



**GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ  
CAMPUS PROFESSOR ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**



**LARA SANTOS DE OLIVEIRA**

**NOVOS ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO PIAUÍ: UM  
ESTUDO ACERCA DA USUCAPIÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA  
REGULARIZAR**

**PARNAÍBA/PI  
2025**

**LARA SANTOS DE OLIVEIRA**

**NOVOS ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO PIAUÍ: UM  
ESTUDO ACERCA DA USUCAPIÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA  
REGULARIZAR**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí, Campus Professor Alexandre Alves de Oliveira, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Pós-Dr<sup>a</sup> Auricélia  
do Nascimento Melo.**

**PARNAÍBA/PI  
2025**

048n Oliveira, Lara Santos de.

Novos aspectos da regularização fundiária urbana no Piauí: um estudo acerca da usucapião no âmbito do Programa Regularizar / Lara Santos de Oliveira. - 2025.

65f.

Monografia (graduação) - Universidade Estadual do Piauí - UESPI, Curso de Bacharelado em Direito, Campus Professor Alexandre Alves de Oliveira, Parnaíba - PI, 2025.

"Orientador: Prof.ª Dr.ª Auricélia do Nascimento Melo".

1. Regularização Fundiária. 2. Programa Regularizar. 3. Usucapião. 4. Direito à Moradia. 5. Função Social da Propriedade.  
I. Melo, Auricélia do Nascimento . II. Título.

CDD 340



## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**LARA SANTOS DE OLIVEIRA**

### **NOVOS ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO PIAUÍ: UM ESTUDO ACERCA DA USUCAPIÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA REGULARIZAR**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí, Campus Professor Alexandre Alves de Oliveira, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Pós-Dr<sup>a</sup> Auricélia do Nascimento Melo  
Universidade Estadual do Piauí – Orientadora

---

Me. Emmanuel Rocha Reis  
Universidade Estadual do Piauí

---

Esp. Giuliano Campos Pereira  
Centro Universitário UNINASSAU

*À Jully, que esteve ao meu lado desde os meus  
doze anos e que, certamente, continua ao meu  
lado, em espírito.*

## AGRADECIMENTOS

Chegar até esse momento não foi fácil. Ao longo desses cinco anos de graduação surgiram muitos obstáculos, muitos desafios a serem superados, mas, felizmente, encontrei muitas pessoas boas, carinhosas e gentis durante esse caminho, que serviram de grande apoio. Muito obrigada.

Agradeço à minha mãe, por sempre acreditar em mim, mais do que eu mesma poderia acreditar. Ao meu pai, que mesmo de longe, nunca deixou de me apoiar. Ao meu irmão, por ser minha companhia há dezotto anos. Aos meus avós, em especial à minha avó, Fátima, que me levou para a escola todas as manhãs, e ao meu falecido avô, Lucas, a quem eu puxei o gosto pela leitura.

Agradeço especialmente à minha namorada, Ana Vitória, que me ouviu resmungar por dias e dias durante a produção desta monografia, e que me ajudou em inúmeras coisas, de todas as formas possíveis. Agradeço também à minha gatinha recém-adotada, Margot, por todos os cochilos ao meu lado, fazendo companhia enquanto eu digitava todas essas páginas, inclusive essa agora.

Aos meus queridos colegas de turma, que possuem o dom de deixar qualquer aula divertida e transformar qualquer jogo de cartas em uma disputa emocionante. Aos meus queridos amigos do curso de História, em especial o Henrique, que me ajudou com o recorte piauiense da pesquisa.

A todos os servidores e estagiários da 2ª Vara Cível de Parnaíba, por todo o aprendizado e experiência adquirida durante o estágio, sem a colaboração de vocês, esse trabalho não teria conseguido se desenvolver.

À professora Auricélia, por toda a paciência e cuidado durante a orientação da pesquisa. Ao professor Giuliano, que despertou em mim o interesse pela temática. Ao III Núcleo de Justiça 4.0 do TJPI e ao INTERPI, pela grande ajuda com todos os dados apresentados nesta monografia. À Georgia, por ter construído a ponte necessária para a conclusão dessa pesquisa.

Sou grata a cada um de vocês.

## RESUMO

A regularização fundiária urbana é um instrumento essencial na promoção da cidadania, justiça social e do direito à moradia digna, sobretudo em contextos historicamente marcados pela exclusão territorial e socioeconômica. A problemática envolvida na pesquisa consistiu em examinar a importância da acessibilidade e desburocratização das demandas fundiárias, como meio de tornar o direito à moradia mais palpável e tangível, fazendo a propriedade cumprir com a sua função social. Diante desse cenário, este trabalho teve como objetivo analisar os novos aspectos da regularização fundiária urbana piauiense, com especial atenção à aplicação do instituto da usucapião no âmbito do Programa Regularizar, instituído pelo Tribunal de Justiça do estado do Piauí, através do Provimento Conjunto n.º 89/2023. A metodologia empregada foi do tipo qualitativa e quantitativa, em que se realizou uma abordagem interdisciplinar acerca do tema, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, não somente na área jurídica, mas histórica e sociológica também, além da análise dos dados obtidos junto ao III Núcleo de Justiça 4.0 e aos sistemas CERURBPro e CERURBJus. Os resultados evidenciaram que a usucapião, tradicionalmente atrelada à via judicial morosa e difícil, vem sendo ressignificada no contexto da regularização fundiária promovida pelo Poder Judiciário piauiense. O Programa Regularizar, ao adotar um rito mais célere, acessível e desburocratizado, fortalece o reconhecimento da posse qualificada e promove a titulação de imóveis ocupados por famílias em situação de irregularidade fundiária. Concluiu-se que a Reurb, ao integrar dimensões jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, se consolida como política pública fundamental para a dignidade da pessoa humana, assumindo papel central na construção de cidades mais justas e inclusivas.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária; Programa Regularizar; Usucapião; Direito à moradia; Função social da propriedade.

## ABSTRACT

Urban land regularization is an essential tool for promoting citizenship, social justice and the right to decent housing, especially in contexts historically marked by territorial and socio-economic exclusion. The problem involved in the research consisted of examining the importance of accessibility and reducing bureaucracy in land claims, as a means of making the right to housing more tangible and tangible, making property fulfill its social function. Given this scenario, the aim of this work was to analyze the new aspects of urban land regularization in Piauí, with special attention to the application of the usucaption institute within the scope of the Regularize Program, instituted by the Court of Justice of the state of Piauí, through Joint Provision No. 89/2023. The methodology used was qualitative and quantitative, taking an interdisciplinary approach to the subject, using bibliographical and documentary research, not only in the legal field, but also historical and sociological research, as well as analyzing the data obtained from the III Justice 4.0 Center and the CERURBPro and CERURBJus systems. The results showed that usucapião, traditionally linked to the lengthy and difficult judicial process, has been given a new meaning in the context of land regularization promoted by the Piauí Judiciary. By adopting a faster, more accessible and less bureaucratic procedure, the Regularize Program strengthens the recognition of qualified ownership and promotes the titling of properties occupied by families in situations of land irregularity. It was concluded that Reurb, by integrating legal, social, urban and environmental dimensions, is consolidated as a fundamental public policy for the dignity of the human person, assuming a central role in the construction of fairer and more inclusive cities.

**Keywords:** Land regularization; Regularizar Program; Usucapião; Right to housing; Social function of property.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....</b>	<b>11</b>
1.1. Conceito de regularização fundiária .....	11
1.2. Evolução histórica e jurídica da Reurb.....	16
1.3. Panorama fundiário no estado do Piauí.....	21
<b>2. CAPÍTULO II – A REURB COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA E JUSTIÇA SOCIAL .....</b>	<b>27</b>
2.1. A dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade .....	27
2.2. Dicotomia entre o direito à moradia e o direito à propriedade .....	31
2.3. A Reurb como política atenuadora das desigualdades socioeconômicas.....	36
<b>3. CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REURB .....</b>	<b>41</b>
3.1. O instituto da Usucapião .....	41
3.2. O Programa Regularizar do TJPI .....	46
3.3. Análise de dados .....	50
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

A propriedade privada figura entre os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, sendo assegurada em seu art. 5º, XXII. Contudo, o mesmo texto constitucional, ao elencar os direitos sociais no art. 6º, contempla o direito à moradia, dispositivo que encontra alicerce no fundamento maior do Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana. Esse duplo reconhecimento revela a complexidade da estrutura normativa brasileira, que, simultaneamente, ao proteger a propriedade, também lhe impõe um dever: cumprir sua função social.

Com efeito, a função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII da Carta Magna, não constitui apenas um limite ao direito privado, mas um imperativo constitucional que subordina o uso da terra ao interesse da coletividade e ao bem comum. Essa diretriz fundamenta, de forma robusta, as políticas de regularização fundiária, fixando-as em um pilar mandamental de justiça social e inclusão.

Nesse contexto, a regularização fundiária emerge como resposta jurídica e política às desigualdades estruturais que permeiam o acesso à terra e à moradia no Brasil. Trata-se de um campo tensionado por direitos constitucionais em aparente colisão — o direito à propriedade e o direito à moradia —, cuja conciliação é a essência das demandas possessórias e da própria problemática fundiária. Em sua raiz, essa tensão expressa um conflito que possui bases históricas: a disputa entre a exclusão fundiária, gerada pelo acúmulo de terras da elite, e a busca por pertencimento territorial das camadas mais vulneráveis da população.

Esta pesquisa propõe-se a examinar o instituto da usucapião sob uma nova ótica, inserindo-o no contexto do procedimento de regularização fundiária promovido pelo Programa Regularizar, instituído pelo Tribunal de Justiça do estado do Piauí. Reconhecendo os entraves processuais — morosidade, burocracia e onerosidade — que caracterizam as demandas de usucapião, o estudo analisa como o referido programa contribui para a desburocratização, celeridade e acessibilidade das ações possessórias, reconhecendo a posse qualificada como meio legítimo de aquisição da propriedade.

A regularização fundiária transcende a mera formalização documental de imóveis. Antes de tudo, essa política representa um mecanismo essencial de promoção da cidadania, justiça social e segurança jurídica, especialmente quando dirigida às populações historicamente marginalizadas do processo de ordenação territorial, uma vez que contribui para a diminuição do déficit habitacional e a organização de ocupações irregulares dos espaços urbanos.

É importante destacar que, embora o direito à moradia seja atualmente positivado de forma expressa no texto constitucional — resultado da Emenda Constitucional n.º 26/2000 —,

sua efetividade permanece limitada por um quadro persistente de desigualdades socioeconômicas e omissão histórica do Estado em garantir o acesso equitativo de terra urbana. A ausência de moradia regular fere o núcleo essencial da dignidade humana, gerando insegurança, exclusão e vulnerabilidade.

O Estatuto da Cidade, ao tratar da política urbana, reforça a importância da regularização fundiária ao incluí-la, em seu art. 2º, XIV, como instrumento indispensável à realização das funções sociais da cidade e da propriedade. Tal diretriz reafirma o caráter essencialmente inclusivo e integrador da Reurb, que se configura como mecanismo de correção de desigualdades, viabilizando, por meio da segurança jurídica da posse e da propriedade, o exercício pleno da cidadania.

Nesse cenário, a usucapião destaca-se como instituto jurídico de elevada relevância social e política, possibilitando o reconhecimento formal de situações de fato consolidadas ao longo do tempo. A aplicação desse instituto, em especial, nos casos de ocupações habitacionais irregulares, representa uma forma de conferir efetividade à função social da propriedade, alinhando-se aos princípios constitucionais que orientam o ordenamento jurídico contemporâneo.

Diante da dinamicidade das relações dominiais e da crescente complexidade dos conflitos fundiários, impõe-se ao Direito o desafio de se adaptar às novas demandas sociais. Dessa forma, surge a necessidade de desenvolver novos procedimentos, mais acessíveis e eficazes, que possuam a capacidade de se adaptar à realidade fática, como o Programa Regularizar, foco desta monografia. O referido programa busca garantir o direito à moradia por meio de um rito simplificado e célere, promovendo a titulação de imóveis ocupados irregularmente e contribuindo, assim, para a estabilidade das relações sociais e a efetividade da ordem jurídica.

Com vistas a alcançar os objetivos propostos, a pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar, aliando elementos jurídicos, históricos e estatísticos. A metodologia empregada é de natureza qualitativa e quantitativa, com base em pesquisas bibliográficas, documentais e descritivas, e engloba a análise de dados empíricos obtidos por meio dos sistemas CERURBPro e CERURBJus, bem como do III Núcleo de Justiça 4.0 do TJPI.

O estudo se desenvolve em três capítulos. A primeira seção terá por escopo a análise conceitual e normativa da regularização fundiária, percorrendo suas dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais, demonstrando a amplitude, extensão e importância da temática. Em seguida, será abordada a evolução histórica da ocupação territorial brasileira, com ênfase no período colonial e nas implicações contemporâneas do acúmulo de terras, culminando

com o exame das principais legislações que fundamentam a Reurb. Ao final, será realizado um recorte espacial específico do estado do Piauí, observando-se como o processo de colonização local influenciou a estrutura fundiária vigente e suas respectivas políticas de regularização.

O segundo capítulo concentrar-se-á na dimensão social da regularização fundiária, evidenciando sua relevância como política pública voltada à promoção da dignidade humana, da equidade e da cidadania. Inicialmente, o capítulo irá tratar dos princípios e direitos fundamentais basilares do tema, abordando a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade como propulsores de vida digna. Posteriormente, será abordada a dicotomia entre o direito à moradia e o direito à propriedade, ambos consagrados constitucionalmente, mas que apresentam uma colisão aparente. Por fim, será destacada a regularização fundiária como instrumento de combate às desigualdades estruturais, funcionando como medida reparadora no contexto de injustiças históricas e socioeconômicas.

A terceira seção versará sobre o instituto da usucapião, abordando sua origem, modalidades e importância dentro da temática fundiária, como meio de efetivação do direito à moradia, além de apresentar os desafios práticos que acompanham esse tipo de demanda dentro do Poder Judiciário. Em sequência, será detalhado o Programa Regularizar, abordando sua origem e o conteúdo dos artigos que compõem o Provimento Conjunto n.º 89/2023. Ao final, será feita uma breve análise de dados, extraídos da unidade jurisdicional responsável pelo programa e dos sistemas vinculados à temática no âmbito do Poder Judiciário.

## **1. CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL**

Neste capítulo, faz-se uma análise interdisciplinar acerca da regularização fundiária no Brasil, com ênfase no estado do Piauí, explorando as bases jurídicas, sociais e históricas do instituto da Reurb. Apresentam-se diferentes conceitos sobre o que é e do que se trata a regularização fundiária, além de suas distintas abordagens legais e doutrinárias, principalmente à luz da evolução normativa, iniciada com o Estatuto da Cidade e posteriormente inovada pela Lei n.º 13.465/2017, marco regulatório nacional mais recente da matéria.

Esta seção percorre a trajetória histórica da estrutura fundiária brasileira, desde o regime colonial das sesmarias, perpassando pela Lei de Terras de 1850 e os efeitos do êxodo rural, até a configuração atual do território urbano, marcada por desigualdades e informalidade. Por fim, é traçado um panorama específico acerca do estado do Piauí, identificando suas particularidades territoriais, os conflitos fundiários históricos e os instrumentos legais instituídos a nível estadual, como a criação do INTERPI e a promulgação da Lei n.º 7.294/2019, os quais refletem os esforços tomados para enfrentar os desafios regionais da regularização fundiária em articulação com a realidade fática.

