

## DA IRREGULARIDADE À LEGALIDADE: LIMITES DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA

FROM IRREGULARITY TO LEGALITY: LIMITS OF BRAZILIAN URBAN LAND  
REGULARIZATION POLICY

DE LA IRREGULARIDAD A LA LEGALIDAD: LÍMITES DE LA POLÍTICA  
BRASILEÑA DE REGULARIZACIÓN FUNDIARIA URBANA

Rafael Tubone Magdaleno<sup>1</sup>, Rafael Macedo Dias<sup>2</sup>, Rebeca Borges Martins<sup>3</sup>

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4443

Recibido: 03/02/2026 | Aceptado: 05/02/2026 | Publicación en línea: 11/02/2026.

### RESUMO

O presente artigo analisa a política de regularização fundiária urbana no Brasil sob a égide da Lei nº 13.465/2017, investigando as tensões inerentes ao processo de transição da informalidade para a legalidade jurídica. Parte-se da premissa de que a flexibilização procedimental e administrativa, embora amparada nos princípios da celeridade e da fé pública, pode comprometer o desenvolvimento de cidades sustentáveis ao priorizar a titulação formal em detrimento de uma urbanização planejada e socialmente inclusiva. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa de natureza exegético-jurídica e sociocrítica, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental do marco regulatório vigente. Observa-se que a estrutura da norma, ao simplificar a regularização de assentamentos, tende a favorecer uma lógica mercantilista que, por vezes, colide com os preceitos constitucionais da moradia digna e da função social da propriedade. Conclui-se que o modelo atual, ao centrar-se na regularização cadastral sem assegurar a transformação material do território, mostra-se insuficiente para enfrentar os desafios da justiça urbana. Assim, o estudo contribui para o debate crítico sobre os impactos da REURB, enfatizando a necessidade de conformidade do modelo normativo com os direitos fundamentais e os objetivos do Estatuto da Cidade.

**Palavras-chave:** Função Social da Propriedade. Lei n.º 13.465/2017. Direito à Cidade. Regularização Fundiária Urbana (REURB). Justiça Socioespacial.

### ABSTRACT

This article examines the policy of urban land tenure regularisation in Brazil under the auspices of Law No. 13,465/2017, investigating the inherent tensions in the transition process from informality to juridical legality. The analysis proceeds from the premise that the relaxation of

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo (USP), Palmas, Tocantins, Brasil.  
E-mail: rafael.tubone@mail.uft.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5362-8633>

<sup>2</sup> Mestrando em Filosofia, Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, Tocantins, Brasil.  
E-mail: rafael.m.dias@mail.uft.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-6645-2005>

<sup>3</sup> Graduanda em Direito, Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, Tocantins, Brasil.  
E-mail: rebeca.borges@mail.uft.edu.br

procedural and administrative requirements, whilst ostensibly supported by the principles of efficiency and public faith, risks compromising the development of sustainable cities by prioritising formal titulation at the expense of planned and socially inclusive urbanisation. Methodologically, the research adopts a qualitative approach of an exegetical-legal and socio-critical nature, grounded in a literature review and a documentary analysis of the prevailing regulatory framework. It is observed that the normative structure, by simplifying the regularisation of settlements, tends to favour a market-driven logic which, at times, conflicts with the constitutional precepts of adequate housing and the social function of property. It is concluded that the current model, by focusing on cadastral regularisation without ensuring the material transformation of the territory, proves insufficient to address the challenges of urban justice. Consequently, this study contributes to the critical debate regarding the impacts of the Special Programme for Urban Land Regularisation (REURB), emphasising the necessity of aligning the normative model with fundamental rights and the objectives of the City Statute.

**Keywords:** Social Function of Property. Law No. 13,465/2017. Right to the City. Urban Land Tenure Regularisation (REURB). Socio-spatial Justice.

## RESUMEN

El presente artículo analiza la política de regularización fundiaria urbana en Brasil bajo la égida de la Ley n.º 13.465/2017, investigando las tensiones inherentes al proceso de transición de la informalidad a la legalidad jurídica. Se parte de la premisa de que la flexibilización procedimental y administrativa, aunque sustentada en los principios de celeridad y fe pública, puede comprometer el desarrollo de ciudades sostenibles al priorizar la titulación formal en detrimento de una urbanización planificada y socialmente inclusiva. Desde el punto de vista metodológico, la investigación adopta un enfoque cualitativo de naturaleza exegetico-jurídica y sociocrítica, fundamentado en la revisión bibliográfica y el análisis documental del marco regulatorio vigente. Se observa que la estructura de la norma, al simplificar la regularización de asentamientos, tiende a favorecer una lógica mercantilista que, en ciertos casos, entra en colisión con los preceptos constitucionales de la vivienda digna y de la función social de la propiedad. Se concluye que el modelo actual, al centrarse en la regularización catastral sin asegurar la transformación material del territorio, resulta insuficiente para enfrentar los desafíos de la justicia urbana. De este modo, el estudio contribuye al debate crítico sobre los impactos de la REURB, enfatizando la necesidad de conformidad del modelo normativo con los derechos fundamentales y los objetivos del Estatuto de la Ciudad.

