

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti; Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-598-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrida no período de 22 a 26 de junho de 2026, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 26 de junho de 2026, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas.

O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Emerson Affonso da Costa Moura (UFRJ e UFRRJ), José Sérgio Saraiva (Faculdade de Direito de Franca) e Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que, temos certeza, os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com as apresentações de Gabriela Zenobini Marchant, Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho e Ciro Di Benatti Galvão, que apresentaram o trabalho intitulado “GESTÃO DE RISCOS CLIMÁTICOS NOS PLANOS DIRETORES: UM

(material) de gênero. Trouxeram como sugestão, a necessidade de haver uma articulação entre direito à moradia, políticas urbanas e igualdade de gênero como mecanismo de promoção da justiça social para a efetivação do constitucionalismo social brasileiro. Seguindo uma linha de raciocínio análogo, a pesquisa intitulada “RACISMO AMBIENTAL E NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: RISCO, TÉCNICA E REMOÇÃO SELETIVA EM TERRITÓRIOS URBANOS VULNERABILIZADOS” os coautoria de Thais Janaina Wenczenovicz e João Vitor Oliveira Celestino, analisaram a relação entre racismo ambiental e negação do direito à cidade no contexto urbano brasileiro que culminou na proposta de que, para que haja a efetivação constitucional do direito à cidade, é necessário a existência de políticas públicas orientadas pela permanência, pela reparação territorial, pela participação efetiva e pelo controle dos impactos discriminatórios em territórios vulnerabilizados. Já os autores Pedro Vitor de Melo Cavalcanti e Odisséia Aparecida Paludo Fontana, na pesquisa “A AGONIA DO CENTRO: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO AO ESVAZIAMENTO POPULACIONAL E A DEGRADAÇÃO FÍSICA DOS CENTROS DAS CIDADES” analisaram o papel das políticas públicas frente ao esvaziamento populacional e à degradação física de áreas urbanas centrais, em contraste com a lógica especulativa do mercado imobiliário e, como conclusão da pesquisa destacaram a necessidade de que o Poder Público implemente instrumentos sancionatórios, como o PEUC, de modo a garantir a prevalência da função social da propriedade sobre a lógica da mercadoria. Seguindo linha de raciocínio análogo, os autores Niângela Costa de Oliveira, Émilien Vilas Boas Reis e Penha Maria Gomes de Araújo, na pesquisa “A IMPORTÂNCIA DA ARBORIZAÇÃO URBANA NA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA EM GRANDES CENTROS URBANOS: EVIDÊNCIAS TÉCNICAS, IMPACTOS EM SAÚDE, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E A PERSPECTIVA DA ALTERIDADE”, destacam que as áreas arborizadas contribuem para a diminuição de doenças respiratórias e cardiovasculares, além de favorecerem a saúde mental, ao reduzir níveis de estresse e ampliar a sensação de pertencimento e, por isto, a arborização urbana deve ser compreendida como política pública de saúde, sustentabilidade e cidadania, capaz de promover justiça socioambiental e consolidar cidades mais inclusivas, resilientes e humanas. No mesmo sentido, a pesquisa “A

Guilherme Santoro Gerstenberger, Otto Guilherme Gerstenberger Junior e Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, debruçaram-se sobre as novidades trazidas pela lei nº 13.777/2018 que trata da possibilidade de aquisição de multipropriedade por fragmentação temporal, fundamentando a pesquisa no fato de que a aquisição desta espécie de propriedade, por fração temporal, apresenta características típicas dos direitos reais, como publicidade registral, oponibilidade erga omnes, autonomia patrimonial, transmissibilidade e tutela possessória. Já os autores Emerson Affonso da Costa Moura e Mauricio Jorge Pereira da Mota na pesquisa intitulada “A PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA CONTRA REMOÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS: A POLÍTICA PÚBLICA FORMADA PELA DECISÃO ESTRUTURAL DA ADPF 828”, discutiram sobre a tutela do direito humano-fundamental à moradia digna, na decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, de forma a determinar o papel da decisão estrutural na formação de políticas públicas de proteção contra remoções estatais. Seguindo linha de raciocínio análogo, o trabalho “A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SABARÁ-MG: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO” de autoria de Beatriz Souza Costa, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark, analisou a proteção do meio ambiente cultural do município de Sabará/MG à luz do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios do desenvolvimento sustentável, destacando que a preservação do patrimônio cultural pode ser compatibilizada com o desenvolvimento sustentável por meio de políticas públicas integradas, gestão territorial responsável, participação social e incentivo ao turismo cultural sustentável. As autoras Edvania Barbosa Oliveira Rage e Luziane De Figueiredo Simão Leal, na pesquisa intitulada “A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO E DAS CONCESSIONÁRIAS PELA POLUIÇÃO VISUAL DA FIAÇÃO AÉREA NA CIDADE DE MANAUS NO ESTADO DO AMAZONAS” trouxeram profundas reflexões sobre a poluição visual causada pelo excesso e desordem da fiação aérea na cidade de Manaus/AM, problematizando a responsabilidade do poder público e das concessionárias diante da permanência de estruturas obsoletas em um contexto de avanço tecnológico e expansão da conectividade urbana. Já

Costa Eccard e Jordana Aparecida Teza, analisou a mobilidade urbana como categoria de análise garantista, articulando-a aos pressupostos do constitucionalismo de Luigi Ferrajoli para problematizar a política de tarifa zero no transporte coletivo brasileiro. As autoras Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie na obra “DIREITO HUMANO À MORADIA, NEOLIBERALISMO E MUDANÇA CLIMÁTICA: UM RETRATO DA VULNERABILIDADE NO BRASIL”, examinaram o direito humano à moradia em um cenário marcado pela ascensão do neoliberalismo e intensificação dos efeitos da mudança climática; sinalizando a necessidade de pensar e implementar políticas públicas mais inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia, sobretudo diante dos crescentes riscos ambientais. A pesquisa “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E LIMITES INSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM GOVERNADOR VALADARES”, de autoria de Jamir Calili Ribeiro e Diana Fidelis Alves de Souza, analisou os instrumentos de financiamento da política pública urbana, previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a partir do estudo de caso do Município de Governador Valadares/MG. Já Felipe Fukuyama Bernini, Luiz Francisco Borges e Taís Nader Marta, na pesquisa “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO” analisaram a desapropriação para fins de política urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia no contexto brasileiro. Evidenciando o procedimento da desapropriação-sanção aplicada aos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, bem como os mecanismos prévios de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Seguindo linha de raciocínio análoga, a pesquisa intitulada “JUSTIÇA URBANA E ALUGUEL DE CURTA DURAÇÃO: O EFEITO PREVENTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO FINANCIAMENTO SOCIAL” de autoria de Isabela Franciane Bassani Mangolin e Miguel Etinger de Araujo Junior, analisou a questão de que a especulação imobiliária atua como ferramenta de expansão do patrimônio em detrimento da função social da propriedade; evidenciando que a conversão da moradia social em ativo de rentabilidade financeira, degrada o meio ambiente urbano e gera injustiça ambiental. Já José Claudio Junqueira Ribeiro, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark na