### **1.1. Conceito de regularização fundiária**

Inicialmente, para um completo entendimento acerca da temática, é preciso conceituar o termo regularização fundiária, que, conforme o art. 2º, inciso XIV, da Lei n.º 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, é uma das diretrizes gerais da política urbana, que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Observa-se que a percepção legal é um tanto restrita.

Segundo Bezerra (2016), o conceito dado pelo Estatuto da Cidade é proveniente de um longo período de debates legais e conceituais, ficando definido em linhas gerais como a urbanização de áreas informais, ocupadas pela camada da população que se encontra em situação de vulnerabilidade, através do estabelecimento de dispositivos acerca do uso e ocupação do solo, levando em consideração normas de caráter ambiental e a situação socioeconômica da população residente.

Como bem aponta Oliveira e Nuñez (2014, p. 85), a Reurb é “um fenômeno pluridimensional, capaz de focar tanto no trabalho jurídico, quanto no urbanístico, no físico e no social, de forma a adequar o processo às demandas da comunidade em que se dá, isto é, deve articular as questões jurídicas com as sociais”. As autoras afirmam que, empiricamente, a

regularização fundiária é compreendida de forma mais abrangente, quando comparada com o conceito enunciado pela Lei n.º 10.257/01.

Diante do apontamento feito, é possível extrair do termo um significado muito mais amplo do que o elencado no instrumento normativo, possuindo não somente aspectos jurídicos, como também urbanísticos, ambientais e, sobretudo, sociais. De acordo com Granja e Magalhães (2021), existem três concepções predominantes acerca da temática e cada uma vislumbra a regularização fundiária de forma diferente, dando ênfase à determinada característica do instituto, transitando entre focar na regularização jurídica e na regularização urbanística da área assentada.

Em razão desses diversos aspectos, nasceu o conceito de regularização fundiária plena, explicado por Alfonsin (2007, p. 78 *apud* Granja e Magalhães, 2021, p. 3), como sendo um processo de colaboração entre o Poder Público e a população beneficiária, que envolve dimensões sociais, jurídicas e urbanísticas, e procura, principalmente, legalizar ocupações irregulares, enquanto simultaneamente promove melhora na qualidade de vida e no ambiente urbano.

Conforme explica Correia e Farias (2015, p. 867), a regularização fundiária plena, também chamada de sustentável, contempla quatro dimensões:

- a) a registral, que visa à garantia da posse ou à tutela da propriedade;
- (b) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais;
- (c) a ambiental, que proporcione a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e
- (d) a social, que garante oportunidades a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna, e, no futuro, até possam permanecer em suas comunidades de origem, mas não por necessidade e, sim, por opção.

Essas quatro dimensões necessitam que seu planejamento e execução sejam feitas de forma sistêmica, integrada e horizontal, para que a regularização fundiária plena seja de fato efetiva, do contrário, estando as dimensões em desarmonia, uma das quatro áreas pode acabar sendo privilegiada em detrimento das outras, conforme as elucidações de Vieira e Farias (2023).

Dessa forma, a execução de projetos e procedimentos referentes à Reurb presume a realização prévia de estudos pormenorizados acerca da área de intervenção, considerando características geográficas, cartográficas e físicas, além do perfil socioeconômico da população residente, abrangendo as peculiaridades do local e da região, o uso predominante dos imóveis, a quantidade de membros por núcleo familiar, renda, emprego, sexo, gênero e raça, dentre inúmeros outros dados essenciais para a qualificação do projeto de regularização (Vieira e Farias, 2023).

A Lei n.<sup>o</sup> 11.977 de 2009, antes de ser parcialmente revogada pelas Leis n.<sup>o</sup> 14.620/23 e 13.465/17, estabelecia as diretrizes do Programa Minha Casa, Minha Vida e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e, em seu art. 46, conceituava o instituto da Reurb como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O dispositivo normativo não conceituava o instituto apenas no campo jurídico, traduzindo em seu artigo o aspecto conjunto das principais dimensões da regularização fundiária plena.

O art. 9º da Lei n.<sup>o</sup> 13.465 de 2017, conhecida como Lei da Regularização Fundiária Urbana e Rural, estabelece conceito semelhante ao dispor que a Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, ressaltando o caráter pluridimensional da matéria. O art. 10 do mesmo diploma elenca os objetivos da Reurb, os quais se coadunam com o delineamento conceitual apresentado por Correia e Farias (2015). Destaca-se, dentre tais objetivos, os seguintes:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda.

Dessa forma, Remígio e Andrade (2018, p. 734) asseveram: “Tais preocupações criam padrões de desenvolvimento urbano e contribuem para evitar distorções no modelo de cidade, conferindo direitos, adequando serviços e legalizando condições para o estabelecimento de uma sociedade mais sustentável”.

Segundo Vieira e Farias (2023), o conceito enunciado pela Lei n.<sup>o</sup> 13.465/17 demonstra certo avanço dentro da temática, principalmente em virtude da forma como são tratadas as questões de irregularidade e informalidade urbana, afirmando que o foco do dispositivo normativo é a incorporação de núcleos urbanos informais à cidade “formal” e não mais a superação dessas informalidades, indicando uma mudança na perspectiva de gestão do Poder Público.

Granja e Magalhães (2021, p. 4) afirmam que a concepção de “missão civilizadora” também é frequentemente atrelada à Reurb, sendo interpretada como “um instrumento capaz de

fazer com que os assentamentos de baixa renda, que boa parte da literatura especializada classifica como “informais”, funcionem de acordo com as regras da dita cidade formal”, o que demonstra mais uma das inúmeras facetas da temática.

A regularização fundiária é caracterizada também como política pública voltada para o desenvolvimento urbano e, segundo Aguilar (2012 *apud* Remígio e Andrade, 2018, p. 731), pode-se conceituar política pública como um contrato entre a população, as autoridades e os burocratas, almejando o benefício dos interessados e redução das desigualdades sociais. Secchi (2010 *apud* Remígio e Andrade, 2018, p. 731) afirma que o conceito de política pública é polissêmico e abarca aspectos variados, além de diversos atores institucionais e políticos, que atuam em conjunto objetivando o equilíbrio social.

O conceito de política pública se relaciona com a funcionalidade a qual ela se propõe, uma vez que visa a produção efeitos específicos e determinados, de acordo com Souza (2007 *apud* Remígio e Andrade, 2018, p. 735), consistindo no somatório das atividades governamentais que possuem inclinação para repercutir no contexto social da população contemplada.

As políticas de regularização fundiária são ferramentas de efetivação e promoção do direito à moradia digna, que, como bem assevera Neto (2019), somente será plenamente alcançado e exercido se a Reurb for executada em seu sentido amplo, contemplando as quatro dimensões que compõe o conceito de regularização fundiária plena.

Na seara constitucional, a Reurb é abordada no capítulo da política urbana, disposta nos artigos 182 e 183, e visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, se complementando de forma direta com os conceitos de política pública elencados anteriormente. Nestes artigos estão previstos ainda outros importantes instrumentos urbanístico-jurídicos, como o plano diretor, o IPTU, a usucapião e a desapropriação.

Como observado, a matéria fundiária é incrivelmente vasta e, procurando se adequar a essa vastidão, a Lei n.º 13.465/17 estabelece duas modalidades diferentes de regularização fundiária em seu artigo 13, sendo elas: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S), modalidade aplicada a núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, pela população de baixa renda; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), modalidade aplicada a núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população que não se enquadra como baixa renda.

A Reurb-S, por ter como beneficiária a população que se encontra em estado de vulnerabilidade socioeconômica, possui isenção de custas e emolumentos de atos registrais,

conforme disposto no §1º do art. 13 da Lei n.º 13.465/17. Quanto a Reurb-E, sua qualificação é residual, ou seja, quando não for possível a aplicação da Reurb-S, aplica-se a Reurb-E.

Para Correia (2017, p. 191), as duas modalidades são tratadas de forma equiparada, diferindo apenas quanto ao beneficiário final, entretanto, a autora critica tal equiparação, afirmando que a inexistência de uma diferenciação mais específica acaba por compelir no tratamento igualitário de beneficiários totalmente inversos, “a população economicamente vulnerável, que jamais pode se amoldar aos padrões urbanísticos da cidade formal e a população de média e alta renda, que, em tese, optou pela irregularidade urbanística a despeito de dispor de meios financeiros para provê-la”.

Vieira e Farias (2023) explicam que existe uma terceira “modalidade” de regularização fundiária, que, na verdade, se trata de um rito processual especial, denominada Reurb-I, Regularização Fundiária Urbana Inominada, pouco comentada dentro da doutrina. Essa “modalidade” não possui denominação expressa como a Reurb-S e a Reurb-E, ganhando essa qualificação a partir da interpretação do art. 69 da Lei n.º 13.465/17, e refere-se à regularização de lotes parcelados antes da vigência da Lei n.º 6.766 de 1979, conhecida como lei dos loteamentos (Lisboa e Reis, 2021).

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.

Conforme aclara Remígio e Andrade (2018), o instituto da Reurb objetiva assegurar a ocupação do solo de maneira eficaz, utilizando, de forma conjunta, os dispositivos jurídicos estabelecidos dentro da temática fundiária e o uso funcional da área ocupada, firmando uma ordenação territorial dentro do local beneficiado e promovendo a melhoria da qualidade de vida da população residente, bem como, do ambiente urbano.

Nascimento (2013, p. 16) assevera que o conceito de regularização fundiária é dinâmico e sofre modulações com o decorrer do tempo, ademais, a autora afirma que essas modulações representam uma “tentativa de aprimoramento do instituto em decorrência de aplicações empíricas que envolveram a sua utilização pelo Poder Público”, percepção que demonstra a abrangência do tema e sua constante evolução.

Compreende-se do exposto, a complexidade conceitual em que o instituto da regularização fundiária está imbebido, sendo amplamente diverso em seus significados e dimensões, possuindo não somente uma abordagem jurídica, como também cultural, política, econômica e, principalmente, social, enquanto meio de materialização do direito à moradia, o

que atesta a necessidade de realizar a interpretação dessa temática multifacetada de forma interdisciplinar.

## **1.2. Evolução histórica e jurídica da Reurb**

Após as considerações iniciais sobre o conceito de regularização fundiária, é imprescindível compreender o contexto histórico-jurídico da temática, formulando uma breve linha do tempo acerca da matéria. Conforme apontado por Lima (1990), o primeiro regime de terras instituído no Brasil, enquanto colônia, foi o das sesmarias, sistema advindo de Portugal.

Durante o século XVI, Portugal experimentava uma política de terras essencialmente medieval, derivada do feudalismo da época, como bem explica Costa (1999). Tal política, denominada de sesmarias, foi exportada para o Brasil, se tornando a forma primária e principal de aquisição de terra no período colonial.

Abreu (2011, p. 542) elucida a origem do termo “sesmaria”, afirmando que essa qualificação nasce da forma em que os territórios dos concelhos portugueses – unidades administrativas – eram organizados, sendo divididos de maneira equitativa, em sextas partes, chamadas de “sesmos”. Segundo o autor, para impedir injustiças e garantir o devido cumprimento legal, era eleito um cidadão para cada sesmo, o qual deveria cumprir com a exigência de comparecer ao sesmo em um dos dias úteis da semana, dessa forma: “Os sesmos ficaram então conhecidos como sesmos de segunda-feira, de terça-feira etc., e os delegados municipais tomaram a denominação de sesmeiros. Por sua vez, as terras que eles concediam ficaram conhecidas como sesmarias”.

O regime sesmarial consistia na concessão ou doação de terras aos particulares que dispusessem de grande *status* social ou que houvessem prestado serviços à Coroa lusitana, com o intuito de promover a colonização, gerando o povoamento do território brasileiro e o cultivo das terras, estimulando o aproveitamento do território brasileiro, como bem leciona Nozoe (2006).

Por ser um sistema fortemente baseado na monarquia absolutista, Costa (1999) explica que as terras da colônia eram consideradas parte do patrimônio pessoal do rei e, portanto, sua aquisição advinha do arbítrio real, sendo a concessão ou doação considerada um favor pessoal e personalíssimo, que não poderia ser herdado e baseava-se na avaliação do beneficiário, levando em consideração seu prestígio social, qualidades pessoais e os serviços prestados à Coroa.

Segundo esclarecido por Alveal (2015), durante os dois primeiros séculos do período colonial, em razão da ausência de maiores especificações sobre o regime sesmarial, era comum que as terras fossem doadas com extensas dimensões, consequência também da concepção de que, diante da vastidão de terrenos disponíveis, era justificada a concessão de grandes extensões. Costa (1999) afirma que os sesmeiros obtiveram apenas o usufruto da terra, enquanto a propriedade permanecia sendo da Coroa.

Durante esse período, a “propriedade” das terras coloniais significava prestígio social, uma vez que as doações e concessões implicavam diretamente no reconhecimento dos méritos dos beneficiários pela Coroa lusitana, conforme explica Costa (1999). Dessa forma, a autora elucida que os senhores de engenho acumularam grandes extensões de terra, requisitando doações em nome de familiares e amigos, não somente para garantir a produção da cana e a prosperidade do engenho, mas também como forma de aumentar seu prestígio social.

Enquanto os nobres de Portugal recorriam ao privilégio das concessões sesmariais, os colonos comuns, que não possuíam o *status* social necessário para se beneficiarem de uma doação feita pela Coroa lusitana, recorriam à ocupação de áreas do interior da colônia, ou à margem das sesmarias, limitados à agricultura de subsistência, uma vez que não possuíam capital para adquirir escravos ou construir engenhos (Costa, 1999). Nozoe (2006, p. 596) complementa: “Ao lavrador de parcós recursos, analfabeto e desprovido de meios para influenciar os governantes, convinha a posse das faixas situadas entre os limites das grandes propriedades”.

Neste regime latifundiário, porém, em que o cultivador independente, o lavrador livre é economicamente asfixiado, vê-se, então, o aposseamento pelos colonos dos tratos de terreno, deixados entre os limites das grandes propriedades, e assiste-se à migração dos mais audazes, para as paragens distantes dos núcleos de povoamento, em demanda de terras que, de tão remotas, ao senhor de fazenda lhe não valha ainda a pena requerer de sesmaria (Lima, 1990, p. 47).

Diante de tais elucidações, é possível observar que o atual cenário fundiário do Brasil, onde alguns poucos possuem muito, enquanto alguns muitos não possuem nada, é um eco do período colonial que, tristemente, ainda reverbera no contexto social do país, onde o acesso à terra é limitado e a propriedade não exerce a sua função social. Abreu (2011, p. 539) afirma: “somos volta e meia lembrados que muitos problemas do país têm origens distantes no tempo e acompanham-nos desde os primórdios da colonização”.

Acerca deste ponto, Lima (1990, p. 41) complementa: “Não é de esquecer, no entanto, o modo por que a população colonial se estabeleceu no nosso território, obedecendo, não a um plano de distribuição geográfica predeterminado, mas ao arbítrio e à conveniência individual”.

