



Graduação Pós-Graduação
 Artigo completo Relato de prática Resumo expandido

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA SUSTENTABILIDADE: notas sobre a realidade brasileira

Adriano Chaves de França Autor
UNIESP - Prefeitura de Naviraí
adrianoch@gebio.org.br

RESUMO

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182º e 183º da Constituição Federal do Brasil, constituindo-se como pilar da política urbana brasileira. Tais dispositivos estabelecem elementos definidores para as funções sociais que as cidades devem desempenhar, assegurando aos cidadãos o direito à moradia digna e segura, bem como o desenvolvimento urbano planejado com sustentabilidade. Objetivamos, identificar e caracterizar os avanços da política urbana de regularização fundiária urbana, demonstrando suas dimensões no âmbito da sustentabilidade, com ênfase nos entraves operacionais de cada dimensão. Utilizamos da análise exploratória de natureza teórico-metodológica da legislação brasileira, com revisão sistemática da literatura recente (2020-2026), análise documental e estudo de casos práticos. A regularização fundiária urbana, enquanto política pública, integra medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Destacam-se cinco dimensões inter-relacionadas: jurídica, urbanística, ambiental, social e econômica, cada qual com avanços significativos e entraves específicos. A regularização fundiária elucida o direito à moradia como condição de pertencimento, efetiva o direito fundamental à cidade, a gestão democrática, a política urbana e a proteção ambiental, sendo sua eficácia dependente da conjugação de vontade política, capacidade técnico-administrativa municipal e participação comunitária.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano; Estatuto da Cidade; Direito à cidade; Território;

1 INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira, ao longo do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, caracterizou-se por um processo acelerado e, em grande medida, desordenado, resultando em significativos déficits habitacionais e na consolidação de núcleos urbanos informais em todas as regiões do país. A irregularidade fundiária não se configura como fenômeno marginal, mas como traço estrutural da produção do espaço urbano brasileiro, afetando milhões de cidadãos que residem em assentamentos precários, sem segurança da posse da terra, infraestrutura adequada ou reconhecimento jurídico de sua ocupação.

Diante desse cenário, a Constituição Federal de 1988 representou um marco civilizatório ao estabelecer, em seus artigos 182 e 183, os princípios da função social da propriedade e da política urbana como instrumentos de garantia do bem-estar coletivo.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) veio regulamentar tais dispositivos, introduzindo um conjunto inovador de instrumentos de planejamento e gestão territorial, entre os quais se destaca a regularização fundiária urbana (Reurb). Mais recentemente, a Lei nº 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana) aprofundou e sistematizou esses mecanismos, ampliando seu alcance e estabelecendo procedimentos específicos para a integração dos núcleos informais ao ordenamento urbano oficial.

O presente artigo tem como objetivo identificar e caracterizar os avanços da política urbana de regularização fundiária urbana, demonstrando suas múltiplas dimensões no âmbito da sustentabilidade. Busca-se, adicionalmente, aprofundar a análise dos entraves específicos que afetam cada uma dessas dimensões, com base na literatura recente e em casos práticos. Parte-se da premissa de que a Reurb, quando aplicada como política pública coerente e integrada, transcende a mera titulação de imóveis, constituindo-se como vetor de efetivação do direito à cidade, da função social da propriedade e do desenvolvimento sustentável.

Contudo, como advertem Cuevas *et al.* (2026), persistem desafios relacionados à capacidade institucional dos municípios, à segurança jurídica das áreas regularizadas e à potencial flexibilização de normas urbanísticas e ambientais, sendo a eficácia da REURB dependente da conjugação de vontade política, capacidade técnico-administrativa municipal e participação comunitária, sob pena de reproduzir assimetrias socioterritoriais históricas.



2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA E AVANÇOS RECENTES

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". O parágrafo segundo do mesmo artigo determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor. O artigo 183, por sua vez, trata da usucapião especial urbana, reconhecendo o direito de posse e propriedade àqueles que, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, possuírem como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para sua moradia ou de sua família. Este dispositivo constitucional constitui a base principiológica da regularização fundiária, ao reconhecer a posse qualificada como fundamento para a aquisição da propriedade (Fernandes, 2011).

A literatura contemporânea tem aprofundado o debate sobre a função social da propriedade como categoria jurídica fundamental. Martos (2024) destaca que o artigo 182 da CF/88 enfatiza que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo a regularização fundiária um direito subjetivo dos beneficiários, desde que atendidas as condições técnicas do ponto de vista jurídico, urbanístico, social e ambiental. Nessa mesma linha, Mello (2024) argumenta que a regularização fundiária urbana emerge como instrumento indispensável para materializar o direito social à moradia e consolidar a função social da propriedade, operando como limite material ao exercício do domínio e harmonizando o direito individual com o interesse coletivo no espaço urbano.

2.2 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ampliou significativamente o rol de instrumentos jurídicos e urbanísticos destinados à promoção da função social da propriedade. Dentre eles, destacam-se a usucapião especial coletiva, o direito de superfície, a concessão de uso especial para fins de moradia, a desapropriação com pagamento em títulos e o

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Conforme argumenta Saule Jr. (2014), o Estatuto da Cidade representa uma mudança paradigmática no direito urbanístico brasileiro, ao substituir a lógica exclusivamente proprietária por uma lógica funcional e social.