CULTURAL: DIREITO À CIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS”, analisou o “grafite” como manifestação artística e cultural dotada de relevância jurídica, investigando sua relação com o patrimônio cultural, o direito à cidade e a democratização dos espaços urbanos contemporâneos. Já a pesquisa “O ORDENAMENTO TERRITORIAL DE DESTINOS TURÍSTICOS INTELIGENTES SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRA” de autoria de Mariana Maysa Galindo Souto e Reginaldo Pereira, analisou o fato de que a demanda por cidades sustentáveis, inovadoras e inclusivas, tem refletido nos destinos turísticos tradicionais, impulsionando a sua transformação em territórios inteligentes dotados de infraestrutura tecnológica, modelos de governança participativa e políticas públicas marcadas pela eficiência, intersectorialidade e complementariedade. De forma aproximativa, a pesquisa “PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, MOBILIDADE SELETIVA E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL” de autoria de Antônio Carlos Fernandes Coelho Júnior e Renato Duro Dias, fizeram uma análise crítica das relações entre a reestruturação urbana orientada pela racionalidade neoliberal, a produção de desigualdades de mobilidade e os limites à efetivação do direito à cidade; destacando que a mobilidade opera simultaneamente como expressão e mecanismo de reprodução das desigualdades, limitando o exercício do direito à cidade. Por fim os autores Rodrigo Plack Ferreira, Thamires Ribas Lopes Smith e Flavia Oliveira da Silva, na pesquisa intitulada “PROTEÇÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO: INCONSTITUCIONALIDADES DO AUTOLICENCIAMENTO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO SUCESSÓRIO” realizaram uma robusta análise sobre a nova lei geral de Licenciamento Ambiental, no âmbito do auto licenciamento, destacando que esta legislação enfraquece os direitos transindividuais, e, portanto, uma decisão judicial contra majoritária deve ser tomada para preservar uma sociedade ecologicamente equilibrada para as gerações presentes e futuras.

Os trabalhos, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável, permitindo-se um olhar mais atento para as

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA)

**A LEI DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (LEI Nº 13.465/2017) SOB A ANÁLISE
DE SUAS PRINCIPAIS REPERCUSSÕES PARA O DIREITO DE PROPRIEDADE E
IMPACTOS SOCIAIS**

**THE LAND REGULARIZATION LAW (LAW NO. 13,465/2017) UNDER THE
ANALYSIS OF ITS MAIN REPERCUSSIONS FOR PROPERTY RIGHTS AND
SOCIAL IMPACTS**

Carla Mariana Café Botelho ¹
Alêssa Torres de Araújo Gomes Guimarães ²

Resumo

Resumo O objetivo desta pesquisa constitui em analisar as premissas da lei de regularização fundiária, ressaltando suas peculiaridades bem como elencando as distintas funções dela no âmbito público e social. Examina-se os impactos trazidos pela norma no direito de propriedade sob a égide da legislação e doutrina, indo de encontro com os fenômenos históricos de natureza urbana e social, com o objetivo de esclarecer o propósito que levou o legislador à tornar possível a aquisição originária de um imóvel que se encontra em situação irregular, em vista de que a temática é inovadora e vem sofrendo alterações desde que a lei entrou em vigor, fazendo um aprofundamento na pesquisa acerca da origem das desigualdades no que tange o grande número populacional de pessoas em imóveis desprovidos de documentação necessária para aquisição. Posteriormente, serão explorados os principais instrumentos da regularização fundiária em decorrência do afrouxamento da necessidade documentária para registro, bem como suas repercussões. Além disso, a metodologia utilizada se deu por pesquisa bibliográfica, documental, doutrinas e legislações especializadas, dentre outros, por se tratar de uma legislação recente a pesquisa jurisprudencial foi escassa. Por fim, conclui-se sobre a grande relevância desse novo dispositivo legal, o qual facilita a aquisição de propriedade para pessoas de baixa renda, os trazendo para a formalidade e possibilitando futuramente um bônus para o mercado imobiliário por meio da facilitação na venda de imóveis regulares, atingindo um público antes não explorado.

the perspective of legislation and legal doctrine, in connection with historical urban and social phenomena, with the purpose of clarifying the rationale that led the legislator to make the original acquisition of irregular properties possible. This topic is innovative and has undergone several changes since the law came into force, which justifies a deeper investigation into the origins of inequalities related to the large number of people living in properties lacking the necessary documentation for ownership acquisition. Subsequently, the main instruments of land regularization resulting from the relaxation of documentary requirements for registration, as well as their repercussions, will be explored. Furthermore, the methodology adopted consisted of bibliographical and documentary research, as well as the analysis of legal doctrine and specialized legislation, among other sources. Since this is a recent law, jurisprudential research was limited. Finally, it is concluded that this new legal provision is highly relevant, as it facilitates property acquisition for low-income individuals, bringing them into formal legality and potentially generating future benefits for the real estate market through the facilitation of regular property transactions, thereby reaching a segment of the population that had previously been overlooked.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Land regularization, Property rights, Real estate law, Original acquisition, Legal nature

1 INTRODUÇÃO

A problemática fundiária brasileira constitui um fenômeno histórico, estrutural e multifacetado, cuja compreensão demanda o resgate dos processos de ocupação territorial desde o período colonial. A distribuição de terras no Brasil esteve inicialmente vinculada ao regime das sesmarias, instituto jurídico importado de Portugal, que contribuiu para a concentração fundiária e para a consolidação de desigualdades no acesso à terra, produzindo reflexos que permanecem perceptíveis tanto no espaço rural quanto no urbano. Nesse sentido, observa-se que a ocupação territorial brasileira se desenvolveu sob uma lógica patrimonialista, marcada pela concessão seletiva do domínio e pela ausência de mecanismos amplos de democratização do acesso à propriedade (Rolnik, 1997; Nozoe, 2006).