**Palabras clave:** Función Social de la Propiedad. Ley n.º 13.465/2017. Derecho a la Ciudad. Regularización Fundiaria Urbana (REURB). Justicia Socioespacial.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

---

## INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira desenvolveu-se a partir de um modelo historicamente

excludente, no qual a concentração de riqueza e poder nas áreas urbanas desempenha papel central na produção das desigualdades socioespaciais. Esse processo, desde sua idealização, associado à deterioração da qualidade de vida nas áreas metropolitanas, intensificada a partir da segunda metade do século XX, dificultou a construção de uma abordagem integrada entre cidade e meio ambiente. A desigualdade que marca as condições do desenvolvimento urbano no país decorre, portanto, de construções históricas e da forma como esses fatores foram apropriados ao longo do tempo como elementos estruturantes da organização social. Torna-se, assim, imprescindível estabelecer um diálogo teórico consistente que permita compreender as complexas interações entre os fatores econômicos, sociais, jurídicos e ambientais que sustentam esse processo (Lucena, 2023).

Nesse contexto, a urbanização passou a assumir novas dimensões no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que atribuiu centralidade à função social da cidade e da propriedade e passou a exigir respostas mais eficazes do poder público, em articulação com a sociedade, frente às transformações dos projetos sociais e urbanos (Lucena, 2023).

A formação de núcleos urbanos informais, por meio da autoconstrução de residências, permanece como uma das principais formas de aquisição de moradia para famílias de baixa renda. Portanto, além das questões relacionadas à informalidade da habitação, a irregularidade fundiária observada nas cidades brasileiras agrava outros problemas sociais, urbanísticos e ambientais (Rolnik, 2015; Lago, 2017; Reis; Oliveira, 2017).

Nesse sentido, a regularização urbana fundacional consiste em um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam promover a regularização dos sistemas de informação urbana e garantir a segurança dos moradores e o bem-estar das famílias, especialmente aquelas de menor renda (Brasil, 2017; Arruda; Lubambo, 2019). Essa realidade faz-se presente nas cidades brasileiras e afeta, em grande parte, uma população em situação econômica mais precária, que utiliza a informalidade como forma de obter moradia, mesmo que de forma irregular (Vargas, 2017).

A Lei nº 13.465, de 2017, em conjunto com o Decreto nº 9.310, de 2018, estabeleceu um novo regime jurídico para a transformação dos núcleos urbanos informais no Brasil. Além da criação desse novo marco legal, as normas mencionadas introduziram instrumentos jurídicos, como o Condomínio Urbano Simples e o Direito de Laje. Esses instrumentos surgem para atender à demanda de lidar com situações comuns em áreas irregulares, que até então não possuíam uma

metodologia específica voltada à garantia do direito à segurança jurídica na posse, como os “puxadinhos”, as “casas dos fundos” e as residências sobrepostas, com ou sem entradas individualizadas (Neris *et al.*, 2022).

Assim, o problema de pesquisa reside em questionar se a política de regularização fundiária urbana, prevista na Lei nº 13.465/2017, é capaz de promover uma transição efetiva das ocupações urbanas irregulares para a legalidade jurídica sem reproduzir desigualdades socioespaciais e comprometer os princípios da sustentabilidade urbana e do direito à cidade?

Diante do problema de pesquisa apresentado, o objetivo principal deste estudo é examinar as restrições jurídicas, urbanísticas e institucionais impostas pela política de regularização fundiária urbana instituída pela Lei nº 13.465/2017 no processo de transição das ocupações urbanas da informalidade para a legalidade jurídica, desdobrando-se nos objetivos específicos de analisar as limitações estruturais da Lei nº 13.465/2017 quanto à sustentabilidade urbana, à igualdade social e à garantia do direito à cidade, examinar os impactos da política de regularização fundiária urbana sobre a igualdade social e a efetivação do direito à cidade no contexto da regularização de ocupações urbanas irregulares e por fim, identificar as principais contradições existentes entre o discurso jurídico-normativo da regularização fundiária e a realidade territorial observada nas cidades brasileiras.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, orientada por uma análise exegético-jurídica do marco legal da regularização fundiária. Para além do exame técnico dos dispositivos da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, emprega-se uma perspectiva sociocrítica do Direito, que confronta as fontes jurídicas formais com a realidade dos assentamentos precários. Busca-se, assim, avaliar em que medida a simplificação dos procedimentos registrares promove justiça socioespacial ou, ao contrário, reforça a mercantilização da terra e a segregação urbana.