Santos e Silva (2023) aprofundam essa análise ao explorar a relevância da regularização fundiária em áreas urbanas como um meio crucial para garantir o acesso à cidade e à habitação adequada, especialmente para a parcela de baixa renda da população. Os autores destacam que a regularização fundiária se configura como instrumento crucial para a inclusão social e a superação da pobreza, sendo capaz de impactar positivamente o mercado imobiliário e ampliar o acesso ao crédito à população.

2.3 A LEI Nº 13.465/2017: SISTEMATIZAÇÃO, INOVAÇÕES E DEBATES CONTEMPORÂNEOS

A Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei nº 13.465/2017) consolidou e aprimorou os instrumentos existentes, distinguindo duas modalidades principais: a Reurb-S (regularização fundiária de interesse social), destinada a núcleos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a Reurb-E (regularização fundiária de interesse específico), voltada para núcleos com ocupação por população não caracterizada como de baixa renda.

Alfonsin (2018) ressalta que a nova lei trouxe avanços significativos, como a simplificação procedimental, a possibilidade de regularização de áreas ambientalmente sensíveis sob determinadas condições, e a instituição do direito real de laje. Contudo, o autor também aponta riscos, especialmente no que tange à flexibilização excessiva de normas ambientais, o que demanda cautela na aplicação da lei. Medeiros et al. (2022), em estudo publicado na revista BARU, constataram que os principais avanços alcançados ocorrem a partir de 2009, com a criação da Lei nº 11.977/2009, o primeiro marco legal destinado à temática, sendo a Lei nº 13.465/2017 o mais novo marco legal para enfrentamento do quadro de irregularidade fundiária do país.

A produção acadêmica mais recente tem se debruçado sobre a eficácia concreta da REURB. Vieira (2025) defende que a REURB se configura como estratégia de adaptação climática, desde que planejada de forma holística, reconhecendo que os núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes estão entre os mais vulneráveis aos impactos adversos das alterações climáticas. De las Cuevas *et al.* (2026), por sua vez, evidenciam que, embora a Lei n. 13.465/2017 tenha introduzido significativos avanços procedimentais na simplificação

dos trâmites registraos e na desburocratização dos processos de titulação, persistem desafios relacionados à capacidade institucional dos municípios, à segurança jurídica das áreas regularizadas e à potencial flexibilização de normas urbanísticas e ambientais.

Quadro 1 – Marcos legais da regularização fundiária urbana no Brasil

Ano	Normativo	Principais inovações
1988	CF/88, arts. 182 e 183	Princípio da função social da propriedade; usucapião especial urbana
2001	Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Regulamentação dos arts. 182 e 183; instrumentos de política urbana
2009	Lei 11.977/2009 (Primeiro marco específico)	Institui a Reurb original; cria o Programa Minha Casa Minha Vida
2016	MP 759/2016	Antecede a Lei 13.465/2017; simplifica procedimentos
2017	Lei 13.465/2017 (Lei da Reurb)	Consolida e amplia a Reurb; institui Reurb-S e Reurb-E; direito real de laje

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Medeiros et al. (2022)

2.4 SUSTENTABILIDADE, ODS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O conceito de sustentabilidade, no contexto da regularização fundiária, transcende a dimensão ambiental, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e econômicos. A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Agenda 2030 e do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis – preconiza o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível (meta 11.1), bem como a melhoria dos assentamentos precários.

Acsegrad (2010) defende que a regularização fundiária, quando articulada com políticas de provisão de infraestrutura, equipamentos públicos e geração de renda, contribui para a construção de cidades mais justas e ambientalmente equilibradas. Vieira et al. (2024), em pesquisa financiada pelo CNPq, aprofundam essa perspectiva ao tratar da REURB como política de gestão de conflitos fundiários, propondo reflexões sobre como a REURB, sendo uma das formas de garantia do direito à moradia e da tutela das funções sociais da propriedade urbana, da posse e da cidade, se qualifica enquanto política de gestão de conflitos fundiários.

A relação entre saneamento básico e regularização fundiária também emerge como tema



central na literatura recente. Estudos apontam que água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana são pilares fundamentais para a saúde pública e a sustentabilidade ambiental, vinculando-se diretamente ao ODS 6 (Água potável e saneamento) e ao ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis).

2.5 PANORAMA DA INFORMALIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL

A magnitude da informalidade fundiária no Brasil constitui desafio de primeira grandeza para as políticas públicas. Dados recentes indicam que mais da metade dos imóveis residenciais no Brasil estão na informalidade, com estimativas que alcançam 45 milhões de domicílios sem título de propriedade regular. Gaiarsa (2024) ressalta que a informalidade traz prejuízos tanto para os indivíduos quanto para a economia do país, reduz o valor dos imóveis, dificulta o acesso ao crédito e impacta negativamente a arrecadação de tributos, afetando em especial a população de menor renda.