A partir da segunda metade do século XX, com o intenso processo de industrialização e urbanização, as cidades brasileiras passaram a experimentar um crescimento populacional acelerado, muitas vezes dissociado de políticas públicas eficientes de ordenamento territorial. Como consequência, ampliaram-se os assentamentos informais, loteamentos clandestinos e ocupações irregulares, especialmente entre parcelas da população excluídas do mercado formal

de habitação. Conforme destaca Marcos Roberto da Silva, o déficit habitacional brasileiro e os conflitos envolvendo posse e propriedade passaram a constituir um problema permanente nas grandes cidades, impactando diretamente o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana (Silva, 2019).

A questão habitacional brasileira, portanto, não pode ser analisada apenas sob a perspectiva patrimonial, mas deve ser compreendida como expressão concreta de desigualdades socioespaciais historicamente produzidas. Como sustenta Raquel Rolnik, a mercantilização da moradia e a crescente valorização imobiliária contribuíram para a exclusão de significativa parcela da população do acesso à cidade formal, impulsionando processos de ocupação informal e segregação urbana (Rolnik, 2015).

Nesse cenário, a regularização fundiária passou a assumir papel central na agenda jurídico-urbanística brasileira, sendo concebida não apenas como instrumento de titulação dominial, mas como política pública destinada à concretização de direitos fundamentais, especialmente o direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e o princípio da função social da propriedade, previsto nos artigos 5º, XXIII, e 182 da Carta Constitucional. Segundo Oliveira, Almeida e Gonzalez (2024), a Regularização

Fundiária Urbana representa mecanismo apto a promover inclusão social, segurança jurídica e integração territorial, permitindo que comunidades historicamente marginalizadas sejam incorporadas ao espaço urbano formal.

Com a edição da Medida Provisória nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, o sistema normativo da regularização fundiária brasileira passou por profunda reformulação. O novo diploma revogou dispositivos anteriormente previstos na Lei nº 11.977/2009 e instituiu novos mecanismos de regularização, titulação e aquisição originária da propriedade, introduzindo institutos como a legitimação fundiária e ampliando o reconhecimento de novos direitos reais, como o direito real de laje. Conforme leciona Flávio Tartuce, a Lei nº 13.465/2017 promoveu alterações substanciais no sistema do direito das coisas brasileiro, gerando repercussões não apenas no Direito Civil, mas também nos campos do Direito Constitucional, Urbanístico, Administrativo e Registral (Tartuce, 2018).

Não obstante os avanços promovidos pela nova legislação, a reforma inaugurou importantes debates doutrinários acerca da compatibilidade de seus institutos com princípios estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que se refere à função social da propriedade, à segurança jurídica dos direitos reais e aos limites constitucionais da aquisição originária da propriedade. Nesse sentido, Bravo (2023) destaca que a legitimação fundiária, embora concebida como mecanismo de efetivação do direito fundamental à moradia, suscita questionamentos relevantes quanto à sua aplicação sobre bens públicos, áreas ambientalmente sensíveis e imóveis objeto de conflitos possessórios, exigindo análise crítica à luz da ordem constitucional vigente.

Além disso, estudos recentes apontam que a Regularização Fundiária Urbana deve ser compreendida como instrumento de redução das desigualdades socioespaciais e de promoção da cidadania urbana, embora sua efetividade ainda encontre obstáculos relacionados à burocracia administrativa, à insuficiência de recursos públicos e à ausência de capacidade institucional dos entes municipais (Oliveira; Magalhães, 2025).

Diante desse contexto, a presente pesquisa propõe analisar criticamente a reforma promovida pela Lei nº 13.465/2017, partindo de uma reconstrução histórica da formação fundiária brasileira, da evolução normativa dos institutos possessórios e proprietários e das transformações introduzidas no sistema jurídico nacional. Busca-se compreender os impactos produzidos pela nova legislação sobre os princípios constitucionais que estruturam o direito de propriedade, bem como examinar os reflexos da legitimação fundiária e dos novos mecanismos aquisitivos sobre o ordenamento jurídico brasileiro e sobre a própria

conformação das cidades contemporâneas.

2 OS IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PROPRIEDADE IMÓVEL

Perante a peculiaridade do tema em comento no presente artigo, é necessário dissertar sobre a conceituação deste já presente em sua intitulação como “regularização fundiária”. Essa descrição vincula-se com dois pilares que irão nortear a pesquisa, sendo esta a primeira a comprovação da carência de uma definição que supra os desígnios do tema, sendo perceptível que a matéria vem sofrendo mudanças desde o início a sanção da lei em 2017 de vários doutrinadores; bem como, se classificando este como o segundo pilar, a conjuntura das modificações doutrinárias se relacionam com a aplicação prática no cotidiano dos cartórios de registro de imóveis bem como suas implicações no poder público.

Historicamente os fenômenos de natureza urbanística surgem como a migração de grande massa populacional do campo, tido como zona rural, para as cidades, denominando-se êxodo, como consequência desse movimento ocorre um aumento considerável na densidade demográfica, levando ao crescimento desordenado dos núcleos urbanos, sem o controle estatal, em decorrência disto há um negativo reflexo na regularização imobiliária.

Fazendo um recorte histórico da situação fundiária brasileira esta é compreendida entre os períodos de 1500-1821 considerado como regime sesmarial, posteriormente em 1821-1850 se classificando por regime de posse, após em 1850-1889 veio o regime da Lei de Terras e por fim 1889 até os dias atuais o período republicano. Com o início da colonização portuguesa no Brasil, todas as terras que não tinham proprietário passaram a incorporar o patrimônio da coroa portuguesa (Treccani, 2020).

Fazendo uma pontuação histórica, aponta-se a raiz da atual e desregular situação fundiária brasileira: Na origem, todo o território brasileiro pertencia ao poder público, uma vez que estava sob domínio da Nação portuguesa, adquirido por meio da conquista. Posteriormente, essas terras foram transferidas ao Império e, mais tarde, à República, permanecendo sempre como patrimônio estatal. A passagem dessas áreas públicas para mãos particulares ocorreu de forma gradual, por diferentes mecanismos, como a concessão de sesmarias e de datas, além de operações de compra e venda, doações, permutas e a legitimação de posses já existentes. Por essa razão, vigora o princípio de que qualquer terra que não possua título de propriedade privada é considerada de domínio público (Treccani, 2020).