Por volta de 1690, o sistema de sesmarias sofreu mudanças em sua regulamentação e, dentre elas, Alveal (2015) explica que, as terras anteriormente doadas indiscriminadamente, passaram a ser demarcadas, não podendo ultrapassar o limite máximo estabelecido, além disso, foi instituído um foro, cobrado proporcionalmente ao tamanho da sesmaria possuída, funcionando como uma espécie de limitador ao tamanho da terra, pois quanto maior a doação, maior seria o ônus incidente sobre a terra e mais custoso seria para o sesmeiro.

No século XIX, com a independência da colônia, o regime das sesmarias foi abolido e, conforme explica Nozoe (2006), o apossamento se tornou cada vez mais comum, não só para os camponeses pobres de recursos, mas também para os nobres detentores de capital. Até a promulgação da Lei de Terras em 1850, primeira legislação regulamentadora da estrutura fundiária brasileira, a ocupação permaneceu sendo o principal e praticamente único meio de aquisição de terrenos (Abreu, 2011).

Segundo aclara Costa (1999), autora amplamente utilizada nesta pesquisa, a Lei de Terras de 1850 expressava as preocupações da elite brasileira acerca da confusa e incerta situação territorial deixada pela abolição das sesmarias, sendo assim, o dispositivo normativo surgiu como uma tentativa de regularizar as propriedades. Abreu (2011, p. 559) afirma que a Lei de Terras “reconheceu as sesmarias antigas, ratificou formalmente o regime das posses, e instituiu a compra como a única forma de obtenção de terras”.

Como bem aponta Costa (1999), com o surgimento da lei, as terras deixaram de integrar o patrimônio pessoal do rei para incorporar o patrimônio da nação, não podendo mais serem adquiridas por doações ou concessões de cunho arbitrário e pessoal, e sim – e somente – através da compra, conforme o poder aquisitivo do comprador. Entretanto, segundo Costa (1999) e Lima (1990), as terras eram vendidas a preços exorbitantes, impossibilitando, mais uma vez, que o camponês sem recursos pudesse adquiri-las.

Conforme explica Christillino (2017), além de proibir o acesso à terra por meios que não fossem o de compra e venda, a lei obrigava os posseiros e sesmeiros a legitimar suas posses dentro do prazo estipulado pela norma, ademais, o dispositivo também instituiu declarações – registros – de terras possuídas, dentre outros procedimentos.

Em meados do século XX, com o crescimento das metrópoles, o advento da industrialização e do capitalismo, acontece o êxodo rural, período em que os apossamentos aumentaram exponencialmente, gerando a ocupação desordenada e desenfreada das áreas urbanas mais desenvolvidas (Neto, 2019). Ao passo em que se avança na cronologia histórico-jurídica da temática, nota-se que a realidade fundiária do Brasil republicano pouco difere do Brasil imperial.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inovou ao tratar da política de desenvolvimento urbano em seus artigos 182 e 183, objetivando a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Ademais, a Carta Magna estabelece instrumentos jurídico-urbanísticos essenciais à regularização fundiária, como o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, a desapropriação de imóveis urbanos, o parcelamento e edificação compulsória, o IPTU e a usucapião.

A partir desse momento, comprehende-se uma mudança na concepção do significado do direito à propriedade, que não mais se baseia em prestígio social ou poder aquisitivo, e sim, no cumprimento da sua função social, na efetivação do direito à moradia e na dignidade da pessoa humana, teses que ressaltam o caráter social da Constituição Cidadã.

A Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade – é responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Dentre essas diretrizes gerais, elencadas no art. 2º da lei, destacam-se:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; [...].

O estatuto também visa a ordenação e o controle do uso do solo, a fim de evitar inúmeros contingentes, como: a exposição da população a riscos de desastres; a poluição e a degradação ambiental; a deterioração das áreas urbanizadas; e a utilização inadequada dos imóveis urbanos, conforme disposto nas alíneas do inciso VI, do art. 2º.

Como ponto alto da lei, estão os instrumentos da política urbana, enumerados em seu art. 4º, os quais são mais aprofundados em seções específicas ao longo do estatuto. Dentre os instrumentos, estão: I – os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – o planejamento municipal, que abrange o plano diretor, o parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, as diretrizes

orçamentárias e os planos de desenvolvimento econômico e social; IV – os institutos tributários e financeiros, compostos pelo IPTU, as contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – os institutos jurídicos e políticos, dos quais se destacam a desapropriação, instituição de zonas especiais de interesse social, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, a regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse; e por fim, VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Dessa forma, como bem aponta Bodnar (2022), comprehende-se que o Estatuto da Cidade é lei basilar do Direito Urbanístico, uma vez que, ao tempo de sua promulgação, abordou pontos cruciais acerca da política de desenvolvimento urbano, garantindo a implementação, efetivação e concretização dos preceitos constitucionais. Levy (2017) afirma que a Lei n.º 10.257/01 corporifica um agrupamento de conquistas históricas e sociais referentes à pauta fundiária e urbana, resultado de articulações provenientes da população.

Avançando mais um pouco na linha temporal da temática, está o marco legal fundiário mais recente, a Lei n.º 13.465/17 – Lei da Regularização Fundiária Urbana e Rural – que inovou em diversos aspectos ao tratar do tema. Conforme elucida o art. 1º da lei, o dispositivo dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

A lei reserva um título exclusivo para abordar de forma minuciosa a regularização fundiária urbana, conceituando a temática, em seu art. 9º, como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O §1º desse mesmo artigo aponta que a Reurb se baseia nos princípios da sustentabilidade econômica, social, ambiental e da ordenação territorial, visando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Dentre os objetivos da Reurb, elencados no art. 10 da lei, destacam-se:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Tais objetivos demonstram uma grande preocupação por parte do legislador de englobar no dispositivo todas as dimensões da chamada “regularização fundiária plena”, sem privilegiar somente as questões jurídicas, geralmente referentes à titulação do terreno. Dessa forma, depreende-se certo cuidado em não utilizar a Reurb unicamente como um procedimento de regularização registral, e sim como uma política pública que visa a melhora na qualidade de vida da população beneficiada.

Por fim, o art. 23 da norma trouxe uma grande inovação, a legitimação fundiária, a qual é definida como forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Alfonsin *et al.* (2020) afirmam que a referida lei inova não somente em seus procedimentos, mas também no modelo de política urbana adotado anteriormente à sua promulgação. Compreende-se do exposto que a atual situação fundiária do Brasil tem origem direta na política territorial adotada durante o período colonial, seguida por tentativas infrutíferas de limitação desse acúmulo de terras, resultando nos assentamentos e ocupações precárias espalhados por todo o país. Com a chegada do século XXI, nota-se uma maior preocupação por parte do Estado em garantir a função social da propriedade, o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana, o meio ambiente saudável e urbanizado, assim como o aprimoramento da qualidade de vida dos cidadãos.

### **1.3. Panorama fundiário no estado do Piauí**

Feita a pormenorização do contexto nacional da regularização fundiária, a pesquisa irá se voltar para o cenário piauiense, foco principal da presente monografia. O panorama fundiário atual do Piauí, assim como do resto do Brasil, remonta à colonização portuguesa e à monarquia

absolutista, sendo marcado pela concentração de terra nas mãos de poucos e resultado de um longo seguimento de disputas entre a população nativa e colonizadora, conforme aclara Andrade e Viana (2016).

De acordo com Costa (1982, p. 16), o estado do Piauí somente foi ocupado de forma efetiva a partir de 1660, enquanto sua estrutura econômico-social foi ligeiramente definida em 1780, após o que o autor define como “mais de um século de exploração extensiva e predatória de suas terras e de caça sistemática aos índios”.

O avanço da colonização no território piauiense decorre de uma série de conflitos armados entre os nativos indígenas e colonizadores, que visavam garantir o desenvolvimento da pecuária e a posse da terra, segundo Lima (2020). A autora assevera que a maneira como se sucedeu a colonização no estado do Piauí resultou no extermínio de inúmeras etnias e, como consequência, na construção de uma sociedade fundada no mercantilismo e no escravismo.

A entrada dos colonizadores nessa região se deu por diversas frentes e finalidades. Ocorreu tanto pelo Norte, pelo delta do rio Parnaíba, onde a finalidade era de comercialização de produtos da terra com os indígenas; pelo centro-norte, através das expedições com a finalidade de captura e escravização de indígenas; e pela região Sudeste do atual território piauiense, através das bacias dos rios Gurguéia e Piauí, fomentado tanto pelas guerras contra os índios, quanto pela ganância sobre as terras para “fabricação” de fazendas de gado (Alencar; Espíndola; Sousa, 2023, p. 80).

Conforme explica Alencar, Espíndola e Sousa (2023), o cenário piauiense atual, em que se observa uma grande concentração de terras, é resultado da forma como o estado foi colonizado, não somente pela introdução dos latifúndios, como também pela pecuária extensiva. Os autores afirmam que o controle exercido sobre a terra durante esse período era derivado de processos constantes de aposseamento.

Neto (2013) acrescenta que a maioria dos sesmeiros proprietários eram ausentes, ou seja, não residiam, cultivavam ou exploravam as suas terras, resultando na chamada “grilagem” desses terrenos, uma vez que a população desprovida de capital se via obrigada a ocupar sem título formal as áreas que ainda não estavam em uso.

Alencar, Espíndola e Sousa (2023), autores amplamente utilizados neste capítulo, asseveram que, além dos elementos narrados anteriormente, houve outro fator que contribuiu para o atual panorama fundiário do Piauí: a duplicidade de gestão territorial no colonialismo. Os autores explicam que, originalmente, em razão do sistema das capitâncias hereditárias, parte do território piauiense era comandado pela capitania de Pernambuco, enquanto a outra parte era regida pela capitania do Maranhão.

Com o fim desse regime, determinada parte, ao longo da bacia do Rio Parnaíba, “ficou submetida administrativamente ao estado de Pernambuco e ao Governo Geral do Brasil, com

sede em Salvador; e outra parte ficou administrada pelo estado do Maranhão e Grão Pará; ou seja, sob governos coloniais distintos” (Alencar; Espíndola; Sousa, 2023, p. 89), gerando divergências na aplicação do regime de terras.

Assim, os primeiros 100 anos de colonização do Piauí vão ser marcados pelos conflitos fundiários: de um lado fazendeiros brancos arrendatários, posseiros e autoridades locais, descendentes dos fazendeiros locais, apoiados junto Corte portuguesa pelo governo colonial do Maranhão; e do outro, os sesmeiros baianos, defendidos pela capitania de Pernambuco e o governo colonial do Brasil, com sede em Salvador (Alencar; Espíndola; Sousa, 2023, p. 91).

Ademais, os autores explicam que, em virtude dessa dualidade de gestão e da concessão desregrada de grandes extensões de terra, muitos conflitos fundiários pelo controle do território nasceram, corroborando para a criação da capitania de São José do Piauí em 1718. O domínio de grandes extensões de terra resultou na exclusão da parte da população que não possuía recursos para ser beneficiada com uma concessão sesmarial, obrigando-os a recorrer à grilagem, ocupando as margens desses terrenos.

Assim como a nível nacional, após a abolição das sesmarias, a ocupação se tornou o principal meio de adquirir a posse das terras piauienses, surgindo, a partir daí, outros inúmeros conflitos, entre os sesmeiros da capitania do Maranhão, do Pernambuco, do Piauí e os grileiros. Neto (2013) assevera que, mesmo séculos após tais acontecimentos e mesmo diante da promulgação de diversas leis, as questões referentes à concentração e exclusão de terra persistem no estado do Piauí.

Após as considerações históricas, é imprescindível voltar-se para o aspecto jurídico e normativo da temática dentro do cenário piauiense, abordando as principais leis estaduais envolvendo a questão fundiária. Como um dos primeiros marcos legais do estado do Piauí dentro da temática, pode citar-se a Lei n.º 3.783 de 1980, posteriormente editada pela Lei n.º 8.006 de 2023, responsável por criar o Instituto de Terras do Piauí – INTERPI, denominando a autarquia como órgão executor da política fundiária estadual. A lei dita que compete ao INTERPI:

- I - executar a Política Estadual de Regularização Fundiária;
- II - instaurar, de ofício ou mediante provocação, Processo Discriminatório Administrativo para incorporação formal, ao patrimônio estadual, de terras devolutas pertencentes ao Estado do Piauí, nos termos do art. 26, IV, da Constituição Federal;
- III - executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento e de registro dos bens imóveis pertencentes ao Estado do Piauí;
- IV - manter sistema unificado de informações sobre os bens de que trata esta Lei, que conterá, além de outras informações relativas a cada imóvel, a localização, a área, número da matrícula no registro de imóveis competente e o tipo de uso;
- V - processar e julgar os pedidos, individuais ou coletivos, de regularização de ocupações existentes em imóveis estaduais, na forma da lei;
- VI - instaurar, de ofício ou mediante provocação, os processos de fiscalização dominial;

VII - emitir, nos casos de regularidade da transferência de imóvel do patrimônio público para o particular, a respectiva Certidão de Regularidade Dominial, na forma do regulamento;

VIII - processar e julgar os pedidos de Reconhecimento de Domínio de que trata a Lei Complementar Estadual nº 244, de 11 de dezembro de 2019;

IX – regularizar, na forma da lei, os territórios reivindicados por povos e comunidades tradicionais; e

X – auxiliar, diretamente, a Secretaria da Administração na gestão do patrimônio imobiliário do Estado do Piauí, especialmente nas demandas relacionadas à afetação dos bens imóveis estaduais.

Quase trinta anos depois do referido dispositivo, foi promulgada a Lei n.º 5.595 de 2006, que dispõe sobre a regularização fundiária no âmbito das comunidades quilombolas, demonstrando certa preocupação do ente quanto à dimensão social da Reurb.

Em 2010, foi publicada a Lei n.º 5.966, dispendo acerca dos ditames da regularização fundiária, especificamente na região do Cerrado piauiense, estabelecendo que este bioma é composto pelos Municípios de Bom Jesus, Baixa Grande do Ribeiro, Uruçuí, Bertolínia, Santa Filomena, Gilbués, Currais, Ribeiro Gonçalves, Sebastião Leal, Antônio Almeida, Marcos Parente, Porto Alegre do Piauí, Monte Alegre, Palmeira do Piauí, Manoel Emídio, Barreiras do Piauí, Corrente, São Gonçalo do Gurgueia, Redenção do Gurgueia, Elizeu Martins, Colônia do Gurgueia, Pavussu, Cristino Castro, Alvorada do Gurgueia e Parnaguá.

Em 2019, o estado do Piauí passou a possuir sua própria Lei de Regularização Fundiária – Lei n.º 7.294, que estabelece que o INTERPI é a entidade competente para gerir as terras públicas e devolutas estaduais, nos moldes da lei que criou o instituto. O art. 3º da referida lei define conceitos importantes para a temática, elencados a seguir:

I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família;

II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa;

III - exploração direta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral;

IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada, de fato ou de direito, por terceiros, que não sejam os requerentes;

V - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo ou que viabilize a exploração de outro imóvel, servindo de reserva legal na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

VI - ocupação mansa e pacífica: aquela exercida sem oposição e de forma contínua;

VII - concessão de direito real de uso - CDRU: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária;

VIII - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras públicas; e

IX - imóvel rural: o prédio rústico de área contínua, seja qual for a sua localização, que se destina à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo;

X - territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231, da Constituição Federal, e o

art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e demais regulamentações.