A partir disso pontuamos que a produção científica sobre regularização fundiária urbana experimentou significativa expansão nos últimos cinco anos, com contribuições relevantes de diversos pesquisadores brasileiros. Destacam-se, entre outros:

- a REURB como política de gestão de conflitos fundiários e estratégia de adaptação climática, financiado pelo CNPq (sobre regularização fundiária urbana sustentável e desafios de implementação no Brasil e na Colômbia.
- a potencialidade da REURB enquanto política de desenvolvimento urbano e humano,
- análise jurídico-institucional da REURB à luz da Lei 13.465/2017, com foco nos impactos no direito à moradia e na função social da propriedade.
- avaliação da política brasileira de regularização fundiária desde 2009, com crítica à concentração da política em núcleos urbanos informais em detrimento da maior parte dos imóveis informais situados em áreas urbanas regularmente constituídas.
- governança fundiária e integridade administrativa na REURB, analisando os riscos da emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) sem a devida análise ambiental.
- análise da REURB pela perspectiva do ordenamento territorial, com foco nos avanços, benefícios e desafios existentes diante da efetivação.
- aspectos legais, técnicos e casos práticos da REURB no Brasil, identificando desafios recorrentes como falta de documentação, entraves ambientais, cadastros municipais desatualizados, insegurança jurídica e problemas registrais.

Na Tabela 1 sintetizamos as principais contribuições da produção acadêmica recente por eixo temático.

Tabela 1 – Produção acadêmica recente sobre regularização fundiária urbana (2020-2026)

Autor(es)/ Ano	Título/ Periódico	Eixo temático principal	Contribuição central
Cuevas et al. (2026)	Revista DCS	Jurídico-institucional	Análise da efetividade da REURB, desafios de capacidade institucional
Vieira (2025)	IBDU	Sustentabilidade e clima	REURB como estratégia de adaptação climática
Araujo, Vieira, Farias (2025)	Veredas do Direito	Desenvolvimento urbano	Potencialidade da REURB como política de desenvolvimento
Burlani et al. (2025)	Revista DELOS	Governança ambiental	Riscos da CRF sem análise ambiental
Gaiarsa (2024)	LARES	Avaliação de política	Crítica ao foco restrito da política de regularização
Medeiros et al. (2022)	BARU	Ordenamento territorial	Avanços e desafios na efetivação da REURB
Santos e Silva (2023)	RJNM	Impactos sociais/econômicos	Relevância para acesso à cidade e inclusão social
Neris, Lima, Sousa Jr (2023)	R. Bras. Planej. Desenv.	Desjudicialização	Viabilidade da usucapião extrajudicial
Alencar et al. (2025)	Revista FT	Usucapião e função social	Complementaridade entre REURB e usucapião

Fonte: Elaborado pelos autores

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com base em análise teórico-metodológica da legislação brasileira pertinente à regularização fundiária urbana. O percurso metodológico compreendeu quatro etapas sistemáticas.

Na primeira etapa, realizou-se pesquisa documental com análise sistemática dos seguintes diplomas normativos: Constituição Federal do Brasil de 1988 (artigos 182 e 183), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e Lei nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária

Urbana). Foram examinadas também resoluções e orientações técnicas de órgãos reguladores, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente o Provimento nº 149/2023, e o Ministério do Meio Ambiente.

Na segunda etapa, procedeu-se à revisão sistemática da literatura especializada no período de 2020 a 2026, selecionando-se obras publicadas em periódicos indexados (SciELO, Scopus, Web of Science), anais de eventos científicos (CONPEDI, ENANPUR) e repositórios institucionais. Foram priorizados autores com produção relevante na área, tais como Edésio Fernandes, Nelson Saule Jr., Raquel Rolnik, Henri Acselrad, Anderson Henrique Vieira, Jailton Macena Araújo, Claudio M. Gaiarsa, Rafael Burlani, Gabriel Vinicius Jesus Maia Medeiros e Antônio de las Cuevas.

Na terceira etapa, adotou-se a técnica de análise de conteúdo para identificar e categorizar as dimensões da regularização fundiária presentes nos textos normativos e na literatura, resultando na sistematização das cinco dimensões (jurídica, urbanística, ambiental, social e econômica) e seus respectivos entraves operacionais.

Na quarta etapa, foram examinados casos práticos de implementação da REURB em diferentes municípios brasileiros, com base em relatórios do CNJ (Prêmio Solo Seguro), do Registro de Imóveis do Brasil e de estudos de caso publicados em periódicos científicos.

A análise privilegiou a compreensão das inter-relações entre os diferentes aspectos e a identificação de gargalos específicos em cada dimensão, buscando evidenciar como a regularização fundiária, enquanto política pública integrada, pode contribuir para a efetivação da função social da propriedade e da sustentabilidade urbana, ao mesmo tempo em que são identificados os principais obstáculos à sua plena implementação.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 DIMENSÃO JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: AVANÇOS, ENTRAVES E PERSPECTIVAS

A dimensão jurídica da Reurb consiste fundamentalmente na regularização dominial dos imóveis, ou seja, no reconhecimento jurídico da posse e na titulação de propriedade aos ocupantes de núcleos urbanos informais. A Lei nº 13.465/2017 estabelece dois mecanismos principais: a usucapião extrajudicial, processada diretamente em cartório de registro de imóveis, e a legitimação fundiária, que confere título de propriedade mediante ato administrativo do

poder público municipal.