Somado a esse cenário, observa-se a ausência de políticas públicas efetivas por parte da Administração Pública, o que conduz a população de baixa renda à edificação de propriedades de forma irregular, sem que se proceda ao devido registro. A legislação que trata da temática urbana no Brasil é consideravelmente recente e tem como origem a influência social, visto que a população se mobilizou historicamente para a criação do capítulo destinado à política urbana na Constituição Federal, bem como do Estatuto da Cidade, diploma legal que regulamenta o referido capítulo constitucional. É comum que em nações subdesenvolvidas boa parcela da população habite em imóveis de maneira informal, isto é, desprovidos da documentação necessária para aquisição da propriedade, a porcentagem varia entre 40 a 70% da população urbana nas suas metrópoles. Trazendo para a realidade brasileira constata-se que 50% dos imóveis urbanos possuem irregularidades fundiárias (Figueiredo, 2020).

A Regularização Fundiária tem como escopo legitimar o possuidor de terreno ou imóvel que está em desacordo com os trâmites legais do ordenamento jurídico e provimentos cartorários deixando em acordo com os parâmetros do judiciário. Ou seja, visa tornar lícita a situação imobiliária não obstante a forma de origem ilegal.

A ex-gerente de projetos do Ministério das Cidades, advogada Rosane Tierno argumenta a respeito da importância dessa legislação sobre regularização fundiária em um debate promovido pelo IAB/SP e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico:

A Lei 11.977 se enquadra perfeitamente na Constituição, foi bem recepcionada pelos Municípios e serviu de base para muitos provimentos da Justiça sobre regularização fundiária e imobiliária. Enfim, ela criou um arcabouço jurídico e normativo que já permitiu a inclusão de mais de 400 mil famílias na área formal das cidades e tudo isso agora vira tábula rasa. Não há como entender, então, a edição de uma MP para tratar de um tema já pacificado em regime de urgência (Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, s. d., s. p.).

Mediante essas circunstâncias a Lei Federal nº 13.465/2017 entra no ordenamento para efetivar os direitos das populações que ocupam ilegalmente áreas improdutivas. Vale ressaltar que o instituto em epígrafe consiste em diversas medidas em cooperação com o judiciário, o setor de urbanização dos estados, as secretarias ambientais levando em consideração o panorama social com o fulcro de tornar regular assentamentos irregulares e dar legitimidade à seus possuidores, de modo a preservar o direito social à moradia previsto na Constituição Federal, em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, dando total prosseguimento a função social da propriedade urbana sendo desenvolvida por diversas políticas públicas, sendo então o processo de regularização fundiária uma forma de exercício da cidadania levando em consideração o viés social.

Além disto, os impactos desta lei na propriedade imóvel tem conexão direta com o direito à moradia, como forma garantidora de que o cidadão possa ocupar parcela de terra na cidade para sua moradia, preservando a Constituição Federal de 88, vez que está previsto no art. 6º, caput, todavia, por questões econômicas e sociais a ocupação em testilha na maioria das vezes não está de acordo com as leis, porém isto não implica dizer que o direito a propriedade não existe, logo objetivando adequar tal situação foi pensada a lei e seus institutos.

Ressalta-se que a função social da propriedade como base principiológica corresponde à destinação desta, logo isto se conecta com a ideia de subordinação do terreno em relação à coletividade, sem levar em consideração o proprietário, mas tão somente a efetivação da função social. É o que ilustra Marques Neto (2009, p. 392), sobre a importância da função e sua impactação no ordenamento pátrio:

De mais a mais, a função social da propriedade – e a relativização do caráter absoluto da propriedade que acarreta – põe cada vez mais frequente a existência de usos (aplicações) de bens privados que se aproximam muito do direito público. [...] Equivale dizer então que hoje o regime jurídico a que se submete um bem é diretamente relacionado a sua função para a coletividade, tornando menos relevante a pessoa titular do direito de propriedade.

É comum que o direito à propriedade em si supracitado seja a própria razão para o início dos procedimentos de regularização fundiária uma vez que este confere a função social da propriedade imóvel irregular.

Pode-se visualizar a problemática que a Lei 13.465/2017 vislumbra sanar no âmbito brasileiro observando que o sistema de registro imobiliário é complexo e burocrático, por meio do exemplo da transferência imobiliária de propriedade, que de acordo com o Código Civil em seu art. 1.245 a propriedade imóvel apenas se transfere com o registro do título translativo no cartório de registro de imóveis.

O sistema brasileiro de registro imobiliário se classifica como binário, onde o detentor da propriedade com o intuito de registra-la deve ter em mãos título translativo, podendo ser este documento uma escritura pública de compra e venda, um formal de partilha, cartas de sentença dentre outros exemplos; ocorre que este documento deve atender aos mais diversos requisitos legais para que este seja apresentado no registro imobiliário e passe pelo exame da legalidade e efetivamente possa ser registrado para que a propriedade imóvel se transfira. Fica evidente que as exigências necessárias para que uma propriedade imobiliária passe efetivamente a ser registrada de acordo com o que a lei diz é extremamente exaustiva e penosa.

3 DOS INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como é explícito na norma sabe-se que a lei em comento trouxe à prática jurídica e cartorária distintos instrumentos de regularização fundiária, dependendo a sua aplicação de cada circunstância específica e de como se encontra o assentamento pleiteado. A forma de propriedade sendo ela pública ou privada é de suma importância para sua diferenciação e utilização, bem como quanto tempo o requerente está na posse do imóvel, ainda cabe falar da precisão do imóvel no que diz respeito à situação da posse, e o vínculo entre o proprietário e o posseiro.

Conforme explicitado no capítulo anterior, a Lei de Regularização Fundiária tem em seu art. 15 um rol exemplificativo dos instrumentos de regularização e neste capítulo será abordado os três principais dispositivos que são cerne de estudo e avaliação prática, ainda abordaremos a avaliação de sua constitucionalidade. Por outro lado, fazendo um comparativo com a legislação atual e a passada houve um afrouxamento da necessidade documentária para registro, se a passada forma da lei dispensava a escritura pública, a vigente deixa de fazer como requisito o título individual para regularização de áreas públicas, bem como para a legislação fundiária, fazendo a desobrigação até da entrega da documentação.

3.1 Da legitimação fundiária e sua repercussão jurídica

O instituto da regularização fundiária possui como finalidade promover a integração de imóveis situados em núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico formal, conferindo segurança jurídica à posse, ampliando o acesso à moradia digna e promovendo melhores condições urbanísticas, ambientais e sociais aos centros urbanos marcados pela informalidade. Trata-se de política pública voltada não apenas à titulação dominial, mas também à inclusão territorial e à concretização da função social da propriedade e do direito à cidade (BRASIL, 1988; OLIVEIRA; ALMEIDA; GONZALEZ, 2024).

