², a ausência de governança multinível no campo da habitação e da regularização fundiária limita a efetividade das políticas redistributivas, tornando a execução dependente da capacidade político-administrativa local e do alinhamento institucional entre os entes.

Risco de Captura da Política pelo Mercado Imobiliário

A dualidade entre REURB-S e REURB-E (específica) tem suscitado críticas quanto ao risco de captura do instrumento por interesses do setor imobiliário. A flexibilização de critérios e a possibilidade de aplicação da REURB-E a áreas ocupadas por camadas de maior renda têm sido utilizadas, em alguns casos, como estratégias de valorização fundiária, esvaziando o caráter redistributivo originalmente proposto. Rolnik (2015) adverte que a financeirização da política urbana, incluindo a regularização fundiária, pode perverter seus objetivos sociais, ao transformá-la em mecanismo de legitimação de ativos privados e especulação imobiliária.

Para Rolnik⁵³:

A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com os produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados à habitação, levou as políticas públicas a abandonar o conceito de habitação como um bem social e da cidade como um artefato público.

A reflexão de Rolnik evidencia um deslocamento estrutural nas políticas urbanas, em que o paradigma da cidade como bem coletivo cede lugar à lógica da mercantilização do território. Ao atribuir aos mercados o papel central na alocação do solo urbano, as políticas públicas passam a operar sob os imperativos do capital financeiro, enfraquecendo seu compromisso com a justiça social. No caso da REURB, essa lógica se manifesta quando o instrumento é mobilizado para legitimar ocupações de alto valor imobiliário, promovendo regularizações que beneficiam interesses privados, em detrimento da destinação prioritária à população vulnerável. Assim, o risco de captura da política pela lógica de valorização fundiária não apenas subverte os fundamentos constitucionais da função social da propriedade, como também compromete a capacidade redistributiva da regularização fundiária urbana.

⁵² PAGANI, 2016

⁵³ ROLNIK, 2015 p.5

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu refletir criticamente sobre os limites e possibilidades da REURB enquanto instrumento jurídico de promoção da justiça urbana. Ainda que a política esteja formalmente estruturada para enfrentar desigualdades socioespaciais, sua efetividade parece depender de uma combinação complexa de fatores institucionais, operacionais e políticos, cuja variabilidade compromete avaliações conclusivas sobre seus impactos redistributivos.

A articulação do conceito de propriedade à sua função social e coletiva fornece um referencial teórico relevante para orientar a política pública, mas sua concretização prática permanece condicionada a dinâmicas locais, à capacidade técnica das administrações municipais e à forma como diferentes atores — estatais e privados — se apropriam do instrumento. Nesse sentido, mais do que afirmar uma ineficácia ou êxito da REURB, propõe-se a necessidade de observação contínua de seus desdobramentos, a partir de uma perspectiva crítica atenta à justiça territorial e aos efeitos concretos da política na reconfiguração do espaço urbano.

Como desdobramento futuro, sugere-se o aprofundamento empírico sobre os efeitos redistributivos da REURB em distintos contextos municipais, com especial atenção à sua operacionalização em territórios periféricos e à atuação dos conselhos municipais de habitação. Além disso, propõe-se a investigação sobre formas de controle social e institucional da REURB-E, com vistas a mitigar seu uso estratégico para fins de especulação. Tais estudos poderiam contribuir para o aprimoramento do marco legal e para o fortalecimento da justiça fundiária como dimensão indissociável do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carolyne Ribeiro Rodrigues de; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Isenções de registro na Lei 13.465/17 e a sua regulamentação no Rio de Janeiro. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo: Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo, v. 4, n. 1, p. 99, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://ojs-rdn.galoa.net.br/index.php/direitonotarial/article/view/49>. Acesso em 25 ago. 2025

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23 ago. 2025

BRASIL. Constituição de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 22 ago. 2025

BRASIL. Decreto nº 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: seção 1**, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em 21 ago. 2025

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 23 ago. 2025

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, ano 154, n. 132, p. 1-6, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 21 ago. 2025

CORREIA, Arícia Fernandes (Org.). **Direito da regularização fundiária urbana sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal nº 13.465/2017**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2018. ISBN 978-85-7851-228-6.

FRANÇA. **Code civil des Français**. Paris: Imprimerie de la République, 1804. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006419119/1804-03-21/>. Acesso em 23 ago. 2025

GONÇALVES, Rafael Soares; SANTOS, Caroline Rocha dos. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, p. e202103, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/s4pgJmzrsfMfsVwGZw4xdnB/abstract/?lang=pt>. Acesso em 20 ago. 2025

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. Índice Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: 12.348 favelas e comunidades urbanas abrigavam 16.390.815 pessoas, ou 8,1% da população do país. IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em 22. Ago. 2025

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua

efetividade. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019.

MENCHISE, Rose Mary; FERREIRA, Diogo Menchise; ÁLVAREZ, Antón Lois Fernandez. Neoliberalismo, políticas públicas e desigualdade: Uma análise principalmente do Brasil.

Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 1, p. 1-21, 2023.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dilemas/a/XzRkRqdpMRpMJWqcQF3d8wK/?format=html&lang=pt>;

Acesso em 20 ago. 2025

MONTEIRO, Jéssica Rocha; LEITE, Marcelo Augusto Rebouças. A efetividade da Lei nº 13.465/2017 na regularização fundiária e os desafios de implementação para garantir direitos aos munícipes de baixa renda em Presidente Figueiredo/AM. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 5, p. 3079-3092, 2025. Disponível em:

<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19227>. Acesso em 21 ago. 2025

PAGANI, Elaine Adelina (org.). **Direito urbanístico e planejamento urbano: temas atuais**. 1. ed. Porto Alegre: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção RS, 2016.

PEREIRA, Gislene. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 23, p. e202105, 2021.

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

SALES, Márcio Roberto Gurgel. Regularização fundiária urbana para além da titulação: a inclusão como fundamento da efetividade da REURB. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 4, p. e2095-e2095, 2025. Disponível em:

<https://journalppc.com/RPPC/article/view/2095/1278>. Acesso em 21 ago. 2025

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.