A análise da legislação e da literatura recente revela que a regularização jurídica, isoladamente, é insuficiente para garantir a efetiva integração do núcleo informal à cidade legal. A titulação, embora essencial para a segurança da posse e para o acesso ao crédito, não resolve automaticamente os problemas de infraestrutura, mobilidade ou saneamento. Como observa Rolnik (2015), a regularização fundiária não pode ser reduzida a uma operação cartorária; ela deve ser acompanhada de intervenções urbanísticas e sociais substantivas.

4.1.1 Avanços na dimensão jurídica

Os principais avanços na dimensão jurídica da REURB nos últimos anos incluem:

a) Desjudicialização da usucapião: A usucapião extrajudicial, prevista no Código de Processo Civil de 2015 e regulamentada pelo Provimento nº 149/2023 do CNJ, permite que a aquisição da propriedade por usucapião seja processada diretamente nos cartórios de registro de imóveis, sem necessidade de ação judicial. Neris, Lima e Sousa Jr. (2023) concluem que a usucapião extrajudicial é um instrumento viável à disposição da regularização fundiária urbana, que pode contribuir para a superação da informalidade urbana à medida que garante a gratuidade de justiça na forma da lei, confere segurança jurídica e celeridade ao procedimento administrativo, e desempenha papel fundamental na promoção da função social da propriedade e o direito à cidade.

b) Flexibilização da qualificação registral para Reurb-S: A qualificação registral de Reurb-S pode ser flexibilizada no cumprimento de requisitos formais relativos à especialidade subjetiva e objetiva, desde que observados os princípios da função social da propriedade e da segurança jurídica.

c) Sistematização normativa pelo CNJ: O Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça revogou o Provimento nº 65/2017 e estabeleceu novas diretrizes para a atuação dos serviços notariais e registrais na REURB, contribuindo para a adequada sistematização das normas envolvendo os serviços notariais e registrais.

d) Complementaridade entre REURB e usucapião: Alencar et al. (2025) identificaram complementaridade entre REURB e usucapião (judicial e extrajudicial), produzindo uma matriz de decisão baseada em natureza do núcleo, maturidade probatória, risco de impugnação, custos, prazos e aderência urbanístico-ambiental, com a síntese jurisprudencial estabilizando pontos críticos como uso misto, copropriedade, implemento do prazo, limite de área rural e bens

públicos.

4.1.2 Entraves na dimensão jurídica

A despeito dos avanços normativos, a dimensão jurídica da REURB enfrenta obstáculos significativos:

Quadro 2 – Principais entraves na dimensão jurídica da REURB

Entrave	Manifestação	Impacto
Capacidade institucional municipal	Municípios sem estrutura técnica para conduzir processos de REURB	Baixa efetividade da política
Segurança jurídica de áreas regularizadas	Sobreposição de registros, cadastros inconsistentes	Judicialização e insegurança
Flexibilização normativa excessiva	Potencial enfraquecimento de normas urbanísticas e ambientais	Risco de reprodução de assimetrias
Custo da usucapião extrajudicial	Valores elevados para ocupantes não enquadrados como baixa renda	Exclusão de parcela significativa
Qualificação registral heterogênea	CrITÉrios variáveis entre cartórios	Insegurança e morosidade

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Cuevas et al. (2026) e Neris et al. (2023).

Neris, Lima e Sousa Jr. (2023) advertem que o custo da usucapião extrajudicial poderá se constituir em entrave ao procedimento administrativo, especialmente aos ocupantes dos núcleos informais que não sejam qualificados como de baixa renda. Além disso, Cuevas et al. (2026) alertam que persistem desafios relacionados à segurança jurídica das áreas regularizadas e à potencial flexibilização de normas urbanísticas e ambientais, sob pena de reproduzir assimetrias socioterritoriais históricas.

4.2 DIMENSÃO URBANÍSTICA: ORDENAMENTO TERRITORIAL, PLANO DIRETOR E ENTRAVES OPERACIONAIS

A dimensão urbanística corresponde à regularização do parcelamento do solo junto à prefeitura municipal e ao cartório de registro de imóveis. Isso implica a adequação do traçado



viário, a demarcação dos lotes, a identificação das áreas destinadas a equipamentos públicos e a eventual recomposição de áreas de preservação permanente ou de risco, quando tecnicamente possível.

Conforme disposto no Estatuto da Cidade, a regularização urbanística deve observar as diretrizes do plano diretor municipal e as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. No entanto, a própria lei admite flexibilizações para núcleos consolidados, permitindo, por exemplo, a manutenção de lotes com dimensões inferiores às mínimas exigidas pela legislação geral, desde que respeitadas condições de salubridade e segurança.

4.2.1 Avanços na dimensão urbanística

A literatura recente aponta avanços importantes na dimensão urbanística:

a) Integração da REURB ao planejamento urbano: A urbanização desordenada das últimas décadas evidenciou a necessidade da Reurb como ferramenta de integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial formal, contribuindo para a redução de passivos urbanísticos históricos.

b) Revisão de planos diretores e zoneamento: Diversos municípios brasileiros têm promovido revisões de seus planos diretores e leis de zoneamento para incorporar diretrizes específicas para a REURB, aprimorando pontos-chave para uma aplicação mais eficaz da legislação.

c) Instrumentos de regularização fundiária como política pública: Medeiros et al. (2022) destacam que a REURB consiste em um conjunto de ações urbanísticas, sociais e ambientais orientadas à regularização de ocupações irregulares e à titulação dos ocupantes, representando uma mudança paradigmática na abordagem da informalidade urbana.

d) Procedimentos técnicos simplificados: A Lei nº 13.465/2017 introduziu procedimentos técnicos simplificados para a REURB, como a possibilidade de apresentação de projeto de regularização fundiária com base em levantamento topográfico simplificado, reduzindo custos e prazos.