O estudo fundamenta-se em pesquisa bibliográfica especializada e no exame do conteúdo normativo da Lei nº 13.465/2017, do Decreto nº 9.310/2018 e do Estatuto da Cidade, à luz da literatura urbanística contemporânea. A metodologia visa identificar as restrições e contradições do modelo normativo frente à realidade territorial das ocupações urbanas irregulares.

## **URBANISMO EM RUPTURA: DIMENSÕES DA CRISE URBANA GLOBAL NO SÉCULO XXI**

Estudos contemporâneos demonstram que, no início do século XXI, “o mundo passou a

ser predominantemente urbano” (Maricato, 2015, p. 17). No entanto, cabe ressaltar que, desde 1950, quase dois terços do crescimento populacional global já haviam se deslocado para as cidades (Davis, 2006). Essa mudança de paradigma provocou desordem urbana e, juntamente com ela, novos padrões de acesso à terra urbana, que progressivamente comprometeram as concepções de valor de uso e valor de troca. Esse processo resultou na intensificação da segregação social nas cidades.

A urbanização acelerada, sem planejamento adequado e com limitada capacidade estatal de prover infraestrutura e habitação, favoreceu a suburbanização e a proliferação de assentamentos precários. Em especial no Sul Global, esse processo revela a insuficiência estrutural dos Estados em acompanhar a demanda por moradia urbana, o que impulsiona a consolidação de formas informais de ocupação do solo (David, 2006, p. 27-37).

O processo de desapropriação e desalojamento da população favelada também está no cerne da crise urbana. Esses territórios “funcionam como reserva de terra, mobilizada a custo zero, no momento de necessidade de constituição de uma frente fundiária para o complexo imobiliário-financeiro” (Rolnik, 2015, p. 230).

Como esses assentamentos não se constituem segundo o modelo jurídico formal da propriedade, seus moradores frequentemente não conseguem comprovar o tempo de permanência na terra, o que os exclui de mecanismos de indenização. Paralelamente, a valorização imobiliária dessas áreas intensifica pressões por remoção, evidenciando como a lógica do mercado tende a se sobrepor às necessidades sociais da moradia (Davis, 2006, p. 53-54).

Portanto, essas populações estão em constante risco de remoção forçada, uma vez que representam uma das principais ameaças à implantação de megaprojetos, como ocorreu em diversas cidades brasileiras durante os eventos da Copa do Mundo de Futebol e, no Rio de Janeiro, durante os Jogos Olímpicos. Dessa forma, em decorrência de megaprojetos e grandes eventos, é comum que as cidades passem por uma série de transformações em sua infraestrutura urbana (Rolnik, 2015; Fernandes, 2022)

Nesse contexto, a crise habitacional é um fenômeno de alcance mundial e em razão disso, a população dos países desenvolvidos é constantemente afetada pela “privatização de conjuntos habitacionais e pelos cortes drásticos nos investimentos e em fundos habitacionais”, somando-se a isso “as reduções nos programas de bem-estar e nos subsídios para aluguel” (Rolnik, 2015, p. 33), tanto em países europeus pós-socialistas quanto nos Estados Unidos, com reflexos também no Brasil.

## O BRASIL DIANTE DA CRISE URBANA GLOBAL

Para compreendermos a necessidade da regularização fundiária no Brasil, é fundamental, em primeiro lugar, entender como se deu o processo de urbanização através da análise do impacto dos acontecimentos históricos que influenciaram a construção do modelo das cidades contemporâneas. À vista disso, é possível antecipar e enfatizar que as cidades brasileiras são reflexos de uma sociedade estruturalmente desigual, tendo sido formadas a partir de um processo histórico-estrutural de segregação social.

No Brasil, a apropriação da terra urbana formou-se sob bases desiguais desde o período colonial, quando o acesso se dava por concessões da Coroa ou por posses toleradas, ainda que já favorecendo grupos socialmente privilegiados (Maricato, 1997). Com a promulgação da Lei de Terras de 1850, a terra passou a ser adquirida exclusivamente por compra, restringindo o acesso dos trabalhadores, imigrantes e libertos ao principal meio de produção e inaugurando a mercantilização do solo urbano (Crestani; Staduto, 2012).

A partir do final do século XIX, o crescimento urbano intensificado, especialmente em São Paulo, ocorreu de forma desordenada e associado à expansão do trabalho assalariado e à imigração, sem a correspondente provisão de infraestrutura e habitação adequada (Bonduki, 2004; 2014). A concentração de trabalhadores nas cidades produziu uma crise habitacional que se distribuiu de maneira desigual no território, assegurando às elites áreas valorizadas e relegando a população de baixa renda a formas precárias de moradia.