Outro ponto bastante interessante acerca da lei é o seu art. 5º, que aborda a destinação das terras públicas, dispondo que elas devem ter como prioridade a regularização dos territórios tradicionais, o assentamento de trabalhadores rurais, a regularização fundiária e a proteção dos ecossistemas naturais e preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico. Esse dispositivo é específico, ao elencar prioridades diversas, apresenta dimensão semelhante ao conceito de regularização fundiária plena apresentado no início deste capítulo.

A referida legislação, em seu art. 12, elenca requisitos que condicionam a regularização fundiária no âmbito estadual, determinando que o ocupante irregular, e seu eventual cônjuge, devam: a) ser brasileiros natos ou naturalizados; b) praticar cultura efetiva; c) comprovar o exercício de ocupação e exploração diretas, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores ocupantes de boa-fé a qualquer título, anteriores à 1º de outubro de 2014; e d) não ter sido beneficiado com título de domínio em programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações expressamente justificadas pelo dirigente máximo do INTERPI.

Depreende-se, do dispositivo citado no parágrafo anterior, que a visão de regularização fundiária delimitada pela lei é, em sua maior parte, voltada para o aspecto agrário, dando ênfase ao cultivo e exploração da terra, consequência clara do período colonial vivenciado pelo estado, em que a economia se difundiu essencialmente através agropecuária.

Posteriormente, em 2023, a Lei n.º 7.294 teve alguns dispositivos revogados pela Lei n.º 8.153, a qual estabelece, em seu art. 1º, que a Política Estadual de Regularização Fundiária Urbana abrange instrumentos jurídicos e procedimentos simplificados destinados à garantia da segurança jurídica da propriedade imobiliária, do desenvolvimento econômico e social, da função social da propriedade e do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas. O art. 2º da referida lei dispõe sobre os objetivos dessa política estadual, os quais são: identificar as ocupações individuais ou coletivas informais consolidadas em imóveis públicos estaduais e garantir a transferência da propriedade imobiliária aos respectivos ocupantes, na forma da presente lei.

A partir do exposto, compreende-se que a realidade presenciada atualmente no território piauiense é um reflexo do processo de colonização do estado, que atravessou inúmeras disputas por grandes extensões de terra, obrigando a população desprovida de recursos a ocupar irregularmente as margens desses terrenos, naturalizando as chamadas “grilagens” e resultando,

séculos depois, na disparidade social apresentada modernamente, a qual tenta ser dirimida através das legislações estaduais expostas.

## **2. CAPÍTULO II – A REURB COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA E JUSTIÇA SOCIAL**

Este capítulo propõe uma leitura ampliada da regularização fundiária urbana, compreendendo-a como expressão concreta dos direitos fundamentais, em especial o direito à moradia digna. A partir da crítica à dissociação entre legalidade e realidade, o texto examina os fundamentos constitucionais que legitimam a Reurb como instrumento de inclusão urbana e de efetivação da função social da propriedade, reconhecendo que o espaço urbano brasileiro reflete desigualdades históricas que demandam respostas institucionais comprometidas com a justiça social e com a dignidade da pessoa humana.

Nesta seção, será abordada uma das principais tensões do constitucionalismo contemporâneo: a aparente colisão entre o direito à moradia e o direito à propriedade. Sustenta-se que a regularização fundiária deve ser interpretada como meio de harmonização entre esses direitos, à luz do princípio da função social da propriedade. Com base em uma abordagem interdisciplinar, apresenta-se a Reurb de interesse social como instrumento de transformação estrutural, capaz de promover pertencimento, cidadania e reparação histórica às populações excluídas do espaço formal da cidade.

### **2.1. A dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade**

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a regularização fundiária possui forte base constitucional, sendo estruturada sob o véu dos princípios e das garantias fundamentais. Dentre esses princípios dispostos no art. 1º da Constituição Federal de 1988, está a dignidade da pessoa humana, listada no inciso III, fundamento do Estado Democrático de Direito, definida por Sarlet (2011, p. 28) como:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

O autor assevera ainda que, quando não houver respeito à vida e à integridade física e moral do ser humano e não forem garantidas as condições básicas para uma existência digna, com o reconhecimento e segurança dos direitos fundamentais, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, afirmando que não se pode conceituar a dignidade da pessoa humana de forma rígida e fixa, em razão da diversidade e do pluralismo de valores e direitos

sob este princípio, definindo-o como uma concepção em constante processo de desenvolvimento.

Moraes (2012) explica que a dignidade da pessoa humana deve ser compreendida como um referencial constitucional unificador de todos os direitos fundamentais, assumindo uma função que ultrapassa interpretações reducionistas ou fragmentadas, projetando-se como um conceito normativo-constitucional amplo, capaz de abrigar e orientar a totalidade desses direitos sob uma perspectiva integradora.

Segundo Canuto (2008, p. 232) afirma que a dignidade humana e a existência digna estão intimamente interligados, corroborando para a ampliação do direito à vida, “levando à conclusão de que existir dignamente significa viver com respeito e realizar todos os princípios fundamentais, direitos e garantias plasmados na Constituição Federal de 1988”.

Ao tratar da dignidade da pessoa humana como um supradireito — ou metaprincípio, como preferem alguns autores —, a autora assevera que sua efetividade reclama, necessariamente, a concretização do chamado “mínimo existencial”, conjunto de prestações estatais essenciais à vida com dignidade. A moradia integra esse núcleo essencial, e sua ausência representa uma negação ontológica do próprio sujeito de direitos. A exclusão habitacional, portanto, não é apenas uma expressão de desigualdade econômica, mas uma violação estrutural da dignidade humana, que perpetua a invisibilidade social e impede o exercício pleno da cidadania.

Como assevera Canuto (2008, p. 142), “quem não tem direito à saúde ou à educação efetivamente preservado pelo Estado, não exerce dignamente os seus direitos [...]”, o que implica reconhecer que o direito à moradia é pressuposto indispensável à realização concreta da dignidade da pessoa humana em sua dimensão material, assim como outros direitos, como à saúde, segurança e educação. Trata-se, pois, de um direito que conjuga valor intrínseco e função instrumental: ao tempo em que é expressão direta da dignidade, é também meio de acesso a outros direitos fundamentais, como saúde, educação e segurança.

A regularização fundiária, especialmente em sua modalidade de interesse social (Reurb-S), surge nesse cenário como um instrumento normativo e político voltado à efetivação do direito à moradia e, por extensão, da própria dignidade humana. A Lei n.º 13.465/2017, ao disciplinar os procedimentos e os critérios da regularização fundiária urbana, estabelece um marco regulatório que permite ao Estado intervir para corrigir distorções históricas do acesso à terra urbana, assegurando aos ocupantes o título de propriedade e a segurança jurídica da posse.

Conforme defende Alves (2023), o acesso à moradia por meio da regularização fundiária não deve se restringir à titulação formal do imóvel, mas envolver uma governança urbana

democrática, com participação efetiva dos moradores, planejamento urbano inclusivo e observância aos direitos sociais e ambientais. A moradia regularizada é, assim, mais do que um bem jurídico patrimonial: é condição de pertencimento, cidadania e autonomia existencial. Ademais, a compreensão da regularização fundiária como instrumento de dignificação humana implica reconhecer o protagonismo das populações vulneráveis no processo de produção do espaço urbano, passando-se a incluí-las.

Sarlet (2011) pondera que a dignidade exige não apenas a abstenção de condutas violadoras, mas a atuação positiva e eficaz dos entes públicos na promoção dos direitos fundamentais. É neste ponto que a regularização fundiária urbana se revela não como um favor ou concessão administrativa, mas como um dever jurídico e político do Estado perante os segmentos historicamente marginalizados do tecido urbano. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro impõe ao Estado o dever de desenvolver políticas públicas habitacionais e de regularização fundiária como forma de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a regularização fundiária, ao garantir o direito à moradia digna, realiza em plenitude o princípio da dignidade da pessoa humana, conferindo efetividade à Constituição e legitimidade ao Estado Democrático de Direito. Sua implementação, contudo, demanda mais do que instrumentos legais: exige vontade política, participação popular e compromisso ético com a justiça social.

Diante das considerações feitas, notam-se as inúmeras camadas que envolvem o princípio da dignidade da pessoa humana. Neto (2019) afirma que a situação habitacional precária dos assentamentos e ocupações irregulares é uma grave violação à dignidade da pessoa humana, uma vez que, conforme demonstrado, o direito à moradia digna é uma extensão desse princípio.

Outro importante direito constitucional relacionado à temática fundiária é o elencado no inciso XXIII do art. 5º da Carta Magna, a função social da propriedade, figurando como uma importante base do ordenamento jurídico brasileiro. Esse mandamento constitucional reflete a evolução histórica do conceito de propriedade, que deixou de ser vista apenas como direito individual e absoluto para incorporar a dimensão social, política e econômica, destituída de sentido se desvinculada do bem comum.

Conforme destacado por Mattos (2003, p. 42 *apud* Canuto, 2008, p. 12), a função social da propriedade é “ponto de convergência de todas as gradativas evoluções alcançadas pelo conceito de propriedade ao longo do tempo”. Em outras palavras, a propriedade, seja ela rural ou urbana, só conserva legitimidade se observados os interesses coletivos, traduzidos na garantia de condições mínimas de dignidade para todos os cidadãos.

O Estatuto da Cidade sistematizou instrumentos capazes de efetivar esse direito constitucional em consonância com o desenvolvimento de políticas públicas integradas. A norma impõe ao Município a adoção de planos diretores, parcelamento do solo e a desapropriação por interesse social. Desse modo, a propriedade urbana — antes entendida como simples ativo econômico — passa a ser considerada meio de realização do direito fundamental à moradia, bem como condição necessária para a promoção da justiça distributiva e do equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, Canuto (2008, p. 13) afirma que “a propriedade que não cumpre a sua função social deve ser apropriada legalmente pelo Poder Público para desenvolver projetos em prol do bem-estar social, sendo a moradia o objeto maior deles, já que, sem ela, o ser humano não tem dignidade, no plano material”.

Na medida em que a cidade se constitui como espaço de realização de direitos, a falta de regulamentação e titulação fundiária inviabiliza a concretização do direito à moradia, perpetuando situações de vulnerabilidade e exclusão. Nesse cenário, a regularização fundiária urbana assume papel de instrumento jurídico-urbanístico que visa a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação dos seus ocupantes, conforme preconiza a Lei n.º 13.465/2017.

Neto (2019, p. 24) ressalta que “o direito à moradia, enquanto expressão da dignidade da pessoa humana, está intrinsecamente relacionado ao denominado “direito à cidade” e à dificuldade histórica na sua efetivação”. Tal afirmação demonstra a indissociabilidade entre o direito estrutural da função social e o desenvolvimento do processo de regularização fundiária.

Ao disciplinar o rito para a Reurb-S e Reurb-E, a Lei n.º 13.465/2017 instituiu procedimentos pautados na prevalência do interesse coletivo sobre o particular, sempre que a propriedade não atender às exigências de inclusão e justiça social. Assim, a regularização fundiária, longe de ser mero procedimento registral, revela-se como política pública indissociável da função social da propriedade, já que assegura a titulação dos ocupantes vulneráveis e a integração desses assentamentos ao tecido urbano formal, promovendo a inclusão dos indivíduos antes relegados ao limiar da cidadania.

Alves (2023, p. 8) afirma que a “regularização fundiária urbana de interesse social é processo que visa garantir o direito constitucional à moradia adequada e à função social da propriedade em áreas urbanas informais, no intuito de garantir a segurança jurídica dos possuidores e de promover a redução das desigualdades sociais”. A autora ressalta que, para além da entrega de títulos de propriedade, a Reurb-S deve envolver a participação efetiva dos

moradores, o planejamento urbanístico integrado e a articulação entre esferas governamentais, de modo a assegurar o acesso à infraestrutura, saneamento e serviços públicos básicos.

Historicamente, a ausência de mecanismos eficientes de titulação fundiária e a concentração de terras nas mãos de poucos contribuíram para a consolidação de ocupações informais e da especulação imobiliária, perpetuando a desigualdade territorial. Nesse cenário, o direito da função social da propriedade impõe que o Estado atue para corrigir distorções históricas, desapropriando áreas subutilizadas ou ociosas e destinando-as a projetos habitacionais de interesse social (Canuto, 2008).

A concretização do direito à função social da propriedade, por intermédio da regularização fundiária, enfrenta desafios práticos que perpassam aspectos burocráticos, financeiros e culturais, como a resistência de proprietários que se beneficiam de valores especulativos do solo urbano pode obstar a adoção de medidas como a usucapião extrajudicial ou a legitimação fundiária. Nesse sentido, Alves (2023, p. 72) destaca que “a governança urbana eficiente e um planejamento integrado são fundamentais para o êxito da regularização fundiária, pois sem a participação social e critérios claros, o processo pode se tornar meramente formal, sem promover efetiva inclusão social”.

Por fim, cumpre ressaltar que a função social da propriedade, ao nortear a política de regularização fundiária, reforça a ideia de que o direito à moradia digna não é mera ficção jurídica, mas dever estatal indeclinável. A regularização fundiária, ao assegurar a titulação, o acesso à infraestrutura e a proteção jurídica dos ocupantes, transforma a terra — que por séculos foi instrumento de acumulação exclusiva — em recurso voltado à satisfação das necessidades básicas e à promoção da dignidade humana.

Dessa forma, o direito à função social da propriedade não permanece isolado no texto constitucional: ele ganha concretude na ação estatal de políticas públicas voltadas para a regularização fundiária, garantindo que todos tenham, efetivamente, um lugar para viver com dignidade.

## **2.2. Dicotomia entre o direito à moradia e o direito à propriedade**

A dicotomia entre o direito à propriedade privada e o direito à moradia constitui um dos mais emblemáticos dilemas do constitucionalismo contemporâneo, sobretudo quando confrontado com a realidade social brasileira. Em um país marcado historicamente pela desigualdade fundiária e por políticas urbanas muitas vezes excludentes, torna-se urgente

problematizar os limites e a convivência desses dois direitos fundamentais, à luz da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988 consagra ambos os direitos: o direito de propriedade no artigo 5º, inciso XXII, e o direito à moradia no artigo 6º, como direito social, reforçado posteriormente pela Emenda Constitucional n.º 26/2000. Essa previsão normativa, contudo, não deve ser interpretada de maneira isolada. A leitura sistemática da Constituição evidencia que a propriedade não é um direito absoluto, estando vinculada ao cumprimento de sua função social, conforme o disposto no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 182, §2º, que impõe ao poder público o dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

A propriedade privada, ao longo da história, foi concebida como expressão máxima da liberdade individual e da autonomia patrimonial, todavia, tal liberdade encontra um contraponto imediato, a função social da propriedade, que condiciona o exercício dessa liberdade ao bem comum, revelando valores comunitários e de interesse público (Canuto, 2008).

Nesse sentido, Bellorio e Pereira (2014, p. 38) apontam que “embora haja reconhecimento jurídico a respeito dos atributos sociais da propriedade, a sua efetividade ainda está aquém das necessidades da sociedade”. A propriedade, portanto, deve ser compreendida como um instituto jurídico instrumentalizado para atender ao interesse coletivo, e não apenas como manifestação de poder individual sobre a coisa. É nesse ponto que emerge a relevância do direito à moradia como conteúdo necessário da função social da propriedade, em especial no espaço urbano.