4.2.2 Entraves na dimensão urbanística

A implementação da dimensão urbanística da REURB enfrenta obstáculos estruturais:

**Quadro 3 – Principais entraves na dimensão urbanística da REURB**

Entrave	Manifestação	Impacto
Ausência de controle sobre irregularidades	Grande quantitativo de moradias em situação irregular sem cadastro atualizado	Impossibilidade de planejamento
Dificuldade de implementação da legislação	Complexidade normativa, múltiplos atores envolvidos	Morosidade processual
Desinteresse ou desconhecimento da população	Resistência ou falta de informação sobre benefícios da REURB	Baixa adesão
Incapacidade técnica municipal	Falta de equipes, recursos e expertise para execução de processos técnicos	Dependência de apoio externo
Cadastros municipais desatualizados	Inconsistência entre base cartográfica municipal e realidade do território	Inviabilização de projetos

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Medeiros et al. (2022) e Silva (2025).

Medeiros et al. (2022) identificam como desafios a serem superados: a ausência de controle sobre o quadro de irregularidades e o grande quantitativo de moradias na situação apresentada; a dificuldade de implementar a legislação; o desinteresse por parte da população; e a incapacidade do poder público municipal face à execução dos processos técnicos e administrativos.

4.3 DIMENSÃO AMBIENTAL: ENTRE A PROTEÇÃO DE APPS E A NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO

A dimensão ambiental da regularização fundiária é, sem dúvida, a mais controversa e aquela que tem gerado maior debate na literatura recente. De um lado, a ocupação informal frequentemente ocorre em áreas de proteção permanente (APPs), topos de morro, encostas íngremes, margens de rios e mananciais, resultando em degradação ambiental e riscos geotécnicos. De outro lado, a remoção forçada das famílias que ali residem há décadas também acarreta graves custos sociais e violações de direitos humanos.

A Lei nº 13.465/2017 adotou uma posição intermediária, permitindo a regularização de núcleos urbanos informais localizados em APPs, desde que o estudo técnico comprove que a



intervenção não resultará em agravamento das condições ambientais, e que sejam adotadas medidas de mitigação dos impactos já existentes. A regularização ambiental exige, portanto, a elaboração de Projeto de Regularização Fundiária (PRF) contendo levantamento planialtimétrico e cadastral, estudo de impacto ambiental (quando couber) e plano de recuperação ambiental.

4.3.1 Avanços na dimensão ambiental

A produção acadêmica recente identifica avanços significativos na dimensão ambiental da REURB:

a) REURB como estratégia de adaptação climática: Vieira (2025) defende que a REURB se configura como estratégia de adaptação climática, desde que planejada de forma holística, reconhecendo que os núcleos urbanos habitacionais alternativos e/ou resistentes estão entre os mais vulneráveis aos impactos adversos das alterações climáticas.

b) Proteção jurídica das APPs em processos de regularização: Como destaca Ferreira (2023), a regularização fundiária não elimina o caráter ambiental da APP, de modo que "não se permite novas intervenções nas áreas", preservando a função ecológica desses espaços mesmo quando regularizados.

c) Instrumentos de recuperação ambiental: A legislação prevê a elaboração de planos de recuperação ambiental para núcleos regularizados, permitindo a recomposição de áreas degradadas e a mitigação de impactos ambientais acumulados.

d) Integração entre REURB e política nacional do meio ambiente: A Lei nº 13.465/2017 estabelece mecanismos de articulação entre a REURB e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), exigindo a observância das diretrizes ambientais nos processos de regularização.

4.3.2 Entraves na dimensão ambiental

Os desafios ambientais da REURB são particularmente complexos e têm sido objeto de crescente atenção na literatura:

Quadro 4 – Principais entraves na dimensão ambiental da REURB

Entrave	Manifestação	Impacto
Localização de núcleos em APPs	Ocupação consolidada em áreas de preservação permanente	Conflito entre direito à moradia e proteção ambiental
Riscos geotécnicos e de desastres	Ocupações em encostas, margens de rios, áreas alagáveis	Vulnerabilidade de populações
Ausência de análise ambiental na emissão da CRF	Emissão de Certidão de Regularização Fundiária sem estudos técnicos	Ilegalidade do ato administrativo e responsabilização de agentes
Governança ambiental deficiente	Falta de articulação entre órgãos ambientais e gestores da REURB	Inconsistência normativa
Flexibilização excessiva de normas	Risco de enfraquecimento da proteção ambiental em nome da regularização	Degradação ambiental irreversível

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Burlani et al. (2025) e Azevedo (2025).

Burlani, Balbino e Balbino (2025) alertam que a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) em áreas ambientalmente sensíveis, como APPs, exige estudos técnicos específicos. A ausência desses estudos compromete a legalidade do ato administrativo e pode gerar responsabilizações aos agentes públicos por omissão ou negligência na instrução processual, concluindo que a governança fundiária deve estar alinhada à integridade administrativa, sustentabilidade e ao respeito aos direitos fundamentais.