Nesse sentido, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, instituiu novos mecanismos jurídicos voltados à Regularização Fundiária Urbana (REURB), estabelecendo, em seu art. 9º, que a regularização compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017). A doutrina destaca que referido diploma representou profunda alteração no sistema de propriedade brasileiro, promovendo novas formas de aquisição e regularização de imóveis

urbanos anteriormente mantidos à margem da formalidade registral (Tartuce, 2018).

Dentre os instrumentos positivados pela Lei nº 13.465/2017, destaca-se a legitimação fundiária, concebida pelo legislador como modalidade originária de aquisição do direito real de propriedade. Nos termos do art. 23 da referida lei, a legitimação fundiária consiste em mecanismo conferido por ato do poder público àquele que detiver ou possuir unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, razão pela qual não incide sobre ocupações posteriores ao marco temporal estabelecido pelo legislador (Brasil, 2017).

A natureza jurídica da legitimação fundiária como forma originária de aquisição encontra previsão expressa no art. 23, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, segundo o qual o título de legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes na matrícula originária, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (Brasil, 2017). Sobre o tema, Tartuce (2018) observa que a legitimação fundiária constitui uma das mais relevantes inovações da nova legislação, justamente por introduzir uma forma de aquisição dominial desvinculada da cadeia registral anterior, produzindo efeitos relevantes no âmbito do direito das coisas, do direito registral e do direito urbanístico.

Nessa modalidade aquisitiva, uma vez realizado o registro do título perante o cartório de registro de imóveis, o oficial registrador deverá verificar apenas o cumprimento dos requisitos legais previstos para a legitimação fundiária, não havendo transmissão de gravames ou ônus eventualmente constantes da matrícula originária, característica típica dos modos originários de aquisição da propriedade (Brasil, 2017).

Os requisitos para utilização da legitimação fundiária encontram-se disciplinados no art. 23, § 1º, da Lei nº 13.465/2017, exigindo-se, dentre outros pressupostos, que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel urbano, não tenha sido anteriormente contemplado com legitimação fundiária ou de posse para a mesma finalidade e, tratando-se de imóvel não residencial, haja reconhecimento do interesse público na manutenção da ocupação pelo ente competente (Brasil, 2017).

Outro aspecto relevante consiste na possibilidade de aplicação da legitimação fundiária tanto sobre imóveis privados quanto sobre imóveis públicos. O art. 23 da Lei nº 13.465/2017 não estabelece distinção quanto à natureza pública ou privada da área regularizada, permitindo a titulação de ocupantes em ambas as hipóteses, desde que

observados os requisitos legais (Brasil, 2017). Sobre essa inovação, Bravo (2023) destaca que a ampliação do alcance da legitimação fundiária para bens públicos inaugurou intenso debate doutrinário acerca de sua compatibilidade com o regime constitucional dos bens públicos e com os limites impostos pelo princípio da indisponibilidade do patrimônio estatal.

Importa ressaltar que, embora a Constituição Federal vede expressamente a aquisição de bens públicos por usucapião, nos termos dos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, a legitimação fundiária apresenta-se como instituto juridicamente distinto, por não depender da prescrição aquisitiva nem da comprovação de lapso temporal possessório, mas sim de ato administrativo constitutivo emanado do poder público (Brasil, 1988; Tartuce, 2018).

Sob a perspectiva das políticas públicas, a legitimação fundiária revela-se instrumento apto a concretizar o direito fundamental à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, especialmente em benefício de populações historicamente marginalizadas pelo mercado formal de habitação. Nesse sentido, estudos recentes apontam que a REURB, além de assegurar segurança jurídica aos ocupantes, promove inclusão social, fortalecimento comunitário e redução das desigualdades socioespaciais (Oliveira; Almeida; Gonzalez, 2024; Oliveira; Magalhães, 2025).

Ademais, a formalização da propriedade por meio da titulação dominial pode gerar importantes externalidades econômicas. Conforme demonstrado por Santos, Melo e Dell Grossi (2024), a regularização fundiária e o reconhecimento formal dos direitos de propriedade tendem a ampliar a segurança econômica, facilitar o acesso ao crédito, fomentar investimentos privados e inserir imóveis anteriormente informais em mercados formalmente regulados, contribuindo para o desenvolvimento econômico e para a circulação de ativos imobiliários.

Assim, ao optar pela titulação definitiva em detrimento de meros instrumentos possessórios, o legislador da Lei nº 13.465/2017 buscou não apenas promover a reinserção jurídica de imóveis urbanos e rurais na formalidade registral, mas também estimular o desenvolvimento econômico, a livre iniciativa e o fortalecimento do mercado imobiliário, convertendo a propriedade formalizada em ativo economicamente circulável e apto a garantir operações de crédito, hipoteca e alienação fiduciária (Soto, 2001; Santos; Melo; Dell Grossi, 2024).

Borgarelli e Kumpel (2018) admitem ainda que a legitimação fundiária de bens imóveis públicos atropela diversos procedimentos necessários à administração pública, para a possibilidade de transferência da titularidade da propriedade do ente público para o ocupante. Para começar, poder-se-ia também visualizar aqui um vício de

inconstitucionalidade, já que aparentemente se está diante de uma forma de driblar a vedação à usucapião de bens públicos. É claro que existem algumas diferenças entre a usucapião especial constitucional e a legitimação fundiária, mas que não parecem suficientes para afastar essa “estranheza” causada pelo instituto trazido em 2017.

Já no que se refere à legitimação fundiária de propriedades privadas, existem diversos imbróglis de ordem constitucional. A legitimação fundiária em imóveis particulares, com ocupação já consolidada em dezembro de 2016 transfere à propriedade do bem ao ocupante, sem observação de quaisquer outros requisitos temporais, bem como independente da qualidade da posse. Sabe-se que este instituto objetiva dar efetividade aos planos urbanísticos, regularizações imobiliárias, bem como atendimento ao direito de moradia dos cidadãos que habitam esses imóveis. Por outra banda, verifica-se que não existe qualquer previsão de indenização aos proprietários destes imóveis, e como não se tratam de processos de usucapião, a legitimação fundiária pode se confundir com confisco de propriedade imóvel, por estas características, acarretando, por conseguinte, a inconstitucionalidade deste instrumento jurídico.