Sodré (2016, p. 225) assevera que, “no sistema jurídico brasileiro, somente é possível se admitir um direito de propriedade funcionalizado”, sendo que tal funcionalização tem por base, entre outros elementos, o direito à moradia adequada. Esse entendimento, amplamente difundido após a promulgação do Estatuto da Cidade, permite compreender que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, conforme dispõe o art. 1º da referida lei.

Ao considerar que “sem moradia é impossível usufruir de uma vida digna” (Bellorio e Pereira, 2014, p. 37), deve-se reconhecer que o direito à moradia não é um apêndice do direito de propriedade, mas um direito autônomo e fundamental. A moradia digna, conforme definida por Dias (2011, p. 7), é aquela que garante “condições de vida sadia, com segurança, infraestrutura básica e serviços públicos eficientes”. Quando inexistente, compromete diretamente o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana — valor estruturante de todo o ordenamento jurídico constitucional.

O direito à moradia é norma social fundamental posta no artigo 6º da Constituição Federal brasileira. No entanto, aludido direito é amplo e vai além do dever, por parte do poder público, da oferta de um simples imóvel. Cabe, nesse sentido, destacar o conceito de moradia adequada enquanto direito de viver com paz, segurança e dignidade (Ramos e Albuquerque, 2021, p. 928).

A tensão entre esses direitos se manifesta de maneira especialmente aguda no contexto da regularização fundiária. Esse processo, que visa conferir segurança jurídica à posse e ao uso da terra urbana, é revelador das contradições entre a norma e a realidade. Tal fenômeno ilustra a crítica feita por Martins e Mastrodi (2018), segundo os quais, o direito à moradia tem sido promovido predominantemente por meio do direito de propriedade, reiterando padrões históricos de segregação. Para os autores, é imprescindível que o direito à moradia seja efetivado de forma autônoma, desvinculando-se do paradigma patrimonialista que ainda predomina nas políticas habitacionais brasileiras. Essa autonomia não significa ruptura, mas reequilíbrio entre interesses individuais e coletivos.

Por outro lado, a efetivação concreta da regularização fundiária, como política pública, deve considerar a articulação entre esses direitos em uma lógica inclusiva. Nesse aspecto, Nunes, Netto e Lehfeld (2023, p. 53) observam que a “perspectiva de concreção da dignidade da pessoa humana no tocante à moradia no Brasil é a de inclusão e como direito social, requer normas programáticas por parte do Estado [...] no sentido de concretizá-lo”.

A coexistência entre o direito de propriedade e o direito à moradia não deve ser encarada como uma colisão inconciliável, mas como uma tensão constitucional a ser administrada pelos poderes públicos, por meio de instrumentos jurídicos disponíveis. Esses mecanismos têm o potencial de conciliar a segurança jurídica da posse com a garantia de um espaço habitável e digno para todos os cidadãos, nos termos do que prevê o Estatuto da Cidade.

A superação da visão clássica de propriedade como expressão de soberania individual implica adotar uma compreensão voltada à sua função social, voltada ao bem comum e à justiça distributiva. Nesse cenário, a regularização fundiária surge como instrumento de inclusão social, de justiça territorial e de efetivação do direito à cidade.

Dessa forma, a regularização fundiária não pode ser observada apenas como uma técnica administrativa, mas um gesto de reparação histórica. Sua implementação demanda sensibilidade jurídica e política, visando a concretização de direitos fundamentais em seu sentido mais amplo. Trata-se, em última análise, de reconhecer que o direito à moradia, quando ignorado ou negligenciado, torna a propriedade um privilégio vazio de sentido ético, social e constitucional.

A tensão entre o direito à propriedade privada e o direito à moradia revela-se como um embate normativo e valorativo que coloca em diálogo os fundamentos do Estado Democrático

de Direito, demandando do intérprete e do aplicador do direito um esforço hermenêutico à luz da função social da propriedade e da centralidade da dignidade da pessoa humana.

Ocorre que a colisão entre esses dois direitos fundamentais se manifesta, na prática, de forma contundente nos conflitos possessórios urbanos, particularmente nas ações de reintegração de posse ajuizadas por proprietários formais contra ocupações promovidas por movimentos sociais de moradia. Como evidenciado no estudo empírico de Acypreste e Costa (2016, p. 1824), o Poder Judiciário tem adotado uma postura marcadamente conservadora, privilegiando a proteção da propriedade em sua acepção liberal, em detrimento do reconhecimento do direito à moradia e da função social da terra urbana: “As categorias constitucionais do direito à moradia e da função social da propriedade são pouco exploradas pelos juízes”.

Essa realidade revela uma assimetria na ponderação de direitos fundamentais, que desconsidera a complexidade do fenômeno da informalidade urbana e as implicações sociojurídicas do déficit habitacional. De acordo com dados apresentados no estudo de Ramos e Albuquerque (2021, p. 922), o Brasil possui mais de 6,9 milhões de famílias sem moradia e 6,05 milhões de imóveis desocupados, o que escancara a contradição estrutural do modelo fundiário vigente e reforça a urgência de políticas públicas eficazes de regularização fundiária.

Nesse sentido, a regularização fundiária urbana, especialmente na vertente de interesse social – Reurb-S, surge como instrumento jurídico capaz de harmonizar os direitos em aparente conflito. Ao reconhecer a posse consolidada e promover a titulação dos ocupantes, a Lei n.º 13.465/2017 confere segurança jurídica às populações vulneráveis, ao mesmo tempo que concretiza a função social da propriedade.

Além disso, a regularização fundiária não se limita ao plano jurídico-formal, envolvendo uma gama de medidas urbanísticas, ambientais e sociais que buscam promover o direito à cidade e mitigar os efeitos deletérios da exclusão urbana. Nascimento (2013, p. 19) ressalta que tal processo deve ser compreendido como instrumento de política urbana, apto a assegurar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, o que evidencia seu papel integrador entre os princípios constitucionais da ordem econômica e social. Junior e Cardoso (2005 *apud* Ramos e Albuquerque, 2021, p. 928) complementam que, para efetivar o direito à moradia digna, é necessário haver segurança jurídica da posse e acesso a serviços de infraestrutura.

A centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado o dever de atuação afirmativa na promoção do direito à moradia, sendo inaceitável a sua omissão diante de ocupações que, embora à margem da legalidade formal, constituem expressão de legítima

resistência ao déficit habitacional crônico. É preciso reconhecer que a dicotomia entre propriedade e moradia não é apenas jurídica, mas também política e ideológica. Ela expressa a disputa entre um modelo de cidade excludente, baseado na mercantilização do solo urbano, e outro inclusivo, voltado à universalização dos direitos fundamentais.

Dessa forma, a regularização fundiária deve ser compreendida como estratégia de reconciliação entre direitos fundamentais, promovendo uma leitura sistemática e integradora da Constituição. A superação da dicotomia entre propriedade e moradia exige um novo olhar jurídico, sensível às realidades concretas e comprometido com a justiça social, a partir de uma concepção plural e inclusiva do direito à cidade. Como bem sintetiza Alves (2023, p. 9), “a regularização fundiária urbana de interesse social é um processo que visa garantir o direito constitucional à moradia, promovendo justiça social e segurança jurídica aos ocupantes”.

Além disso, uma moradia adequada deve ter um custo acessível, boas condições físicas e salubridade, acessibilidade, localização adequada (rodeada de serviços públicos, opções de emprego) e ter adequação cultural, ou seja, respeitar os padrões habitacionais culturais de uma comunidade. Percebe-se, ante a exposição do conceito, que possibilitar moradia adequada envolve a realização de aspectos culturais, econômicos, sociais e ambientais (Ramos e Albuquerque, 2021, p. 928).

Portanto, mais do que compatibilizar direitos, trata-se de ressignificar a própria noção de propriedade, enquadrando-a no contexto de um Estado democrático voltado à realização dos direitos sociais. A propriedade que nega moradia não cumpre sua função social e, portanto, não merece a proteção constitucional irrestrita. A cidade é de todos, e a justiça fundiária é o caminho para que esse pertencimento seja, de fato, universalizado.

Apesar dos avanços legislativos no campo da política urbana, observa-se que o ordenamento jurídico pátrio ainda enfrenta certos desafios significativos quanto à eficácia da regularização fundiária como instrumento de concretização do direito à moradia, perpetuando a exclusão socioespacial. Nesse cenário, é fundamental reconhecer que a regularização fundiária não se limita à produção normativa, exigindo, para sua materialização, a atuação coordenada entre os entes federativos, operadores do Direito, movimentos sociais e agentes do sistema registral, conforme ressalta Alves (2023, p. 13), ao destacar a necessidade de uma atuação integrada para viabilizar a inclusão jurídica de populações historicamente invisibilizadas:

É importante destacar que a erradicação das desigualdades sociais e a promoção da justiça social são condições necessárias para a efetivação do direito à moradia adequada no Brasil. Isso significa que, além das políticas de regularização fundiária, é preciso promover a distribuição justa de recursos e ações que visem à promoção da equidade social.

Ademais, a regularização fundiária urbana de interesse social revela-se instrumento idôneo para a superação da dualidade entre cidade legal e cidade real, representando um passo

decisivo na construção de um modelo urbano mais equânime e inclusivo. Ao incorporar juridicamente os assentamentos informais à malha urbana, a Reurb-S contribui para a realização dos direitos fundamentais em sua plenitude, permitindo que o direito à moradia opere como pressuposto para o exercício de outros direitos constitucionais, como saúde, educação e participação política.

Nesse sentido, conforme assinala Nascimento (2013), trata-se de garantir a todos os cidadãos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promovendo, por meio da regularização, a efetivação material da justiça social, em consonância com os fundamentos do Estado Democrático de Direito e com os vetores axiológicos da Constituição de 1988.

### **2.3. A Reurb como política atenuadora das desigualdades socioeconômicas**

A regularização fundiária urbana, em sua expressão mais sensível e transformadora, emerge como resposta concreta à histórica exclusão social materializada no espaço urbano brasileiro. Trata-se de uma ferramenta jurídica e política que atua diretamente na reversão das desigualdades sociais, na medida em que incorpora à legalidade inúmeros cidadãos que, até então, viviam à margem do direito à cidade e à moradia digna.

Historicamente, o acesso à terra urbanizada no Brasil foi condicionado por uma lógica mercantil, na qual os direitos foram subordinados à capacidade de consumo. Essa lógica, profundamente enraizada na estrutura fundiária urbana, resultou na segregação socioespacial, impondo aos mais pobres a alternativa da informalidade como único caminho de habitação possível. Como observa Morales e Sousa (2010) a escassez de áreas devidamente urbanizadas constitui traço distintivo da realidade urbana brasileira, enquanto a excessiva valorização do solo urbano atua como fator impulsor da ocupação de territórios irregulares, frequentemente situados em zonas ambientalmente sensíveis.

É nesse contexto de exclusão e informalidade que a regularização fundiária se estabelece como um instrumento de justiça social, propondo o reconhecimento jurídico de uma realidade social consolidada, cujas raízes estão na ausência histórica de políticas públicas inclusivas. A regularização é, portanto, não apenas um ato administrativo, mas uma decisão política de integrar o excluído, de devolver dignidade àqueles que sempre estiveram na cidade, mas nunca foram reconhecidos por ela.

Para além do reconhecimento dominial, a regularização fundiária promove a inclusão social a partir da urbanização de assentamentos informais, do acesso à infraestrutura básica e

da segurança jurídica da posse. Ao trazer a população informal para a legalidade, garante-se o acesso a serviços públicos, crédito habitacional, mobilidade urbana e, sobretudo, a cidadania plena. Como bem pontua Nascimento (2013, p. 12), a regularização fundiária de interesse social – Reurb-S, se apresenta como um instrumento da política de desenvolvimento urbano, a qual se trata de “um mecanismo considerado apto a trazer para a legalidade uma situação fundiária irregular que possa ser identificada como de interesse social, ou seja, que tenha como público alvo a população de baixa renda”.

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a função social da propriedade e o direito à moradia, estabeleceu os pilares jurídicos para a implementação de políticas urbanas mais equitativas. Com isso, a regularização fundiária passou a ser compreendida como um dos mecanismos essenciais para o cumprimento da função social da cidade. O Estatuto da Cidade, nesse sentido, conferiu densidade normativa ao conceito, estabelecendo diretrizes para a política urbana orientadas à inclusão social e à justiça territorial.

Entretanto, a regularização não pode ser compreendida apenas como uma resposta tecnocrática. Ela precisa ser sensível às formas de vida ali constituídas, aos vínculos afetivos e identitários dos moradores com seus territórios. Ferreira (2018, p. 10) propõe, nesse sentido, uma concepção topofílica da regularização, na qual se reconhece a favela como expressão de um “planejamento urbano concomitante”, resultado da resistência e da luta por pertencimento e, segundo o autor, essa concepção resgata o caráter humano da regularização fundiária e a afasta de uma prática meramente legalista e sanitária, voltada à “(re)adequação do espaço a um conjunto de expectativas que não são aquelas cultivadas pelos moradores [...]”.

A regularização fundiária, quando orientada por princípios democráticos e participativos, transforma-se em um verdadeiro vetor de desenvolvimento humano. Ao garantir o direito à permanência e qualificar o espaço urbano popular, ela reverte séculos de negação de direitos e de invisibilidade institucional. Segundo Nascimento (2013), trata-se de um processo que não se limita à legalização da posse, mas que articula dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Por sua vez, Filho (2006) salienta que a regularização fundiária não pode ser encarada apenas como um mecanismo de política urbana, mas como um verdadeiro direito fundamental do indivíduo e das coletividades. É nesse sentido que se deve compreender a centralidade da regularização no combate às desigualdades sociais: ela corrige distorções históricas, confere reconhecimento institucional e amplia o acesso a direitos essenciais.

No entanto, como adverte Morales e Sousa (2010), há riscos envolvidos quando a regularização é conduzida de forma descolada da realidade socioeconômica dos beneficiários.

Os autores asseveram que a valorização do solo, decorrente da formalização, pode gerar um efeito paradoxal, elevando o valor da terra a ponto de expulsar aqueles que se pretende beneficiar. É por isso que se faz necessário adotar uma gestão social da valorização fundiária, de modo que os ganhos da regularização sejam redistribuídos de forma justa e revertidos em benefícios coletivos.

A regularização fundiária, portanto, não pode ser reduzida a um ato técnico ou a uma política de segunda ordem. Esse instituto é, em sua essência, uma estratégia de justiça social, um meio de inclusão cidadã e uma aposta na transformação do espaço urbano em território de direitos. Sua plena efetividade, contudo, exige do poder público não apenas vontade política, mas também um compromisso com a participação social, com a transparência dos processos e com a permanência dos beneficiários nos territórios que ajudaram a construir.

A estrutura fundiária urbana brasileira é, historicamente, um dos alicerces da desigualdade social. O acesso precário à terra, sobretudo nas periferias das grandes cidades, é reflexo direto da ausência de políticas públicas de inclusão habitacional que, por décadas, negligenciaram o direito à cidade. A regularização fundiária urbana, nesse contexto, representa mais do que uma medida jurídica, sendo um instrumento de transformação social que visa corrigir distorções profundas na distribuição do espaço urbano e na titularidade da terra.

Gomes (2022, p. 114) destaca a natureza interdisciplinar da regularização e seu impacto no cotidiano das comunidades ao afirmar que “promover em sua plenitude é garantir direitos à dignidade da pessoa humana, é promover bem-estar e paz social”. A autora aclara que a regularização fundiária é um instrumento de política pública com potencial de interferir diretamente nos âmbitos social, ambiental e espacial. Ao ser aplicada em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, permite a flexibilização de normas urbanísticas e promove justiça socioambiental e espacial, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a dignidade da pessoa humana.