Críticos dessa abordagem, como Maricato (2011), alertam que a flexibilização das normas ambientais não pode significar sua supressão pura e simples. A regularização ambiental deve ser orientada pelo princípio da precaução e pela garantia da segurança das ocupações, sob pena de perpetuar situações de risco para os próprios moradores.

4.4 DIMENSÃO SOCIAL E ECONÔMICA: MEDIAÇÃO DE CONFLITOS, GENTRIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A dimensão social da Reurb manifesta-se na mediação de conflitos fundiários, na garantia do direito à moradia digna e no fortalecimento do sentimento de pertencimento dos ocupantes. A titulação da propriedade ou da posse qualificada confere reconhecimento institucional à trajetória de vida das famílias que, muitas vezes por décadas, construíram suas casas e suas comunidades em situação de informalidade.



A dimensão econômica, por sua vez, está associada ao desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários. A regularização fundiária potencializa o acesso ao mercado formal de crédito, viabiliza investimentos em melhorias habitacionais, valoriza os imóveis e gera receitas municipais por meio da tributação (IPTU, ITBI). Além disso, a segurança jurídica sobre a posse estimula a pequena economia local, como comércios e serviços, contribuindo para a geração de emprego e renda.

4.4.1 Avanços nas dimensões social e econômica

A literatura recente documenta avanços significativos nas dimensões social e econômica da REURB:

a) Redução de conflitos fundiários: Vieira, Correia e Farias (2024) tratam da REURB como política de gestão de conflitos fundiários, verificando a distância entre o prolongamento e o acirramento penoso e longo dos conflitos fundiários e a aplicação célere e mediadora da REURB enquanto política de gestão da terra urbana e da cidade.

b) Promoção da justiça social: O Conselho Nacional de Justiça (2024) destaca que a Reurb, ao reduzir os conflitos fundiários, desempenha papel crucial na promoção da justiça social, contribuindo para a pacificação social e a segurança da posse.

c) Valorização imobiliária e acesso ao crédito: A regularização fundiária tem impacto significativo na valorização imobiliária das áreas envolvidas. Ao legalizar a situação de imóveis antes considerados irregulares, a propriedade se valoriza no mercado, atraindo investimentos. Com a propriedade devidamente registrada, os proprietários podem utilizar seus imóveis como garantia para obter empréstimos bancários, fomentando o empreendedorismo e estimulando a economia local.

d) Ampliação da base tributária municipal: Proprietários de imóveis regularizados contribuem com o IPTU e o ITBI. Com essa ampliação da base tributária, os municípios podem aumentar os investimentos em infraestrutura urbana, serviços públicos e programas sociais, melhorando a qualidade de vida da população.

e) Casos de sucesso documentados: O Prêmio Solo Seguro do CNJ identificou iniciativas exitosas em diversos municípios. Em Itagimirim (BA), o programa "Imóvel Legal" concedeu títulos de propriedade a 100% dos moradores da localidade, sendo o primeiro município do Brasil a entregar registros de imóveis por meio da Reurb-S de forma totalmente gratuita. No Maranhão, o programa "Registro para Todos" garantiu a propriedade de terra a



25.361 famílias em 92 municípios, incluindo comunidades quilombolas.

4.4.2 Entraves nas dimensões social e econômica

Apesar dos avanços, as dimensões social e econômica da REURB enfrentam obstáculos que merecem atenção:

Quadro 5 – Principais entraves nas dimensões social e econômica da REURB

Entrave	Manifestação	Impacto
Gentrificação	Valorização imobiliária pós-regularização	Expulsão de moradores originais
Falta de documentação dos ocupantes	Ausência de comprovantes de residência, renda, identidade	Impossibilidade de comprovação dos requisitos legais
Custos processuais	Emolumentos cartorários, taxas municipais	Ônus financeiro para famílias de baixa renda
Acesso desigual à REURB	Priorização de áreas de maior valor imobiliário	Perpetuação de desigualdades socioespaciais
Ausência de acompanhamento pós-regularização	Falta de políticas complementares após titulação	Risco de reversão da regularização
Insegurança jurídica remanescente	Sobreposição de direitos, pendências registrais	Conflitos fundiários persistentes

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Silva (2025) e Santos e Silva (2023).

Silva (2025) identifica como desafios recorrentes a falta de documentação, entraves ambientais, cadastros municipais desatualizados, insegurança jurídica e problemas registrais, concluindo que a efetividade da REURB depende do comprometimento institucional, do planejamento urbano integrado, da participação social contínua e do acompanhamento pós-regularização.



Tabela 2 – Impactos econômicos da regularização fundiária

Indicador	Antes da regularização	Depois da regularização	Variação estimada
Valor do imóvel	Baixo (incerteza jurídica)	Valorizado (segurança jurídica)	+30% a +100%
Acesso a crédito	Nulo ou restrito	Pleno (garantia real)	Expansão significativa
Arrecadação de IPTU	Zero ou subnotificada	Integral	Aumento da base tributária
Investimento em melhorias	Limitado (risco de perda)	Ampliado (segurança da posse)	+40% a +60%
Formalização de comércios	Baixa	Elevada	Geração de emprego e renda

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados de impacto econômico da regularização fundiária das bibliografias deste trabalho.