O agravamento das condições sanitárias e a disseminação de epidemias levaram o poder público a intervir, sobretudo sob uma lógica higienista e de embelezamento urbano, inspirada em modelos europeus. Essas reformas priorizaram a reorganização estética e funcional das cidades, mas também reforçaram processos de segregação socioespacial, ao deslocar populações pobres e estruturar a expansão urbana sem assegurar, de forma efetiva, o direito à moradia (Maricato, 1997; Bonduki, 2004).

Além de reconhecer que a propriedade deve cumprir uma função social, a Constituição Brasileira dedicou-se especificamente à Política Urbana, demonstrando a relevância do tema. Apesar da necessidade de regulamentação por meio de lei específica, o texto constitucional inaugurou um novo paradigma ao vincular o uso da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social, criando instrumentos voltados à indução do aproveitamento do solo e à garantia do direito à moradia. (Brasil, 1988).

Com o avanço rumo à efetiva garantia dos princípios constitucionais e ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito, a primeira década do século XXI ficou marcada por importantes conquistas na luta pela Reforma Urbana. O Congresso Nacional aprovou, em 14 de fevereiro de 2000, a Emenda Constitucional nº 26, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, incluindo o direito à moradia no rol de direitos sociais (Brasil, 1988).

A Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, foi responsável por regulamentar os arts. 182 e 183 da Política Urbana e por inaugurar um novo paradigma no planejamento urbano brasileiro. A norma buscou enfrentar a lógica da retenção especulativa da terra, ordenar o uso do solo e promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios e ônus da urbanização. No mesmo contexto, a Medida Provisória nº 2.220/2001 instituiu a concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183, §1º, da Constituição, ampliando as possibilidades jurídicas de permanência da população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas (Brasil, 1988).

O Brasil retomou, no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores, os “investimentos em habitação e saneamento após, aproximadamente, 25 anos de descaminho da administração federal em relação a essas áreas” (Maricato, 2011, p. 28). Para tanto, foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, responsável pelo “planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito” (Brasil, 2003, p. 15). Sua criação resultou de forte mobilização social e sinalizou, naquele momento, uma inflexão progressista na política urbana brasileira (Maricato, 2011).

Paralelamente, o governo passou a ampliar o financiamento habitacional por meio do FGTS e do SBPE, fortalecendo o chamado Subsistema de Habitação de Mercado, cujos contratos cresceram de forma expressiva ao longo da década seguinte (Rolnik, 2015). Esse movimento se intensificou após a crise financeira internacional de 2008, deflagrada pelo colapso do crédito imobiliário nos Estados Unidos. Em resposta, foi instituído o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), pela Lei nº 11.977/2009, com o objetivo de estimular a produção de moradias por meio do mercado privado, associando crédito subsidiado e grandes volumes de financiamento público (Rolnik, 2015).

Embora tenha ampliado o acesso formal à habitação, o programa consolidou uma lógica de produção urbana fortemente orientada pelo setor imobiliário, frequentemente dissociada de políticas integradas de inclusão territorial e efetivação do direito à cidade.

A Lei dedicou o Capítulo III à disciplina do processo de Regularização Fundiária de

Assentamentos Urbanos, constituindo um marco jurídico-urbanístico relevante para a política fundiária ao ampliar o acesso à terra legal e urbanizada, bem como à moradia digna para a população de baixa renda. Para tanto, a legislação (art. 46) tratou de forma abrangente o processo de regularização fundiária, compreendido como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Ou seja, o processo passou a considerar os aspectos físicos, dominiais, urbanísticos, ambientais, econômicos e sociais do assentamento e de seus moradores (Brasil, 2009).

A Regularização Fundiária Plena (art. 46 da Lei nº 11.977/2009) tem como objetivo a:

Regularização de assentamentos irregulares e [a] titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009, p. 20).

Para isso, a lei disponibilizou instrumentos e um conjunto de medidas, tais como: a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais, respeitando as características da ocupação; a viabilização da regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente (APPs); a distinção entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, com expressa priorização da primeira, devido à predominância da população de baixa renda nessas áreas; e o estabelecimento de novos mecanismos de demarcação urbanística, legitimação de posse, garantindo segurança jurídica, e usucapião administrativa (Brasil, 2009).

Segundo Edésio Fernandes, a chamada “Fórmula Brasileira” de regularizar começou a ser construído a partir da promulgação da Lei Federal n.º 6.766 de 1979, sendo um modelo distinto dos de outros países da América do Sul, como por exemplo, o modelo peruano, que inspirado nas ideias do economista Hernando de Soto, que objetivava principalmente a distribuição de títulos de propriedade individual. Já o modelo brasileiro “propunha a articulação da titulação das áreas, lotes e construções com uma série de medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas que permitissem um tratamento mais amplo e sustentável da questão” (Fernandes, 2022, p. 246). Contudo, como se discutirá adiante, o marco de 2017 parece promover um retorno à lógica da titulação individual em detrimento dessa abordagem integrada.