Os efeitos econômicos da regularização também são expressivos. Figueiredo (2022), em estudo desenvolvido pelo IPEA, demonstrou que um processo massivo de regularização fundiária urbana no Brasil seria capaz de gerar um choque de riqueza de aproximadamente R\$ 202,13 bilhões. Ademais, estimou-se que tal processo poderia reduzir em 2,4 pontos percentuais o índice de Gini – índice que avalia a desigualdade na distribuição de renda ou riqueza de um país, ou grupo social –, indicando uma queda significativa na desigualdade de renda. Segundo o autor, essa redução é sustentável no longo prazo, pois integra os beneficiários à economia formal, gera valor patrimonial e promove mobilidade social.

Do ponto de vista jurídico, a Lei n.º 13.465/2017 representa um marco ao consolidar a regularização fundiária urbana como política nacional. A pesquisa conduzida por Campos e Júnior (2025) conclui que a Reurb é efetiva no combate à irregularidade fundiária e na promoção de dignidade humana, ao passo que configura um avanço significativo na efetivação dos direitos fundamentais, em especial no que se refere ao direito à moradia. Os autores destacam que a Reurb promove a titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais e a sua inclusão formal no ordenamento jurídico, garantindo, com isso, o direito à moradia digna e à cidadania plena.

Contudo, não se trata apenas de formalizar a posse, portanto, a regularização fundiária deve ser compreendida como um processo multidimensional. Como observa Kryminice (2022, p. 156), o instituto abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que buscam integrar os assentamentos informais à cidade formal, promovendo a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, bem como a prestação de serviços públicos essenciais, reforçando a ideia de que, ao compatibilizar os direitos à moradia e ao meio ambiente equilibrado, a Reurb torna-se “instrumento de pacificação do conflito entre os interesses socioambientais”.

É importante reconhecer que a irregularidade fundiária no Brasil não decorre apenas da pobreza, mas também de um padrão de urbanização excludente, que concentra a terra urbanizada nas mãos de poucos e empurra os menos favorecidos para as margens da cidade formal. Campos e Júnior (2025) apontam que a segregação socioespacial revela-se de forma contundente na formação do espaço urbano, no qual o Estado, não raras vezes, direciona suas ações prioritariamente aos interesses de camadas privilegiadas da sociedade, culminando na produção de uma cidade fragmentada e profundamente marcada por desigualdades estruturais. Essa constatação revela que a informalidade é, antes de tudo, um produto da exclusão.

O impacto social da regularização é profundo. Conforme expõe Fernandes (2007), a população dos assentamentos informais vive em precariedade urbanística e ambiental, sem acesso a serviços públicos essenciais e sob constante ameaça de remoções e despejos. A ausência de segurança jurídica fragiliza a cidadania e perpetua um ciclo de marginalização. Nesse sentido, a regularização fundiária contribui decisivamente para romper esse ciclo, ao conferir aos moradores a estabilidade necessária para investir em suas moradias, acessar crédito e exigir direitos.

Um aspecto particularmente sensível é a ocupação de áreas ambientalmente protegidas. Kryminice (2022) observa que, em muitos casos, a população economicamente vulnerável não encontra alternativa a não ser ocupar terrenos em Áreas de Preservação Permanente – APPs, o que gera conflitos entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado. A solução

proposta pelo autor é a adoção da justiça socioambiental como princípio orientador da regularização, promovendo a titulação e a urbanização desses territórios sem sacrificar os valores ecológicos.

Ainda no campo normativo, é relevante destacar que a Lei n.º 13.465/2017 prevê mecanismos específicos para assegurar a permanência da população nas áreas regularizadas, como a legitimação fundiária, a legitimação da posse e a criação das ZEIS, permitindo uma abordagem territorial integrada. Esses instrumentos viabilizam o planejamento urbano com inclusão social, uma vez que vinculam o direito à moradia a parâmetros de sustentabilidade e de justiça espacial. Gomes (2022, p. 114) sintetiza o atual objetivo desse instituto: “[...] tratar da promoção de uma justiça socioambiental e espacial que por décadas vem sendo martirizada e alvo das mais variadas mazelas sociais”.

É nesse sentido que a regularização fundiária se consolida como política de Estado capaz de reverter, ou ao menos mitigar, as desigualdades sociais produzidas e reproduzidas pela ocupação excludente do território urbano. Ela não apenas integra juridicamente milhões de brasileiros ao espaço urbano legal, mas também amplia sua capacidade de ação política, de pertencimento e de exercício da cidadania.

Em síntese, a regularização fundiária urbana, especialmente quando orientada por princípios de justiça social e sustentabilidade, constitui uma das mais poderosas estratégias para o combate estrutural das desigualdades sociais no Brasil. Mais do que uma política de titulação, trata-se de uma política de inclusão — e, por isso, um caminho legítimo, necessário e urgente para a construção de cidades mais justas, humanas e democráticas.

Conclui-se, assim, que a regularização fundiária funciona como um potente mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais, desde que orientada por uma perspectiva humanizada, inclusiva e comprometida com os fundamentos constitucionais do direito à cidade. A cidade legal precisa, finalmente, reconhecer e incorporar a cidade real – aquela construída, dia após dia, por mãos anônimas que não pediram permissão para existir, mas exigem, com razão, o direito de permanecer.

### **3. CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REURB**

Esta seção irá se dedicar à análise dos instrumentos jurídicos da regularização fundiária urbana, com ênfase especial na aplicação da usucapião no contexto do Programa Regularizar, implementado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Inicialmente, será abordado o instituto da usucapião como mecanismo de aquisição da propriedade em áreas urbanas ocupadas informalmente, destacando sua origem, fundamentos jurídicos, modalidades, relevância e os desafios enfrentados nesse tipo de demanda. Essa análise permitirá compreender como a usucapião se relaciona com a função social da propriedade e se apresenta como alternativa legítima para a titulação de imóveis por parte de populações historicamente excluídas do mercado formal de terras.

Em seguida, será examinado o Programa Regularizar, desde sua criação até sua reestruturação normativa, a partir do Provimento Conjunto n.º 89/2023 – PJPI/TJPI/SECPRE. Serão detalhados os procedimentos adotados no âmbito do programa, seus critérios de aplicação, as parcerias institucionais envolvidas e os avanços proporcionados à desburocratização das demandas possessórias. Por fim, o capítulo será concluído com a apresentação e análise de dados empíricos extraídos dos sistemas CERURBPro e CERURBJus, além de dados fornecidos pela unidade jurisdicional responsável pelo Programa Regularizar, a fim de demonstrar os impactos práticos, de forma numérica, da política pública em questão, sua abrangência e seus resultados na promoção da segurança jurídica e da justiça social no estado do Piauí.

#### **3.1. O instituto da Usucapião**

A história da humanidade revela que a apropriação da terra e sua relação com o indivíduo sempre ocuparam lugar central nas dinâmicas sociais, políticas e jurídicas. Nesse sentido, o instituto da usucapião se destaca como instrumento jurídico de significativa relevância, sobretudo por refletir um processo de legitimação da posse com base na efetividade do uso e na observância da função social da propriedade. Trata-se de um mecanismo que, a partir de uma realidade fática consolidada no tempo, busca conferir segurança jurídica e promover a justiça social, especialmente em contextos marcados por desigualdades no acesso à terra e à moradia.

Com raízes no Direito Romano, a usucapião surgiu como forma de proteger o possuidor que, apesar de não dispor de um título formal de propriedade, exercia posse contínua e pública sobre determinado bem. De acordo com Menezes, Silva e Mari (2022, p. 134), a origem desse

tão importante instituto remonta à Lei das XII Tábuas, em 450 A.C., sendo “regulado pelo nosso ordenamento jurídico e na própria sociedade, uma vez que garante o direito à propriedade para aqueles que possuem os requisitos legais, assegurando-se assim, a função social da propriedade”. Ainda que suas bases tenham sido lançadas há milênios, a usucapião mantém notável atualidade, justamente por permitir a correção de lacunas existentes entre o direito formal e a realidade vivida por uma grande parcela da população brasileira.

Na contemporaneidade, a usucapião cumpre papel de extrema relevância, uma vez que se mostra como um dos principais instrumentos para efetivação do direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e para concretização da função social da propriedade, consagrada no art. 5º, XXIII da mesma Carta. O instituto da Usucapião é um dos instrumentos jurídicos utilizados na concretização da política de regularização fundiária, funcionando como um assegurador do direito à moradia e da função da propriedade, contemplado pela Lei n.º 13.465/17, em seu art. 15, II e regulamentado pelo Código Civil e pela Lei n.º 6.015/1973.

É nesse entrelaçamento entre posse prolongada, uso socialmente justo e interesse coletivo que a usucapião se estabelece como forma originária de aquisição da propriedade, atuando não apenas como dispositivo legal, mas como instrumento de cidadania e inclusão, convertendo a posse em propriedade, e para tanto, é necessário atender aos requisitos de posse mansa e pacífica, por tempo determinado, a depender da modalidade de usucapião, além de ser necessário ter o *animus domini*, possuir o bem como se fosse dono, como prescreve o Código Civil de 2002. A participação da usucapião no rol da Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural demonstra a importância desse instituto na promoção e concretização das ações de regularização fundiária.

A origem da usucapião está profundamente conectada à necessidade de se garantir segurança nas relações jurídicas de propriedade. No Direito Romano, sua função era proteger o adquirente de boa-fé que, por ausência de formalidades ou de legitimidade do alienante, não adquiria a propriedade plena. Assim, após certo lapso temporal e preenchidos determinados requisitos, a posse se transformava em domínio legítimo. Nas palavras de Pinto (1992 *apud* Menezes, Silva e Mari, 2022, p. 138): “O Direito romano positivou dois tipos de proteção para estes casos, garantindo, ao adquirente imperfeito, de um lado as ações possessórias e, após decorrer um certo tempo, que se transformasse em legítimo proprietário”.

Com o passar dos séculos, especialmente com o advento do Código Napoleônico de 1804, a usucapião foi incorporada como modo autônomo de aquisição da propriedade, sendo acolhida nos sistemas jurídicos ocidentais como forma de reconhecimento da realidade social e econômica (Fantinel, 2024). No Brasil, a usucapião foi prevista no Código Civil de 1916,

inicialmente com foco patrimonial, sendo posteriormente ressignificada a partir da Constituição de 1988 e da promulgação do Código Civil de 2002, principais marcos legais que disciplinam o instituto, que incorporou o princípio da função social da propriedade e ampliou as modalidades de aquisição da propriedade pela posse.

A legislação brasileira contempla diversas modalidades de usucapião, cada uma voltada para diferentes situações fáticas e com requisitos específicos. Dentre essas modalidades, está a usucapião extraordinária, prevista no art. 1.238 do Código Civil, que exige posse ininterrupta, pacífica e com ânimo de dono por quinze anos, independentemente de justo título ou boa-fé. O parágrafo único do artigo permite a redução do prazo para dez anos se o possuidor tiver estabelecido moradia habitual no imóvel ou realizado obras de caráter produtivo. Trata-se de modalidade que valoriza o efetivo uso da terra, ainda que ausente título formal, desde que não haja oposição e a posse seja contínua.

Outra modalidade é a usucapião ordinária, disciplinada no art. 1.242 do Código Civil, essa modalidade exige posse mansa e pacífica por dez anos, desde que amparada por justo título e exercida com boa-fé. O parágrafo único admite a redução para cinco anos quando o imóvel tiver sido adquirido onerosamente, com base em registro cancelado posteriormente, desde que o possuidor tenha nele estabelecido sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Em seguida, há a usucapião especial urbana, prevista no art. 183 da CF/88 e no art. 1.240 do CC, essa modalidade é voltada a áreas urbanas de até 250m<sup>2</sup>, ocupadas por pessoa que nela resida por cinco anos ininterruptos, sem oposição, e que não seja proprietária de outro imóvel. O objetivo é a regularização da moradia em áreas urbanas ocupadas de forma informal, legitimando a posse de quem utiliza o imóvel para fins habitacionais.

Há ainda a usucapião especial rural – *pro labore* – regida pelo art. 191 da CF/88 e pelo art. 1.239 do Código Civil, aplicada em áreas rurais de até 50 hectares, desde que o possuidor nela resida e a torne produtiva com seu trabalho ou de sua família, por prazo mínimo de cinco anos, e que não possua outro imóvel.

No ordenamento pátrio também existe a usucapião coletiva, estabelecida no art. 10 do Estatuto da Cidade, sendo destinada a áreas urbanas superiores a 250m<sup>2</sup>, ocupadas por população de baixa renda. Exige posse ininterrupta por cinco anos, com moradia habitual, e impossibilidade de individualização da posse entre os ocupantes. Trata-se de modalidade que reconhece a coletividade como sujeito de direito, conferindo titularidade a comunidades que, por carência habitacional, ocupam imóveis urbanos em condições precárias.

Por fim, há a modalidade de usucapião por abandono do lar, prevista no art. 1.240-A do Código Civil, que permite a aquisição da propriedade por um dos cônjuges ou companheiros quando o outro abandona o lar por mais de dois anos, e o que permanece continua exercendo a posse exclusiva e ininterrupta sobre o imóvel.

A usucapião exerce papel essencial em efetivar a função social da propriedade, que consiste na exigência de que o uso do bem atenda não apenas aos interesses individuais do proprietário, mas também aos interesses coletivos e sociais. No campo urbano, essa função é reforçada pelo Estatuto da Cidade, que vincula o direito de propriedade à sua utilização racional, ambientalmente adequada e promotora do bem-estar social.

Nesse sentido, Fantinel (2024) aponta que ao exercer uma posse pautada em sua finalidade social, o possuidor consegue demonstrar não apenas a legitimidade da sua relação com o bem, mas também a importância das políticas urbanas como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia. A usucapião, ao exigir do possuidor a demonstração de posse qualificada – contínua, pacífica e com ânimo de dono –, torna-se um filtro jurídico que assegura que apenas aqueles que efetivamente utilizam o bem de acordo com sua função social possam adquirir sua titularidade.

O papel da usucapião é, portanto, o de premiar a boa-fé e a funcionalidade da posse, desestimulando a especulação imobiliária e o abandono de imóveis. Ao permitir a regularização da situação jurídica do possuidor, o instituto promove a pacificação social, reduz litígios e fomenta o pleno exercício do direito de propriedade, agora legitimado pelo uso responsável do bem.

A usucapião também é instrumento de efetivação do direito à moradia, direito social fundamental e, conforme assinalado por Araujo, Braga e Santos (2023), a finalidade da usucapião não é lesar o proprietário formal, mas reconhecer o direito de quem, ao exercer posse contínua e responsável, atribuiu ao bem uma função social compatível com os princípios constitucionais. Essa destinação social, por sua vez, vincula-se à moradia digna, à inclusão social e à redução das desigualdades.

Em cenários marcados por ocupações irregulares e ausência de políticas públicas habitacionais eficazes, a usucapião atua como um mecanismo de correção de injustiças históricas, conferindo titularidade a famílias que, por longos anos, residiram em imóveis sem qualquer amparo legal, mas com evidente necessidade de regularização. Nas palavras de Costa e Costa (2023, p. 396), a usucapião permite que “o possuidor migre de uma situação de fato para uma situação de direito, uma vez que é uma modalidade originária de aquisição de propriedade”, revelando-se ferramenta fundamental para a promoção da cidadania.