4.5 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA SUSTENTÁVEL: ANÁLISE INTEGRADA

A análise integrada das cinco dimensões permite afirmar que a regularização fundiária, quando concebida e executada como política pública articulada, constitui instrumento privilegiado para a construção da sustentabilidade urbana. A Tabela 3 sintetiza as contribuições de cada dimensão para os pilares da sustentabilidade (ambiental, social e econômica) e os principais entraves identificados.

Tabela 3 – Dimensões da Regularização Fundiária: contribuições e entraves para a sustentabilidade urbana

Dimensão	Contribuição ambiental	Contribuição social	Contribuição econômica	Principais entraves
Jurídica	Segurança para intervenções ambientais	Reconhecimento da posse; cidadania	Acesso ao crédito; formalização	Capacidade municipal; segurança jurídica; custos registrares
Urbanística	Ordenamento do solo; drenagem	Mobilidade; acesso a equipamentos	Valorização ordenada do solo	Ausência de controle; incapacidade técnica; cadastros desatualizados

Dimensão	Contribuição ambiental	Contribuição social	Contribuição econômica	Principais entraves
Ambiental	Recuperação de APPs; mitigação de riscos	Redução de vulnerabilidade	Prevenção de desastres (economia fiscal)	Ocupações em APPs; ausência de análise ambiental; governança deficiente
Social	Educação ambiental	Mediação de conflitos; pertencimento	Coesão social	Gentrificação; falta de documentação; exclusão de beneficiários
Econômica	Financiamento de infraestrutura verde	Geração de emprego local	Arrecadação municipal; formalização	Custos processuais; acesso desigual; ausência de políticas pós-regularização

Fonte: Elaborado pelos autores

Observa-se que a efetividade da Reurb depende da coordenação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) e entre os diversos atores envolvidos (poder executivo, poder judiciário, cartórios, sociedade civil). A gestão democrática, prevista no artigo 2º do Estatuto da Cidade, é condição para que a regularização não se converta em mera operação técnica, mas em processo de efetiva participação comunitária.

5 CONCLUSÕES

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite afirmar que a regularização fundiária urbana, ancorada no tripé constitucional formado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade (2001) e pela Lei de Regularização Fundiária Urbana (2017), constitui um dos mais importantes instrumentos de efetivação da função social da propriedade e do direito à cidade.

Os avanços normativos e institucionais das últimas décadas são incontestáveis. A política urbana brasileira passou a dispor de um conjunto robusto de mecanismos jurídicos, urbanísticos e ambientais destinados a incorporar os núcleos informais ao ordenamento territorial oficial, superando a lógica higienista e excludente que predominou no século passado. A produção acadêmica recente, notadamente nos últimos cinco anos, tem contribuído significativamente para o aprofundamento teórico e empírico desses avanços, com destaque para as pesquisas de Vieira (2025), Cuevas et al. (2026), Gaiarsa (2024), Burlani et al. (2025) e



Medeiros et al. (2022), entre outros.

As cinco dimensões identificadas – jurídica, urbanística, ambiental, social e econômica – revelam a complexidade da regularização fundiária e a necessidade de abordagens integradas. A análise dos entraves específicos de cada dimensão demonstra que os desafios não são meramente operacionais, mas estruturais, envolvendo:

1. Na dimensão jurídica: a necessidade de fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, padronização dos critérios registrais e garantia de acesso universal à justiça fundiária;
2. Na dimensão urbanística: a urgência de atualização de cadastros municipais, investimento em capacitação técnica e integração entre REURB e planejamento urbano;
3. Na dimensão ambiental: o equilíbrio entre a proteção de APPs e a regularização de assentamentos consolidados, com estudos técnicos rigorosos e governança ambiental eficaz;
4. Nas dimensões social e econômica: a prevenção da gentrificação, a garantia de acesso equitativo à REURB e a implementação de políticas complementares pós-regularização.

A sustentabilidade urbana, compreendida em sua acepção ampla, não se alcança apenas com a titulação ou com a instalação de infraestrutura, mas exige a articulação simultânea de todas essas frentes. Como evidenciado nos casos de sucesso documentados pelo CNJ, a efetividade da REURB depende da conjugação de vontade política, capacidade técnico-administrativa municipal e participação comunitária, sob pena de reproduzir assimetrias socioterritoriais históricas.

Contudo, persistem desafios significativos. A implementação da Reurb em larga escala esbarra em limitações de capacidade técnica e financeira dos municípios, na resistência de alguns segmentos do mercado imobiliário formal, e na judicialização de processos envolvendo áreas ambientalmente sensíveis. Ademais, é necessário monitorar os efeitos da regularização para evitar processos de gentrificação e assegurar que os benefícios cheguem prioritariamente às populações mais vulneráveis.

A ausência de estatísticas detalhadas sobre os resultados da política de regularização fundiária, especialmente a falta de informações sobre o número de moradias regularizadas e os custos e benefícios associados, constitui obstáculo adicional para a avaliação e o aprimoramento da política pública.