Em meio à esta questão é possível inconstitucionalidade na aplicação da legitimação fundiária em propriedades particulares, a transferência da propriedade somente ocorrerá se for demonstrado, através de um procedimento administrativo da Reurb, os requisitos que autorizam o reconhecimento da usucapião, sob qualquer de suas modalidades, pelo ocupante, futuro beneficiário da legitimação. Caso não consiga comprovar a aquisição da propriedade por usucapião, o Poder público não poderá realizar a legitimação fundiária do bem particular, sob pena de praticar confisco de propriedade privada.

3.2 Da usucapião especial urbana e a aquisição de domínio

Um dos mecanismos clássicos de aquisição originária da propriedade previstos no ordenamento jurídico brasileiro é a usucapião, instituto disciplinado tanto pela Constituição da República quanto pela legislação infraconstitucional, assumindo especial relevância no contexto urbano por meio da denominada usucapião especial urbana. Tal modalidade encontra previsão expressa no art. 183 da Constituição Federal, inserido no capítulo referente à política urbana, sendo posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, instituído

pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e também pelo Código Civil de 2002, em seu art. 1.240 (Brasil, 1988; Brasil, 2001; Brasil, 2002).

Nos termos do art. 183 da Constituição Federal, aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 1988). Trata-se de mecanismo constitucionalmente orientado pela concretização da função social da propriedade e pela promoção do direito fundamental à moradia, ambos pilares estruturantes da ordem urbanística brasileira. Como observa Flávio Tartuce, o direito de propriedade, no Estado Democrático de Direito, não pode mais ser compreendido sob uma perspectiva puramente individualista, devendo necessariamente ser interpretado à luz de sua função social e de sua utilidade coletiva (Tartuce, 2018).

O núcleo axiológico desse instituto reside justamente na prevalência da função social da posse sobre a mera titularidade formal desprovida de destinação socialmente adequada. Assim, o proprietário que mantém o imóvel urbano em situação de abandono ou subutilização poderá perder a prerrogativa dominial em favor daquele que efetivamente exerce a posse com finalidade habitacional, conferindo ao bem destinação compatível com os valores constitucionais da moradia digna e da justiça social (Brasil, 1988; Sarlet, 2015).

Cumprе salientar, contudo, que não basta a mera detenção física do bem para a configuração da usucapião especial urbana. Exige-se posse qualificada pelo **animus domini**, ou seja, a intenção de exercer poderes inerentes à propriedade, utilizando o imóvel como residência própria ou familiar. Nesse sentido, a posse deve ser contínua, mansa, pacífica e

exercida com aparência de domínio, elementos tradicionalmente exigidos pela doutrina civilista para a configuração da prescrição aquisitiva (Gonçalves, 2025; Tartuce, 2018).

A denominada usucapião *pro moradia* foi posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que, em seu art. 9º, reiterou os requisitos constitucionais e consolidou sua natureza de instrumento de política urbana voltado à inclusão social e à regularização fundiária de populações historicamente excluídas do mercado formal de habitação (Brasil, 2001). Embora o Código Civil de 2002 também tenha disciplinado a matéria em seu art. 1.240, prevalece o entendimento de que tal previsão não afasta a aplicação do Estatuto da Cidade, em razão do princípio da especialidade normativa, segundo o qual a norma especial não é revogada pela norma geral superveniente (Tartuce, 2018).

A limitação da área usucapível a duzentos e cinquenta metros quadrados reforça o caráter eminentemente social desse instituto, direcionando sua aplicação à população de baixa renda e às pequenas ocupações urbanas efetivamente destinadas à moradia. Nesse sentido, a regularização dominial por meio da usucapião especial urbana apresenta-se como instrumento de integração da população vulnerável à cidade formal, contribuindo para a concretização do direito à moradia e para a redução das desigualdades socioespaciais. Estudos recentes apontam que mecanismos de titulação fundiária, quando associados a políticas públicas urbanas, contribuem para segurança jurídica, inclusão social e desenvolvimento econômico local (Oliveira; Almeida; Gonzalez, 2024; Oliveira; Magalhães, 2025).

3.3 Da garantia da posse por intermédio da concessão de uso especial para fins de moradia

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEFM) e a usucapião especial urbana ambas são instrumentos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 de Regularização Fundiária que visam a segurança jurídica da posse do imóvel habitado. Estes institutos têm lastro no Art. 183, caput e § 1º da Constituição Federal, logo são semelhantes na sua configuração, com o intuito de garantir o exercício do direito fundamental à moradia. De mais a mais, o Estatuto das Cidades as coloca no rol dos institutos jurídicos que visam a implementação da política urbana de forma eficaz. Com o objetivo de viabilizar plenamente a função social da cidade e da propriedade urbana, com a primazia do núcleo da função social que é a habitação.

Para Carvalho Filho (2011, p. 1.076) estes dois institutos tem o direito à moradia

como principal alvo, que é um dos direitos fundamentais dos indivíduos. E que são direitos-meio para o exercício do direto-fim, que é a moradia, o direito à propriedade no que tange a ação de usucapião, ou o direito de uso do imóvel público no âmbito da CUEFM.

A CUEFM vem com a finalidade de regular os núcleos de baixa renda que estão em áreas públicas por ser um direito subjetivo do ocupante e inclusive podendo ser objeto de ação judicial. Se diferencia da Usucapião Urbana pois o local habitado é terra pública, e existe também um limite de tempo; além disso, os moradores que estiverem fora a propriedade de outro imóvel, outra concessão a qualquer título de imóvel urbano ou rural não terá direito à concessão especial, sendo destinada ao homem ou a mulher, ou ambos, sem levar em conta o estado civil do postulante.

A Medida Provisória nº 2.220 sofreu uma alteração na data de tempo de posse pela lei nº 13.565/2017, a qual apregoa que aquele que possuir como seu imóvel que seja público de no máximo 250 m² em área urbana, pelo prazo de cinco anos até o marco de 22 de dezembro de 2016, de forma ininterrupta e sem oposição, a tendo como moradia sua ou familiar, terá o direito à concessão de uso especial para fins de moradia.

Como analisado, a marginalização de parte da população acarreta a ocupação de lugares impróprios para moradia, por fatores de segurança e salubridade. Existem determinadas áreas pertencentes à União, Estados ou Municípios que não podem de forma alguma terem habitação ou circulação de cidadãos. Todavia, estas áreas ainda assim são ocupadas, pois o crescimento populacional e a dificuldade de aquisição imobiliária por aqueles com poucas condições financeiras os direcionam para áreas de baixo custo e ocupações irregulares. Estas ocupações põem em risco a vida e saúde do cidadão, sendo dever público direcionar e possibilitar que este resida em outro local seguro e salubre.