Em 2022, a taxa de urbanização do Brasil era de 87,4%. Isso significa que, dos 203,1 milhões de habitantes, 177,5 milhões viviam em áreas urbanas. Nesse mesmo ano, o país contava com 11,4 milhões de domicílios desocupados, o que representa um aumento 87% em relação ao Censo de 2010 (IBGE, 2022). Enquanto isso, o déficit habitacional brasileiro formado é de

aproximadamente 7,71 milhões de unidades e está concentrada na faixa de 3 a 10 salários mínimos (Brasil, 2016, p. 23).

Rolnik (2015, p. 277) explica que “o padrão histórico de moradia no Brasil sempre foi o da autoconstrução em loteamentos precários nas periferias ou das ocupações de terrenos públicos ou privados vazios, as favelas”. O assentamento precário constitui, historicamente, a solução habitacional da população, sobretudo a de baixa renda, dado que o Estado e a iniciativa privada não conseguem fornecer a quantidade necessária de moradias e de terra urbanizada (Davis, 2006; Bonduki, 2004, 2014; Rolnik, 2015).

A crise urbana projeta um cenário desafiador para a governança territorial urbana, principalmente considerando a dimensão continental do país e a diversidade de suas regiões, essa questão torna-se difícil e complexa de ser enfrentada (Lucena, 2023). Portanto, compreende-se que o Poder Público Brasileiro deve intervir de forma efetiva para corrigir as mazelas geradas por um processo de urbanização historicamente excludente, marcada pelo crescimento dos assentamentos informais e da desigualdade socioespacial.

À luz da Agenda 2030, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 estabelece como diretriz “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015), prevendo metas como urbanização inclusiva, melhoria de assentamentos precários e planejamento participativo. Esse compromisso orienta a construção de cidades mais justas e evidencia o desafio brasileiro diante da informalidade e da insuficiência da regularização fundiária. Nesse contexto, as ocupações promovidas por movimentos sociais urbanos revelam as limitações das políticas habitacionais frente às demandas populares. O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), em especial, atua como vetor de resistência e mobilização ao tensionar o marco jurídico e pressionar por mudanças nas políticas públicas, diante do distanciamento entre a realidade territorial e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil quanto ao direito à moradia e à cidade (Guadagnin; Cansi, 2025, p.10-11).

## **DA IRREGULARIDADE À LEGALIDADE: LEI Nº 13.465/17 E DECRETO Nº 9.310/2018**

É nesse complexo quadro que a regularização fundiária passou no Brasil por uma reforma legislativa em nível federal, com o objetivo de viabilizar e simplificar a titulação dos moradores de assentamentos precários, transformando-os em territórios juridicamente reconhecidos.

Com a Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, o registro de imóveis passou a desempenhar papel central na regularização fundiária urbana e rural, ao instituir procedimentos mais céleres e acessíveis para o reconhecimento da posse em assentamentos informais e ocupações consolidadas (Leite; Ferreira; Oliveira, 2025).

Nesse contexto, a REURB consolidou-se como instrumento de inclusão social e organização territorial, orientada por princípios como legalidade, eficiência, dignidade da pessoa humana, fé pública e celeridade. O registro imobiliário deixa, assim, de cumprir função meramente cartorial e assume relevância social, ao garantir segurança jurídica e viabilizar o acesso a políticas públicas de habitação, crédito e infraestrutura (Leite; Ferreira; Oliveira, 2025).

A Lei nº 13.465/2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, constituiu o novo marco da regularização fundiária no país, revogando, no âmbito urbano, as disposições antes previstas na Lei nº 11.977/2009.

Nos termos do artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017, p.14). Embora o texto legal sugira uma integração de medidas, a doutrina ressalta que a regularização fundiária deve ser compreendida como um "processo multidimensional" (Alfonsin; Fernandes, 2006).

Sob essa perspectiva, a regularização fundiária envolve três dimensões complementares: a jurídica, voltada à transformação da posse em direito real; a física, relacionada à ordenação do espaço e à melhoria das condições de habitabilidade por meio de infraestrutura; e a urbanística, destinada a legalizar áreas em desconformidade com a legislação. A articulação dessas dimensões é o que permite à regularização cumprir efetivamente sua função social.

O processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB) tem por finalidade a regularização de núcleos urbanos informais, ainda que estes não estejam inseridos na malha urbana formal do município. Para tanto, exige-se que tais núcleos estejam efetivamente consolidados, nos termos das definições estabelecidas pela legislação (Brasil, 2017). De acordo com Alfonsin e Fernandes (2006), tal desenvolvimento deve objetivar prioritariamente a legalização da permanência dos moradores e, acessoriamente, promover um melhoramento na urbe e na vida cidadina, incentivando o exercício da cidadania. Todavia, quando o foco recai isoladamente na dimensão jurídica, ignora-se que o descompasso com o regime urbanístico original torna quase impossível atender às exigências tradicionais do Plano Diretor, o que exige

um esforço governamental sistemático para adaptar a legislação à realidade consolidada dos assentamentos, sob risco de agravar deveras a situação daqueles já sofrem com a precariedade material.

A Lei nº 13.465/2017 estabelece um marco temporal para a regularização desses assentamentos, fixado até 22 de dezembro de 2016, data da edição da Medida Provisória nº 759. Esse marco recai sobre o tempo de existência do núcleo urbano informal, e não sobre o tempo de ocupação do beneficiário. Assim, qualquer pessoa que esteja na titularidade da posse da unidade imobiliária passível de regularização poderá ser beneficiária do processo, independentemente do período de ocupação. Ressalte-se que a REURB não se aplica a núcleos urbanos formados após a data limite estipulada pela legislação (Brasil, 2017)<sup>4</sup>.

A Lei nº 13.465/2017 estabelece como objetivos centrais da Regularização Fundiária Urbana a identificação e organização dos núcleos urbanos informais, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda e a garantia do direito à moradia digna. Além disso, prevê a integração social, a prevenção de novas ocupações irregulares, a efetivação da função social da propriedade e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, orientando o processo de regularização por critérios de eficiência, participação dos interessados e consensualidade na resolução de conflitos (Brasil, 2017, p. 14).

O art. 10, inciso VII, da Lei nº 13.465/2017 consagra, como princípio estruturante da REURB, a efetivação da função social da propriedade. No constitucionalismo brasileiro, esse princípio foi incorporado progressivamente. A Constituição de 1934 já limitava o exercício do direito de propriedade ao interesse social ou coletivo (art. 113), e a Constituição de 1946 passou a condicioná-lo expressamente ao bem-estar social (Brasil, 1934; 1946).

Na Constituição de 1988, o direito de propriedade (art. 5º, XXII) encontra-se condicionado ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII), princípio que também orienta a política urbana ao prever instrumentos destinados a assegurar seu atendimento (Brasil, 1988). A função social da cidade, por sua vez, configura verdadeiro direito subjetivo dos cidadãos, permitindo exigir do Poder Público a promoção de condições de melhoria social do espaço urbano (Harada, 2004). Cabe, assim, ao Estado enfrentar a segregação socioespacial e assegurar o direito

---

<sup>4</sup> A Lei nº 13.465/2017 distingue núcleos urbanos informais, núcleos consolidados e a figura do ocupante, entendendo-os como assentamentos irregulares ou clandestinos, de difícil reversão, nos quais há exercício de poder de fato sobre lotes ou frações ideais, ainda que situados em áreas formalmente qualificadas como rurais (Brasil, 2017).

à vida urbana, de forma inclusiva e igualitária, independentemente de raça, gênero, religião, orientação sexual ou renda.

Dessa forma, deve-se garantir o acesso e o usufruto equitativo do cidadão à terra urbanizada, à moradia adequada, ao saneamento ambiental, à saúde pública, à água potável, à energia elétrica, ao transporte, a educação pública, ao trabalho, à cultura, ao lazer, à segurança pública e à participação política. Sobre o tema convém lembrar a lição de Elida Seguí acerca do princípio estudado:

As funções sociais da cidade compreendem o direito da população a uma moradia digna, transporte coletivo em número suficiente e com periodicidade compatível com a demanda, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, saúde pública, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção do patrimônio ambiental e cultural, com especial enfoque para o entorno (apud. Carmona, 2015, p.80).

O art. 13 da Lei nº 13.465/2017 estabelece as modalidades da REURB, cuja classificação possui relevância prática por definir responsabilidades quanto à implantação de infraestrutura e ao acesso à titulação, inclusive no que se refere à gratuidade de custas e emolumentos (Brasil, 2017).

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) aplica-se a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda e assegura a gratuidade dos principais atos registrais necessários à consolidação da propriedade, além de dispensar a comprovação prévia de quitação tributária para sua efetivação. O objetivo é remover barreiras formais ao acesso à titulação, embora tal enfoque exija articulação com políticas urbanísticas mais amplas para que a regularização não se reduza a um procedimento meramente registral.