Como breves contribuições, pontuamos a seguir algumas recomendações para políticas públicas sobre o tema aqui abordado, sendo:

1. Fortalecimento da capacidade institucional municipal: Investimento em capacitação técnica, equipamentos e equipes multidisciplinares para condução de processos de REURB, com apoio da União e dos estados.
2. Padronização de procedimentos registrais: Uniformização de critérios de qualificação registral em todo o território nacional, com base no Provimento nº 149/2023 do CNJ.
3. Integração entre REURB e planejamento ambiental: Estabelecimento de protocolos claros para análise ambiental em processos de REURB, com participação dos órgãos ambientais desde a fase inicial.
4. Prevenção da gentrificação: Implementação de instrumentos de controle da valorização imobiliária pós-regularização, como zoneamento inclusivo e cotas para habitação de interesse social.
5. Monitoramento e avaliação: Criação de sistema nacional de indicadores para acompanhamento da REURB, com produção regular de estatísticas sobre moradias regularizadas, custos e impactos socioeconômicos.
6. Participação comunitária: Garantia de mecanismos efetivos de participação popular nos processos de REURB, em cumprimento ao princípio da gestão democrática da cidade.

Por fim, a regularização fundiária elucida o direito à moradia como condição de pertencimento e fixa os direitos fundamentais à cidade, à gestão democrática, à política urbana e ao meio ambiente equilibrado. Nesse sentido, ela se afirma não apenas como instrumento técnico-jurídico, mas como vetor ético-político de construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, particularmente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis).

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Regularização fundiária e justiça ambiental. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p. 45-68.

ALFONSIN, Betânia. **Regularização fundiária urbana**: comentários à Lei 13.465/2017. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, L. O.; ALMEIDA, P. L. F.; VIEIRA, A. H. Regularização fundiária urbana à luz da lei 13.465/2017: uma análise acerca da (in)adequação dos pressupostos. **Veredas do Direito**, v. 22, e222822, 2025.

ARAÚJO JUNIOR, P. D. **Tratado de regularização fundiária urbana**: estratégia, técnica e efetividade. São Paulo: Dialética, 2024.

ARAÚJO, J. M.; VIEIRA, A. H.; FARIAS, T. Regularização fundiária urbana: reflexões sobre sua potencialidade enquanto política de desenvolvimento urbano e humano. **Veredas do Direito**, v. 22, e222822, 2025.

AZEVEDO, E. F. et al. Desafios e contradições da governança ambiental em áreas de preservação permanente do rio Araguaia, em Araguatins (TO). **Research, Society and Development**, v. 14, n. 2, 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BURLANI, R.; BALBINO, B. K. L.; BALBINO, A. S. Governança fundiária e integridade administrativa na REURB: desafios da emissão do CRF sem análise ambiental e seus riscos socioambientais. **Revista DELOS**, Curitiba, v. 18, n. 75, p. 1-18, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Solo seguro**. Brasília: CNJ, 2024.

CORRÊA, D. M. Regularização fundiária urbana (REURB) enquanto política de gestão de conflitos fundiários no Brasil. **Revista Ratio Juris**, v. 19, n. 39, p. 319-352, 2024.

CUEVAS, A. de las, MERIDA, C., NOVAIS, F. M., CHAVES, G. R., WEGNER, I. C., FERREIRA, J. P. DE S. B. FERREIRA, R. M. (2026). Regularização Fundiária Urbana (REURB): análise jurídico-institucional à luz da Lei N. 13.465/2017 e seus impactos no direito à moradia e na função social da propriedade. **Revista DCS**, v. 23, n. 87, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.54899/dcs.v23i87.4775>. Acesso em: 30 de março de 2026

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

GAIARSA, Claudio M. Uma avaliação da política brasileira de regularização fundiária desde 2009. **LARES**, 2024. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/lre/wpaper/lares-2024-4dq4.html>. Acesso em: 23 de março de 2026

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. MARTOS, Frederico Thales de Araújo. Regularização Fundiária Urbana – REURB. In: **Anais do VII Encontro Virtual do CONPEDI**. CONPEDI, 2024.

MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus Maia et al. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **BARU**, v. 8, n. 1, 2022.

MELLO, M. M. C. A regularização fundiária urbana no Brasil como garantia do direito à



moradia e à cidade: da função social à função econômica da terra. **Revista da Faculdade de Direito da FACCAT**, 2024.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte; LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. Desjudicialização na regularização fundiária brasileira: aspectos da usucapião extrajudicial. **R. Bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 155-174, jan./abr. 2023.

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

SANTOS, Allan; SILVA, Elielson Porto da. Os desafios da regularização fundiária urbana no Brasil e seus impactos sociais, urbanísticos e econômicos. **Revista Jurídica do Nordeste Mineiro**, v. 6, n. 1, 2023.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos precários**. São Paulo: Instituto Pólis, 2014.

SILVA, Natiele Aparecida da. Regularização Fundiária Urbana (REURB): aspectos legais, técnicos e casos práticos no Brasil. **Revista FT**, 2025.

VIEIRA, Anderson Henrique. Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de adaptação climática. **IBDU**, 2025.

VIEIRA, Anderson Henrique; CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização fundiária urbana (REURB) enquanto política de gestão de conflitos fundiários no Brasil. **Revista Ratio Juris**, v. 19, n. 39, p. 319-352, 2024.

VIEIRA, B. S. A isonomia na tributação em projetos de reurb-s. **SciELO**, 2024.