A supracitada Medida Provisória em seu Art. 5º asseverou que o Poder Público não irá assegurar o exercício do direito de concessão especial na área ocupada que for de uso comum do povo, seja destinada o projeto de urbanização, que seja de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais e aqueles reservados à construção de represas e obras congêneres; ou situados em via de comunicação.

Quando a ocupação estiver em alguma dessas situações acima estará sujeita à análise do caso concreto, sendo considerada os fatores sociais, jurídicos, ambientais e urbanísticos. Esta análise, todavia, não deve ser discricionária do Poder Público, devendo ser obrigatória. Havendo a necessidade que a população seja retirada o Estado deverá buscar o reassentamento para a área mais próxima, preservando a proximidade dos moradores que já tinham vínculo afetivo na antiga habitação. A expedição do título da CUEFM será obtido

pela via administrativa, por intermédio da Administração Pública no órgão competente, e apenas no caso de recusa pela via judicial. A legislação garante à Administração doze meses para dar a resposta ao pedido.

4 DO ALCANCE SOCIAL DAS MEDIDAS TRAZIDAS PELA NORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O legislador ao almejar desburocratizar e desafogar o judiciário com os processos simplificados trazidos pela Lei de Regularização Fundiária, sendo essa processada de forma administrativa pelo respectivo Município e em sequência indo para as atividades de registro imobiliário.

Todavia, na prática, os processos atuais de regularização em andamento nos diversos estados do país passam por diversos tipos de trâmites, alguns peculiares de cada região, buscando sempre uma forma de se uniformizar. Por ser uma temática nova, e aplicada inicialmente nos últimos anos existem descompassos no que diz respeito ao que é dito pelos estudiosos, e governantes, e o que é posto em ação, para entrar em harmonia com as políticas de forma efetiva e funcional com a equipe técnica do município responsável.

Com o objetivo de facilitar o acesso à moradia urbana para todas as camadas da população, seja ela baixa renda ou não, por meio da regularização fundiária dos assentamentos informais, o estudo dessa questão deve ser interdisciplinar, com o fulcro de visualizar o problema do déficit de áreas habitacionais viáveis, devemos ter em mente o uso da Arquitetura e Urbanismo, do curso em questão Direito, Engenharia, Ciências Sociais e Serviço Social.

O conjunto de processos e instrumentos jurídicos utilizados para dar titulação de terras pretende sanar a insegurança gerada nos cidadãos que construíram suas moradias em áreas irregulares, dando, assim, uma moradia boa para aqueles que, histórica e socialmente, vêm sendo restringidos do direito à moradia. Todavia, a descontinuidade dos repasses públicos para que o processo seja custeado do início ao fim é um fator negativo, além das práticas em períodos de eleições para conquista de votos. A escolha das áreas a serem beneficiadas com os planos de desenvolvimento proporcionados pelo poder público se dão pela Administração, de acordo com os planos de desenvolvimento urbano onde cada município tem suas áreas necessitas indicadas.

4.1 Do plano prático-funcional da regularização fundiária nos municípios

A legislação traz distintas soluções para um único problema: falta ou irregularidades de propriedades informais em virtude do crescimento desordenado de centros urbanos, com a meta de proporcionar melhores condições urbanísticas para estes centros.

Retirar de risco e o aprontamento para o assentamento requer medidas anteriores e necessárias, como a organização da infraestrutura local; para isto é preciso saneamento básico, que é por sinal um dos pilares para que um país seja intitulado como desenvolvido, e ainda existem muitas áreas brasileiras que não dispõem do serviço, que diz respeito à saúde pública, pois a população é exposta a dejetos, sem o tratamento adequado de seus excrementos e esgotos, pondo em risco a potabilidade da água.

Além disso, no que diz respeito à urbanística municipal, e levando em conta suas diretrizes, os assentamentos, ou áreas individuais de moradias, devem ter espaços públicos e privados com o devido planejamento junto à prefeitura e o órgão responsável, como as ruas, os lotes, e as áreas construídas. Também podemos falar das iniciativas governamentais para que isso aconteça, como deixar viável o acesso à escolas, hospitais, pontos de transporte público, praças ou locais que gerem atividades de lazer.

Contudo, o fator principal para que se haja a realização de todos esses recursos que proporcionem a infraestrutura necessária é o investimento financeiro público, destinando repasse orçamentário para que isso seja possível. Com o entendimento de que a regularização fundiária é um processo urbano e social amplo, que leva em consideração diversos fatores municipais e sociais, os custos de repasse financeiro são mais abrangentes; também por ser um projeto para a população pobre o processo é totalmente custeado pelo município, sem ter um retorno para os cofres públicos de forma imediata.

Como uma forma prática de por em função tal instituto os municípios flexibilizam suas normas internas de parcelamento, uso e ocupação de solo, e da urbanização e assentamentos. É possível e discutido entre estudiosos o repasse interfederativo de recursos, como uma maneira de levantar dinheiro para que o projeto seja executado. A União criou em meados de 2005 o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, para que os menos afortunados tivessem morada digna e urbanizada, com programas sociais e investimentos, no qual foi criado o FNHIS.

4.2 Dos benefícios decorrentes com a implantação da regularização fundiária

Além da inserção no mercado formal das famílias em situação de moradia irregular, a implementação da lei em comento traz diversos benefícios para a população de forma geral.

A organização urbanística da cidade, que se dá devido ao crescimento desordenado, desencadeia o crescimento de áreas informais e sem estrutura coberta pelo Poder Público. Com a aplicação dos procedimentos que geram a regularização fundiária há um rompimento desse ciclo, propiciando que a questão social tão característica na urbanização das cidades da nossa nação seja enfrentada.

A valorização imobiliária em consequência da devida escrituração junto aos cartórios de registro de imóveis, além dos investimentos estruturais, como pavimentação, equipamentos e a instalação de unidades públicas, produz também segurança jurídica de ter sua posse reconhecida perante terceiros. Cabe argumentar, que a marginalização de comunidades construídas em áreas informais vai além de estrutura física, em que pese, um fator de grande relevância é a perda do estigma da exclusão, de se residir na periferia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou demonstrado que o instituto de regularização fundiária urbana, ao longo da pesquisa, que desde seus princípios fundamentais e percorrendo também suas limitações ficou notória que seu uso prático, ou seja, sua aplicação no cotidiano do Poder Público é um dos pontos cruciais que impedem seu desenvolvimento na administração municipal. Ao ser identificado pelo legislador que a moradia de forma irregular por parte de pessoas desafortunadas, que não tem condição de registro, pela lei lhes dão garantias, em decorrência disso para que seja posto em prática os órgãos responsáveis devem agir para que seja executado instituto.