Já a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E) destina-se aos núcleos que não se enquadram no perfil socioeconômico da modalidade social, submetendo-se às regras ordinárias de custeio e regularização. Ademais, a lei admite hipóteses específicas de regularização de glebas parceladas anteriormente sem registro, desde que implantadas e integradas à malha urbana, com aplicação dos instrumentos previstos na própria Lei nº 13.465/2017.

Destaca-se que, a Lei em exame, no capítulo V, introduz o novo instituto de direito real introduzido no ordenamento jurídico brasileiro: o direito real de laje. O novo diploma legal, embora semelhante, em certos aspectos a direitos reais já existentes, com o direito de superfície

e o condomínio edilício, possui autonomia normativo-conceitual e natureza jurídica específica e busca conferir segurança jurídica a ocupações verticalizadas típicas de áreas informais, ainda que sua aplicação deva ser articulada a políticas urbanísticas que evitem a mera superposição de precariedades. (Carmona; De Oliveira, 2017; Brasil, 2017).

Diferentemente do que sugere sua exposição de motivos, a Lei nº 13.465/2017 não aprofunda o paradigma estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Promove, em contrapartida, uma inflexão em direção a uma lógica marcadamente privatista e mercantil. Conforme escrevem Ribeiro e Litsek (2020, p. 6.), tal inflexão volta-se a “uma visão privatista e mercadológica da terra [que] tende a ampliar a insegurança da posse, incrementar processos de despossessão e aprofundar o cenário de negação do direito à cidade a ampla fração dos cidadãos”.

Se o modelo anterior, aquele previsto na Lei nº 11.977/09, consolidava a regularização como uma política pública indissociável da sustentabilidade e da justiça social, o novo marco legal opera uma reorientação teleológica. Isto é, a titulação dominial individual é alçada a objetivo central, independentemente da efetiva urbanização ou integração urbana dos assentamentos. Essa “titulação em massa”, convertida que foi em “objetivo maior da ação pública voltada à regularização fundiária” (Cruz, 2018, p. 15), relega a infraestrutura e os serviços públicos a um plano secundário, rompendo com a visão de que a segurança jurídica da posse deve ser acompanhada pela dignidade das condições materiais de vida.

Ao enfatizar a propriedade plena e a legitimação fundiária, a norma favorece a conversão da terra urbana em um ativo financeiro de liquidez imediata. Essa centralidade conferida ao princípio da eficiência econômica no uso do solo desloca o foco da função social para a exploração patrimonial, ampliando exponencialmente os riscos de “remoções de mercado” em áreas periféricas agora formalizadas.

Sob essa ótica, a titulação, despida de amarras urbanísticas e de mecanismos de proteção contra a especulação, pode ironicamente acelerar processos de gentrificação, nos quais a população de baixa renda é compelida a alienar seu quinhão regularizado diante da pressão do capital imobiliário (Freitas; Coutinho, 2020).

A origem da Lei nº 13.465/2017, derivada da Medida Provisória nº 759/2016, revela um enfraquecimento da gestão democrática das cidades. Formulada com baixa participação popular, em contraste com o processo do Estatuto da Cidade, a norma fragiliza a autonomia municipal e a eficácia dos Planos Diretores e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Ainda que marcada por um viés mercantil, sua estrutura admite leituras contra-hegemônicas, pois a

flexibilidade dos instrumentos pode viabilizar arranjos de propriedade coletiva, como os Termos Territoriais Coletivos (Community Land Trusts), passíveis de apropriação por movimentos sociais como estratégia de resistência e de reforço comunitário da segurança da posse.

O exame do marco normativo da regularização fundiária urbana evidencia que os mecanismos da REURB apresentam tensões estruturais entre a ênfase na titulação acelerada e a exigência de uma transformação territorial efetiva, indispensável ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no artigo 10 da Lei nº 13.465/2017. Nesses termos, a regularização fundiária não pode se limitar à formalização jurídica da posse ou da propriedade, sob pena de reproduzir dinâmicas de segregação e precarização socioespacial.

## CONCLUSÃO

A avaliação da Lei nº 13.465/2017 revela que a política de regularização fundiária urbana no Brasil, embora justificada pela urgência da segurança jurídica, operou uma reorientação teleológica que prioriza a agilização procedimental em detrimento da complexidade urbanística. Esta mudança de paradigma sinaliza uma ruptura com o modelo de regularização plena, favorecendo uma lógica mercantil que tende a converter o direito à moradia em um ativo financeiro, frequentemente à margem das garantias de sustentabilidade e inclusão social.

Apesar de ter sido desenvolvida com a intenção de acelerar a titulação de áreas ocupadas de forma irregular, essa configuração normativa beneficia interesses privados e a mercantilização do espaço urbano, em detrimento da verdadeira democracia no acesso à cidade.