Menezes, Silva e Mari (2022) sustentam que a usucapião, enquanto instrumento de regularização fundiária, constitui uma resposta tanto jurídica quanto política às ocupações marcadas pela informalidade e pela ausência de reconhecimento legal. Ao transformar o possuidor em proprietário, o instituto rompe com a lógica da exclusão e reconhece, juridicamente, a legitimidade de uma realidade consolidada e funcional.

No entanto, o caminho percorrido por uma ação de usucapião é difícil, oneroso e demorado, em virtude do rol de requisitos que cada tipo dispõe. A demora no processamento da ação é a principal desvantagem do instituto, além do grande lapso temporal necessário para considerar o indivíduo posseiro como proprietário daquele bem, o qual varia entre 15 e 5 anos, a depender do tipo de usucapião.

A ação judicial de usucapião pode constituir-se em um caminho difícil ao requerente que deseja obter o reconhecimento do seu direito, seja em virtude dos altos custos de um processo judicial, do longo período de tempo do Judiciário para resolver as demandas que lhe são apresentadas, ou até mesmo em razão do complexo procedimento a ser observado (Neris; Lima; Junior, 2023, p. 156).

Em seu estudo, Pestana (2016, p. 120) afirma que “ironicamente, a declaração de propriedade resultante de uma ação de usucapião padece, não raro, com o arrastar do procedimento ao longo de um intervalo temporal capaz de rivalizar com as modalidades mais prolongadas deste instituto”.

Embora consagrada como um relevante instrumento de efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade, a usucapião encontra na prática jurídica uma série de obstáculos que comprometem sua efetividade, sobretudo no âmbito da regularização fundiária urbana. A morosidade do processo judicial, agravada pelo volume de ações que sobreparam o Judiciário, representa, talvez, o entrave mais evidente. Essa lentidão processual, associada à escassez de recursos dos jurisdicionados, especialmente em contextos de vulnerabilidade social, pode inviabilizar o exercício pleno do direito à propriedade, ainda que todos os requisitos legais estejam presentes.

Cabe observar que as dificuldades operacionais da usucapião — sejam elas de ordem processual, cartorária ou financeira — revelam mais do que simples entraves burocráticos, demonstram um descompasso estrutural entre a função social da propriedade, proclamada na Constituição Federal, e os meios efetivos de sua realização. É diante dessa perspectiva que a presente pesquisa objetiva realizar um estudo acerca do instituto da usucapião no âmbito procedural do Programa Regularizar, instituído pelo Tribunal de Justiça do estado do Piauí.

A usucapião, mais do que uma simples forma de aquisição da propriedade, é um instituto que traduz o compromisso do direito civil contemporâneo com a realidade social. Ao legitimar a posse qualificada, o legislador brasileiro consagrou o princípio de que a propriedade não pode

permanecer alheia à sua função social, tampouco ser instrumento de exclusão. Contudo, os demais obstáculos processuais que envolvem esse tipo de ação se configuram como um grande empecilho.

Como demonstrado, a usucapião é instrumento de pacificação social, de inclusão cidadã e de valorização do uso social da terra. Por meio dela, promove-se a justiça distributiva, regulariza-se a moradia e efetiva-se o direito à cidade. Diante de um cenário urbano cada vez mais desigual e excludente, a usucapião assume função estratégica na promoção da dignidade da pessoa humana e na consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária.

### **3.2. O Programa Regularizar do TJPI**

No cenário brasileiro de desigualdade territorial e exclusão social, o acesso pleno e regular à terra urbana permanece como um dos maiores desafios das políticas públicas contemporâneas. A informalidade fundiária, historicamente enraizada por processos de ocupação desordenada e ausência de planejamento urbano, afeta de maneira desproporcional as populações de baixa renda, que se veem privadas do reconhecimento formal de seus direitos possessórios e da segurança jurídica sobre o solo em que vivem.

Diante desse contexto, o Tribunal de Justiça do estado do Piauí, sensível à urgência de concretizar a cidadania através da regularização fundiária, instituiu o Programa Regularizar, um microssistema de tramitação judicial especializada que visa a efetivação da função social da propriedade e moradia digna, mediante procedimentos desburocratizados, acessíveis e simplificados, buscando aplicar a norma vigente de forma organizada e eficaz.

A primeira fase do Programa Regularizar, principal foco desta pesquisa, surge em 2019, através do Provimento n.º 36/2019, sob gestão da Corregedoria Geral de Justiça do estado do Piauí e do Desembargador Hilo de Almeida Sousa, inspirado pelo Programa Lar Legal, instituído pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, mas adaptando-o à realidade fática jurídico-social do estado do Piauí.

De acordo com dados fornecidos pelo III Núcleo de Justiça 4.0, unidade jurisdicional responsável pelo programa, as primeiras ações a tramitarem sob esse novo procedimento foram protocoladas no ano de 2021 e, ao final de 2022, haviam sido emitidos duzentos registros imobiliários. No ano de 2023, agora sob a gestão da Presidência do TJPI, o Desembargador realizou uma reestruturação no programa, corrigindo determinados pontos de fragilidade identificados durante a primeira fase da iniciativa. Essa reestruturação objetivou ampliar o acesso da população e melhorar o atendimento às eventuais necessidades apresentadas pelas

demandas, culminando no Provimento Conjunto n.º 89/2023 e na revogação do Provimento n.º 36/2019.

Tal provimento, editado pela Presidência do TJPI em conjunto com a Corregedoria Geral da Justiça e a Corregedoria do Foro Extrajudicial, representa o marco regulatório que disciplina e reestrutura o programa, que se encontra alinhado aos dispositivos constitucionais e à legislação infraconstitucional pertinente, definindo contornos normativos, procedimentais e operacionais da atuação judicial na regularização fundiária urbana. Seu objetivo central é reorganizar e ampliar a política judiciária não contenciosa de regularização fundiária, promovendo a segurança jurídica, a função social da propriedade e a integração dos cidadãos ao sistema registral brasileiro.

De acordo com o art. 2º do provimento, considera-se regularização fundiária, para os fins da norma, a efetivação do registro do direito de propriedade em relação à parcela do solo delimitada e localizada, em favor de pessoa que já tenha preenchido os requisitos legais. Trata-se, portanto, de reconhecer uma realidade fática consolidada e converter situações informais em titularidades juridicamente seguras, mediante a utilização de instrumentos processuais simplificados. Tal proposta se ancora em princípios como a segurança jurídica da propriedade, o desenvolvimento econômico e social, a função social da propriedade, a simplificação de procedimentos, o uso da tecnologia da informação e a colaboração interinstitucional, elencados em seu art. 3º.

O Programa Regularizar estrutura-se como uma unidade jurisdicional vinculada à Presidência do TJPI, com competência para processar e julgar, sob o rito da jurisdição voluntária, os pedidos de reconhecimento da propriedade sobre imóveis urbanos no estado do Piauí. Sua composição funcional está prevista no art. 7º do provimento: um Juiz Coordenador, três Juízes de Direito em regime de cooperação, servidores, cargos comissionados e estagiários. Esse modelo cooperativo permite distribuir de forma equânime a carga processual e otimizar a prestação jurisdicional, sem prejuízo das demais atividades das unidades judiciais de origem.

O art. 8º descreve as atribuições do programa, as quais são amplas e articuladas, com a finalidade última de promover a cidadania fundiária. Incluem o processamento e julgamento dos pedidos de reconhecimento da propriedade, a orientação aos oficiais de registro de imóveis, a execução de determinações administrativas da Presidência do TJPI e a realização de eventos anuais de prestação de contas e divulgação dos resultados do programa. Ademais, também compete ao órgão processar os pedidos decorrentes de projetos de regularização fundiária promovidos por entes públicos, de forma individual ou cooperada.

O procedimento instaurado no âmbito do Programa Regularizar é regido por princípios que favorecem a desburocratização e a racionalização processual. Conforme o art. 9º, estão entre esses princípios a celeridade, a razoabilidade, a eficiência, a simplicidade e a instrumentalidade das formas. A petição inicial, conforme dispõe o art. 11, deve ser protocolada eletronicamente, via PJe, e acompanhada de uma série de documentos essenciais, como certidão atualizada da matrícula ou certidão negativa, certidão de ônus reais, plantas, memoriais descritivos, documentos pessoais e comprovantes de posse. A análise do pedido leva em consideração, além dos requisitos formais, situações fáticas consolidadas e a ausência de oposição relevante, consoante o disposto no art. 10.

As demandas aceitas pela unidade variam entre: projetos do estado – PROURBE, promovido pelo INTERPI –, projetos de assentamentos rurais do estado, termos discriminatórios de terras devolutas, projetos dos municípios de regularização fundiária urbana de interesse social – Reurb-S, ações de usucapião individuais e coletivas de particulares para regularizar casas, apartamentos, terrenos, condomínios, etc. – inclusive situações com aforamento, que ensejam anulação de matrículas imobiliárias –, e a regularização de bens imóveis públicos estaduais, nos termos dos arts. 194-A e 195-B da Lei n.º 6.015/1973, conhecida como Lei de Registros Públicos.

Um aspecto importante do procedimento é a atuação ativa da secretaria judicial, que realiza triagem inicial, verifica a conformidade documental e saneia eventuais falhas. Os arts. 14 e 15 explicam que a citação dos confinantes e dos proprietários, quando cabível, é feita por carta registrada ou edital, com prazos rápidos para impugnação. Há ainda a previsão expressa para a busca de solução consensual dos conflitos, conforme o art. 17, com encaminhamento ao CEJUSC Fundiário, o que demonstra a preocupação do TJPI com a pacificação social.

A sentença proferida no âmbito do Programa Regularizar, conforme disposto no art. 21, pode prescindir de rigores formais estritos, sendo o juiz autorizado a adotar a solução mais conveniente para o caso concreto. A decisão tem força de mandado, consoante estabelecido no art. 22, e será encaminhada ao cartório competente para que se proceda ao registro da propriedade. Vale destacar que a gratuidade da justiça abrange não apenas o trâmite judicial, mas também os emolumentos cartorários relativos ao registro, averbação e demais atos necessários, o que elimina obstáculos econômicos ao acesso à titularidade formal do imóvel.

No âmbito dos procedimentos especiais, o Provimento regula situações como o parcelamento do solo em desconformidade com a legislação urbanística e o reconhecimento de propriedade sobre áreas objeto de enfiteuse, em seus arts. 26 e 27. Nessas hipóteses, é possível determinar o registro da propriedade mesmo que não sejam atendidos todos os requisitos

urbanísticos legais, desde que não haja impugnação do Município, o que reflete o caráter excepcional e pragmático do programa.

Um dos grandes avanços trazidos pelo Programa Regularizar é a possibilidade de processamento coletivo de projetos de regularização promovidos diretamente por entes públicos, abordagem estabelecida pelo art. 28 e seguintes. Esses projetos, uma vez protocolados no PJe com os documentos mínimos exigidos – auto de demarcação urbanística, mapas, memórias e identificação dos ocupantes –, poderão resultar na abertura de matrículas individuais em nome dos beneficiários, dispensando-se a apresentação de título individual. Essa medida desonera os municípios e torna mais eficiente a titulação em larga escala, essencial para a efetivação de políticas habitacionais e urbanísticas.

Além disso, o provimento prevê medidas concretas para superar barreiras geográficas e sociais. O art. 36 institui a utilização de um veículo adaptado, destinado a levar os serviços do Programa a regiões remotas, realizando atendimento à população, orientação documental e entrega de títulos. Trata-se de um instrumento de justiça itinerante que amplia o alcance da atuação jurisdicional e promove o acesso universal ao direito à propriedade.

A estrutura normativa do Programa Regularizar contempla também a celebração de termos de cooperação com entes públicos e privados, bem como a formação de grupos especializados em regularização fundiária, que poderão atuar inclusive de maneira virtual. Essa arquitetura institucional flexível permite a adaptação do Programa às peculiaridades dos territórios piauienses, respeitando suas diversidades sociais e estruturais.

Em síntese, o Programa Regularizar do TJPI constitui uma política pública judiciária de caráter inovador, que alia o rigor técnico da atuação judicial à sensibilidade social exigida pelas condições de moradia informal no Brasil e principalmente no Piauí. Ao reconhecer juridicamente situações fáticas consolidadas e viabilizar o registro formal da propriedade, o programa promove não apenas a segurança jurídica, mas também a dignidade da pessoa humana e a inclusão cidadã. Sua experiência no Estado do Piauí aponta caminhos promissores para a atuação proativa do Poder Judiciário na construção de uma ordem fundiária mais justa, igualitária e solidária.

A iniciativa em questão não se configura como um programa de cunho meramente administrativo ou assistencial. Trata-se, na verdade, de uma ação de natureza eminentemente jurisdicional, concebida no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Piauí. Seu foco é a concretização do direito à propriedade e à moradia digna, mediante a adoção de procedimentos simplificados, com fundamento na legislação já existente — sem promover qualquer inovação

normativa, mas sim assegurando a aplicação sistematizada, eficaz e organizada do ordenamento jurídico brasileiro em vigor.

Nesse cenário, o Provimento Conjunto n.º 89/2023 do TJPI não tem por finalidade instituir nova forma de aquisição da propriedade. Seu propósito reside na padronização e racionalização da aplicação das normas já vigentes no âmbito do Tribunal de Justiça do Piauí, mediante o estabelecimento de diretrizes procedimentais que garantam maior segurança jurídica, celeridade e efetividade às demandas submetidas ao crivo do Poder Judiciário.

Busca-se, assim, a construção de fluxos mais acessíveis e resolutivos, alicerçados em uma abordagem técnica e cooperativa, apta a proporcionar uma resposta mais célere e justa ao cidadão que recorre ao sistema de justiça. Dessa forma, o Programa Regularizar se apresenta como um verdadeiro instrumento de cidadania e de promoção da justiça social, cujo compromisso maior é o de transformar realidades por meio do acesso à segurança jurídica imobiliária e ao pleno exercício do direito à dignidade.

### **3.3. Análise de dados**

Ao tratar da temática da regularização fundiária urbana no Brasil, e mais especificamente no estado do Piauí, é inevitável reconhecer a relevância dos dados empíricos como instrumentos de compreensão da realidade jurídica, administrativa e social em que se insere tal política pública. A atuação do Poder Judiciário, por meio de iniciativas como o Programa Regularizar, revela-se como peça fundamental para a concretização do direito à moradia e à segurança jurídica da posse, ambos alicerces indispensáveis para a efetivação da cidadania. Neste sentido, a análise que se segue tem por objetivo não apenas expor números, mas interpretá-los à luz de um contexto institucional que vem, paulatinamente, moldando novas possibilidades de acesso à justiça fundiária.

A coleta e sistematização dos dados apresentados neste capítulo foram viabilizadas a partir de informações disponibilizadas pelo III Núcleo de Justiça 4.0, unidade jurisdicional responsável pelo Programa Regularizar, bem como pela empresa FoxInline Technologies, responsável pela criação e manutenção dos sistemas CERURBPro e CERURBJus. Essas ferramentas tecnológicas têm desempenhado papel central na implementação e acompanhamento das ações de regularização fundiária em território piauiense, sendo utilizadas tanto pelo próprio Tribunal de Justiça do estado do Piauí quanto pelo Instituto de Terras do Piauí – INTERPI, órgão técnico vinculado ao Governo do estado e parceiro estratégico na execução de políticas fundiárias.