No entanto, percebeu-se que a Lei 13.465/17 não seria eficiente por si só, pois desde sua promulgação nela constam diversos entraves práticos que geram incertezas na sua aplicação não sendo observadas e sanadas a fim de que fosse possível no âmbito da práxis. Resultou evidenciado que a regularização fundiária que tem lastro no princípio garantido constitucionalmente que consiste no direito à moradia, e da função social da propriedade urbana, veio com o intuito de amparar pessoas em condições econômicas baixas, que não conseguiriam entrar na formalidade em virtude da grande burocracia e custos altos para se conquistar sua morada.

Ao passo que esse propósito legislativo agiria com a legalização da posse dos imóveis desses cidadãos, desburocratizar e flexibilizar institutos como uso e ocupação, bem como as leis que se referem ao parcelamento de solo, visando levar estrutura para essas áreas, como escolas, hospitais, vias de transportes, urbanização do solo e das edificações.

Nota-se a grande relevância de ser pontuado a origem embrionária dessas irregularidades, que vem desde a formação de uma nação que não teve preocupação em instituir um mercado imobiliário formal para aqueles que são de baixa renda. Nesse liame, observa-se que os serviços notariais e registrais, bem como os órgãos públicos dos municípios atuarão para essa parcela da sociedade segurança jurídica daqueles atos ali praticados, uma vez que poderão tornar esse processo ágil e prático. Em relação à falta de articulação e de meios que proporcionem que a regularização fundiária ocorra de forma plena, é evidente a ausência de interesse do Poder Público, uma vez que há um grande investimento para que as áreas elitizadas se desenvolvam, em detrimento das periferias ou áreas irregulares habitadas.

Portanto, o avanço do espaço urbano tem investimentos municipais econômicos e sistemáticos, restando claro que a falta de manuseio entre o provimento de moradia popular e a regularização, o arcabouço normativo traz o amparo judicial e do exercício da função social da propriedade, indo além do direito à moradia. Verifica-se, também, que a Constituição de 1988 aborda a responsabilização de todos os entes públicos para que sejam atuantes no que tange todos os aspectos da regularização fundiária, os permitindo criar e gerenciar dispositivos legais com essa finalidade.

Com ênfase no Poder Municipal, o qual é o aplicador direto da prática diária nos trâmites de regularizar propriedade de cidadãos desafortunados, todavia, como foi destacado ao longo da pesquisa em testilha, uma vez que os municípios dependem dos recursos financeiros federais para que possa agir de forma plena em suas atividades, a autonomia municipal diminui. Ao passo que o poder do município fica atrelado aos investimentos econômicos federais para o custeio dos procedimentos utilizados para fomentar o desenvolvimento dos projetos de regularização fundiária, a União passa a ser o agente direto que irá dosar o avanço desse instituto, podendo ser positivo, ou negativo, a depender o interesse governamental em desencadear um novo pensamento de mercado imobiliário com um olhar social.

A respeito dos meios e procedimentos que são trazidos pela lei para conferir o título de possuidor ao habitante, analisou-se que há um vasto nicho de situações trazidas que são adaptáveis a diversos tipos de irregularidades práticas, sendo evidente o interesse do legislador em tornar efetivo o instrumento trazido. Uma vez que a regularização fundiária

consiste em um direito subjetivo individual e coletivo, a regularização fundiária pode ser efetuada por intermédio de ações judiciais como a concessão especial para fins de moradia, e a usucapião especial urbana, dando ao cidadão além de segurança jurídica o direito de ter sua propriedade reconhecida para terceiros.

Nesse sentido, observou-se que a regularização fundiária engloba não só os direitos constitucionais já amplamente abordados, mas também o princípio da dignidade da pessoa humana, que quando na irregularidade não é respeitado, no entanto, com a execução dos procedimentos da legislação que tira a insegurança do possuidor que se aflige com o medo de ser despejado, proporciona um endereço legal para este, comprovando que este habita de forma regular na área urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessionário, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 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 (Estatuto da Cidade). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636/1998, 8.666/1993, 11.124/2005, 10.257/2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 maio 2007.

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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, e dá outras providências. Diário Oficial

da União: Brasília, DF, 9 dez. 1976.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição Federal.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 set. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 237. O usucapião pode ser arguido em defesa.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963.

BRAVO, César Augusto Pereira de Macedo. **A regularização fundiária urbana e seus impactos no direito de propriedade.** 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos santos. **Manual de Direito Administrativo.** 14. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lumem Juris. 2005.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Entidades denunciam inconstitucionalidade da mp da regularização fundiária.** Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/entidades-denunciam-inconstitucionalidade-e-ilegalidade-da-mp-da-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas.** 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2025.

KÜMPPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. O direito real de laje. **Revista da ARPEN**, ano XVIII, n. 174, p. 40-43, abr. 2017.

NOZOE, Nelson. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia.** Revista Economia, Brasília, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006.

OLIVEIRA, Camila Cristina de; ALMEIDA, Leandro de Carvalho; GONZALEZ, Marcelo Sasso. **A Lei 13.465/17 de regularização fundiária urbana como acesso ao direito à moradia e de propriedade.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 10, n. 7, p. 1-19, 2024.

OLIVEIRA, Helen Cristiany Pimenta de; MAGALHÃES, Karla Eriely Pereira. **Land regularization and the right to housing: paths to dignity and social inclusion in Brazil.** Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 3, p. 12381-12395, 2025.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 2, p. 42-54, 2017.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das**

finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALES, Ana Gabriela Costa; NABHAN, Francine A. Rodante Ferrari. **O impacto da regularização fundiária no direito de propriedade em áreas urbanas.** Lumen et Virtus, São José dos Pinhais, v. 16, n. 53, p. 1-13, 2025.

SANTOS, Ana Paula; MELO, Leandro Mariani de; DELL GROSSI, Mauro Eduardo. **Os efeitos da regularização fundiária e do direito de propriedade: uma revisão sistemática de literatura.** Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Palmas, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Marcos Roberto da. **Regularização fundiária urbana e políticas públicas habitacionais.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2019.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade.** Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-23, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2024.