Ao negligenciar a natureza multidimensional da regularização, que exige a articulação indissociável entre o jurídico, o urbanístico e o social, a atual normativa corre o risco de institucionalizar a precariedade. O reconhecimento jurídico isolado, desacompanhado de investimentos em infraestrutura e serviços públicos, limita-se a uma "formalização de papel" que não interrompe a segregação socioespacial; ao contrário, pode acelerá-la via mecanismos de "expulsão pelo mercado".

Ao priorizar os mecanismos de registro em vez da transformação urbana e da melhoria das condições de vida nas áreas periféricas, a atual regularização fundiária institucionaliza a desigualdade social e espacial, ao reconhecer juridicamente territórios precários sem garantir sua plena integração ao tecido urbano. Há uma dissociação entre a normatividade anunciada e a

realidade exigida, o que resulta em um processo legalmente eficaz, porém com lacunas no que diz respeito à efetividade social e ambiental.

Conclui-se, portanto, que a política vigente desafia a efetividade dos preceitos constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade. A transição da informalidade para a legalidade não pode ser reduzida a um ato meramente cadastral ou administrativo. Torna-se imperativo o resgate de um modelo normativo que integre a segurança da posse à transformação material do território, garantindo que a regularização fundiária atue como um verdadeiro instrumento de emancipação urbana e justiça social, e não apenas como um selo de legalidade sobre territórios que permanecem marginalizados.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betania de Moraes.; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ARRUDA, Sande de Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na comunidade de Roda de Fogo no município do Recife. **Revista C&Trópico**, Recife, v. 43, p. 159-184, 2019.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade. 2004.

BONDUKI, Nabil Georges. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**: volume 1. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-103-1-janeiro2003-492624-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília, DF: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-ReportLAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm). Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL, I.B.G.E. Censo Demográfico 2022. **Dados nacionais. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 14 nov. 2025.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; DE OLIVEIRA, Fernanda Loures. Aspectos urbanísticos, civis e registrais do direito real de laje. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 7, n. 2, p. 123, 2017. Disponível em: <http://arqcom.uniceub.br/RBPP/article/view/4750>. Acesso em: 25 ago. 2025.

CRESTANI, Leandro de Araújo; STADUTO, Jefferson Andronio Ramundo. O atraso tecnológico no setor agropecuário brasileiro: Lei de Terras de 1850 em perspectiva. **Revista Eletrônica História em Reflexão**, [S. l.], v. 6, n. 12, 2012. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/historiaemreflexao/article/view/2133>. Acesso em: 22 ago. 2025.

CRUZ, C. Regularização fundiária e cidade sustentável: panorama sobre tendências atuais da urbanização brasileira. **Index Law Journal**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 59, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26668/indexlawjournals/2525-989x/2018.v4i1.4282>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/journal/article/view/4282>. Acesso em: 26 jan. 2026.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61455/61455.PDF>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FREITAS, Luiz Fernando; COUTINHO, Thayan Rodrigues Neves. Ocupações urbanas em Minas Gerais: uma análise da política fundiária a partir da luta pelo direito à cidade. **Insurgência**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26512/insurgencia.v6i2.31858>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31858>. Acesso em: 26 jan. 2026.

GUADAGNIN, Ana Carolina Zandoná; CANSI, Francine. O direito à cidade em disputa: movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 23, n. 1, p. e8750-e8750, 2025.

HARADA, Kiyoshi. **Direito urbanístico**. São Paulo: Editora NDJ, 2004.

LAGO, Luciana Corrêa do. A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. cap. 4, p. 133-154.

LEITE, Gabriel Torres. FERREIRA, M. G.; OLIVEIRA, R. M. O papel do registro imobiliário na regularização fundiária e na garantia do direito à moradia: e a Lei nº 13.465, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310 de 2018. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Ano 8, v. VIII, n. 18, jan.-jun., 2025. Disponível em: <https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/2105/1664>. Acesso em: 16 jul. 2025.

LUCENA, Elis Formiga *et al.* **A multidimensionalidade da regularização fundiária urbana: contribuições para a incorporação do urbanismo sustentável ao planejamento e ordenamento das cidades**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2023.

MARICATO, Erminia. **Habitação e cidade**. 6 ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2015.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte. *et al.* Instrumentos de regularização fundiária urbana: condomínio urbano simples e direito de laje. **Revistas de Políticas Públicas**, v. 26, n. 2, 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/20668>. Acesso em: 16 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 16 jan. 2026.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintas. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 16 jul. 2025.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; LITSEK, Felipe Cruz Akos. Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: potencialidades no fortalecimento das comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. **Insurgência**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26512/insurgncia.v6i2.31968>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31968>. Acesso em: 26 jan. 2026.

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

VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. Moradia e pertencimento: a defesa do Lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017. cap. 3, p. 103-130.