O ponto de partida desta análise reside na constatação de que, desde a reestruturação do procedimento de regularização fundiária no âmbito do Poder Judiciário estadual — marco representado pela edição do Provimento Conjunto n.º 89/2023 do TJPI —, houve um expressivo aumento na tramitação de processos voltados à titulação de imóveis urbanos. Segundo dados obtidos junto à unidade jurisdicional responsável pela operacionalização do Programa Regularizar, atualmente estão em curso 1.870 demandas fundiárias. Este número, por si só, já sinaliza a consolidação do microssistema especializado, capaz de absorver demandas que anteriormente esbarravam, quase sempre, na lentidão do rito processual ordinário.

Além das ações em trâmite, 3.113 processos foram sentenciados com resolução de mérito, indicando que houve o julgamento efetivo das pretensões levadas ao Judiciário. Outras 307 demandas foram arquivadas sem resolução do mérito, demonstrando que, embora o sistema tenha alcançado um patamar significativo de eficiência, ainda há obstáculos processuais, documentais ou jurídicos que impedem o julgamento de algumas demandas.

Ao somarmos os processos em tramitação e os já julgados, o total de demandas fundiárias que passaram pelo III Núcleo de Justiça 4.0, até o momento, ultrapassa a marca de 4.300 processos, o que confere materialidade à atuação jurisdicional na seara da regularização fundiária e reafirma o compromisso institucional com a garantia dos direitos fundamentais, em especial, a moradia digna.

Um dos dados que mais surpreende e chama atenção nesta análise refere-se à celeridade com que os processos vêm sendo conduzidos no âmbito do Programa Regularizar. Conforme informações extraídas do DataCor — base estatística mantida pela Corregedoria Geral da Justiça do TJPI —, o tempo médio de tramitação até a prolação da sentença é de aproximadamente 280 dias. Embora tal número possa variar de acordo com a complexidade do caso, trata-se de um avanço expressivo frente à morosidade histórica que marca as ações de usucapião, que em muitos casos podem se estender por cinco, dez ou até quinze anos quando tramitam pelo rito ordinário do Poder Judiciário.

Esse recorte temporal evidencia, de forma clara, o impacto positivo da estruturação de um microssistema especializado, baseado em procedimentos simplificados e tecnicamente orientados, cuja principal função é desburocratizar o acesso à propriedade formal. Em vez de substituir ou inovar juridicamente, o Programa Regularizar promove a aplicação sistemática, eficiente e coordenada da legislação já existente, permitindo que os dispositivos do ordenamento jurídico atinjam sua finalidade social.

Vale destacar que a regularização fundiária, enquanto instrumento jurídico de inclusão e reparação histórica, exige mais do que uma decisão judicial. Ela demanda uma articulação

institucional entre diferentes órgãos e esferas de poder, bem como a utilização de recursos tecnológicos e humanos capazes de sustentar uma política pública de longo prazo. Nesse cenário, o INTERPI desempenha um papel fundamental, sobretudo por meio do Programa PROURBE, que tem protocolado suas demandas no âmbito do Programa Regularizar, fortalecendo o diálogo entre administração fundiária e sistema de justiça.

De acordo com o painel disponibilizado pela FoxInline Technologies, 74 demandas originadas do PROURBE já foram inseridas no fluxo do Programa Regularizar, valendo-se ressaltar que, dentro de cada ação, visa-se a emissão de mais de cem, duzentos, trezentos, até mesmo mil registros imobiliários, uma vez que tais projetos são coletivos, versando sobre uma área de interesse que abrange centenas de moradias. A partir desses dados, é possível fazer uma leitura mais detalhada da etapa processual em que se encontram essas ações. No que diz respeito às demandas individuais, foram identificados 93 processos cancelados, 898 em fase de análise jurídica, 29 em análise técnica, 213 enviados aos cartórios de registro de imóveis, 193 com sentença proferida e 298 ainda pendentes de deliberação. Já em relação às demandas coletivas — aquelas que envolvem núcleos urbanos informais com múltiplos beneficiários —, foram identificadas 188 ações já remetidas aos cartórios e apenas 4 pendentes.

Tais números revelam um sistema que, embora ainda em expansão, vem alcançando altos níveis de desempenho e resolutividade. A remessa de 213 processos individuais e 188 coletivos aos cartórios, por exemplo, evidencia que as etapas internas do Poder Judiciário estão sendo superadas com eficiência, permitindo que o registro da propriedade — etapa final do procedimento — possa ocorrer em tempo hábil. Este dado adquire ainda mais relevância quando confrontado com a realidade anterior à institucionalização do Programa Regularizar, em que muitas famílias permaneciam décadas em situação de informalidade, mesmo após terem ajuizado ações de usucapião.

Outro aspecto que merece grande atenção nesta análise diz respeito ao número de imóveis efetivamente regularizados até o momento. Segundo os relatórios colhidos, já foram beneficiadas 1.351 demandas individuais, além de 147 demandas coletivas que, somadas, resultaram na titulação de 17.098 imóveis. Trata-se de um avanço notável, cujos efeitos ultrapassam os limites jurídicos da titulação. Cada imóvel regularizado representa uma família com acesso à segurança jurídica da posse, ao reconhecimento oficial de sua moradia e, em muitos casos, à possibilidade de acessar políticas públicas e crédito habitacional.

A leitura desses dados permite concluir que o Programa Regularizar tem operado como uma engrenagem institucional eficiente, promovendo a interlocução entre tecnologia, direito e cidadania. A racionalização dos fluxos processuais, a especialização da unidade jurisdicional,

a utilização de sistemas informatizados e a articulação com órgãos como o INTERPI e os cartórios de registro de imóveis formam um conjunto de atitudes que confere coesão e efetividade à política pública de regularização fundiária no estado do Piauí.

Mais do que uma solução administrativa, trata-se de uma resposta do sistema de justiça à desigualdade fundiária, construída sob a lógica da inclusão e da dignidade. A atuação do TJPI, por meio do Programa Regularizar, tem demonstrado que é possível pensar o processo judicial não apenas como instrumento de julgamento, mas como meio de transformação social, especialmente quando se trata de temas estruturantes como o direito à moradia e à propriedade.

Nesse sentido, é preciso reconhecer que a consolidação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária depende da contínua produção e análise de dados. Eles não apenas mensuram a efetividade da atuação institucional, mas também revelam gargalos, identificam boas práticas e orientam os próximos passos. Por essa razão, é essencial que o Poder Judiciário mantenha e aperfeiçoe seus sistemas de coleta, integração e interpretação de informações, como forma de assegurar o constante aprimoramento da política pública que ora se estuda.

Por fim, importa destacar que a regularização fundiária, quando conduzida de forma séria, responsável e tecnicamente embasada, como se verifica no âmbito do Programa Regularizar, representa mais do que a emissão de um título de propriedade. Ela simboliza o reconhecimento da trajetória de vida de milhares de pessoas que, até então, viviam muitas vezes à margem do olhar do Estado.

Ao longo desta análise, buscou-se demonstrar que a atuação do TJPI, em parceria com o INTERPI, a FoxInline Technologies e os demais atores envolvidos, tem promovido avanços significativos na construção de um modelo de justiça fundiária que alia eficiência processual, compromisso social e sensibilidade institucional. Trata-se de uma experiência que merece ser registrada, replicada e, acima de tudo, continuamente aperfeiçoada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, em um cenário onde a posse de um imóvel é mais do que um dado registral — é a base de segurança, pertencimento e dignidade —, a regularização fundiária urbana emerge como ferramenta indispensável na promoção da justiça social. Dessa forma, esta pesquisa procurou, ao longo de suas páginas, lançar luz sobre a urgência e atualidade do tema e, principalmente, sobre a dimensão humana que ele carrega.

Buscando compreender no primeiro capítulo o que é, de fato, a regularização fundiária, foi possível observar que este instituto é mais do que um conceito jurídico revelando-se como um fenômeno multidimensional, que articula o urbanismo, o meio ambiente, a sociologia e, principalmente, os direitos humanos fundamentais. A análise histórica permitiu reconhecer que a exclusão fundiária atual não é fruto do acaso, mas herança de um modelo de colonização baseado na concentração da terra e na marginalização das camadas desprovidas de recursos financeiros. O regime de sesmarias, a Lei de Terras de 1850 e os processos de grilagem e ocupação demonstram como o acesso à terra foi, historicamente, um privilégio de poucos.

No estado do Piauí, esse padrão se repetiu com peculiaridades próprias, agravadas por uma colonização marcada por conflitos de posse, concessões desmedidas e ausência de estrutura institucional adequada para gerir o território. A grilagem e a informalidade tornaram-se práticas recorrentes diante da omissão histórica do poder público em regularizar a ocupação do solo. Os efeitos dessas práticas permanecem palpáveis atualmente, sendo sentidos por famílias inteiras que, embora possuam a posse mansa e pacífica de seus imóveis, vivem sem qualquer respaldo legal, vulneráveis e vítimas da insegurança jurídica.

Durante a segunda seção da pesquisa, comprehende-se que a regularização fundiária não pode ser reduzida a um processo burocrático e normativo. Este instituto representa, sobretudo, um instrumento de transformação social. A abordagem adotada durante a pesquisa procurou destacar o papel da regularização como forma de assegurar o direito à moradia, previsto na Constituição, e de efetivar a função social da propriedade. A moradia, enquanto direito fundamental e social, está intimamente ligada à dignidade da pessoa humana, uma vez que, sem um lar seguro, regular e protegido, o exercício da cidadania plena se torna comprometido. A exclusão habitacional, portanto, deve ser entendida como uma forma de violação estrutural de direitos.

Com base nos marcos normativos vigentes, especialmente a Lei n.º 13.465/2017, a pesquisa aprofunda-se na compreensão da Reurb como política pública essencial. Esta legislação trouxe avanços importantes ao consolidar a ideia de regularização fundiária plena,

que articula dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. A Reurb de Interesse Social – Reurb-S, em especial, revelou-se um poderoso mecanismo de enfrentamento das desigualdades históricas, ao viabilizar a titulação gratuita para famílias de baixa renda e promover sua inclusão no espaço urbano formal.

Outro ponto relevante abordado no curso do trabalho foi a análise do conflito aparente entre o direito à propriedade e o direito à moradia. O estudo demonstra que esses dois direitos, embora possam parecer antagônicos, são plenamente conciliáveis dentro da lógica constitucional brasileira, desde que orientados pelo princípio da função social da propriedade. Não se trata de suprimir o direito de propriedade, mas de reconhecer que seu exercício legítimo exige o atendimento de finalidades coletivas. Nesse sentido, a regularização fundiária se apresenta como o ponto de equilíbrio entre esses dois pilares do ordenamento jurídico.

No terceiro capítulo, passou-se ao estudo do instituto da usucapião, tradicionalmente reconhecido como meio legítimo de aquisição originária da propriedade a partir da posse prolongada. Contudo, também se constatou que, na prática, a via judicial para reconhecimento da usucapião mostra-se morosa, onerosa e muitas vezes inacessível para as populações mais vulneráveis. Essa constatação reforçou a importância de instrumentos alternativos, mais céleres e eficazes.

É nesse ponto que o Programa Regularizar, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí por meio do Provimento Conjunto n.º 89/2023, passa a ocupar papel central na discussão. A análise detalhada de seus procedimentos e objetivos revelou que o programa se estrutura como uma inovação institucional voltada à efetivação do direito à moradia. Ao viabilizar as demandas de usucapião por meio de um rito simplificado, o Programa Regularizar rompe com a lógica da burocracia excessiva e aproxima o Estado das necessidades reais da população.

Por meio da coleta e análise de dados oriundos dos sistemas CERURBPro e CERURBJus, bem como de informações do III Núcleo de Justiça 4.0, foi possível verificar a efetividade da política, revelando-se, através dos números estatísticos, o alcance concreto da iniciativa. Ao reconhecer juridicamente a posse consolidada, o Estado promove inclusão social, segurança jurídica e estabilidade comunitária.

Dessa forma, conclui-se que o programa não se limita à titulação de imóveis ou à regularização jurídica, em razão de abranger a promoção da cidadania. Cada registro entregue pelo Programa Regularizar representa mais do que uma matrícula em cartório, é o reconhecimento do direito de existir com dignidade e de pertencer à cidade, superando um ciclo

histórico de invisibilidade. Ao legitimar a permanência de famílias em seus lares, o programa contribui para a pacificação social e fortalece o pacto constitucional de justiça e igualdade.

Diante de tudo que foi analisado, pode-se afirmar que o Programa Regularizar se configura como uma ferramenta eficaz de combate à irregularidade fundiária e, consequentemente, uma via de concretização do direito à moradia, operando no entrelaçamento entre a legalidade e a realidade, entre o direito posto e o direito vivido. Ao fazer isso, concretizam-se valores constitucionais que, por muito tempo, aos olhos das camadas mais vulneráveis, permaneceram apenas como promessas.

Através dessa pesquisa, entende-se que enfrentar a irregularidade fundiária é, também, enfrentar as desigualdades socioeconômicas presentes no Brasil. A regularização da posse, quando feita com responsabilidade, sensibilidade e ênfase na função social da propriedade, tem o poder de corrigir injustiças históricas e concretizar direitos, promovendo uma vida digna a todos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. A Apropriação do Território no Brasil Colonial. **Revista Cidades**, Brasil, v. 8, n. 14, p. 539–568, 2021. DOI: 10.36661/2448-1092.2011v8n14.12607. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12607>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ACYPRESTE, Rafael de; COSTA, Alexandre Bernardino. Ações de reintegração de posse contra o movimento dos trabalhadores sem teto: dicotomia entre propriedade e direito à moradia / Actions of reintegration of possession against the movement of homeless workers: dichotomy between property and right. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 1825–1867, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2016.23595. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/23595>. Acesso em: 2 jun. 2025.

AGUILAR, Luis F. **Política pública: una mirada al presente y al futuro**. Opera, v.12, n. 12, p.31-61, nov. 2012.

ALENCAR, Paulo Gustavo de; ESPINDOLA, Giovana Mira de; SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Sistema de sesmarias e a fundação da colonialidade do território no Piauí. **Revista Geográfica Da América Central**, Heredia, n. 71, p. 77-110, Dec. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rgac.71-2.3>. Disponível em: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-25632023000200077&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-25632023000200077&lng=en&nrm=iso). Acessado em: 4 abr. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, R. (Org.). Regularização fundiária plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 69-98.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 168–193, 2020. DOI: 10.12957/rdc.2019.37245. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 4 abr. 2025.

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das capitaniais do norte do Estado do Brasil. **Estudos Históricos** (Rio de Janeiro), v. 28, n. 56, p. 247-263, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862015000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/FQGFbFYMYShqbh33HgqMr5M/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 6 abr. 2025.

ALVES, Danuta Miranda da Silveira. **Regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de proteção ao Direito fundamental à moradia**. Orientador: Sérgio Alexandre de Moraes Braga Júnior. 2023. 109f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/54417>. Acessado em: 6 abr. 2025.

ANDRADE, Patrícia Soares de; VIANA, Masilene Rocha. Entre o avanço do agronegócio e a política de assentamentos rurais: a intervenção pública na questão agrária e fundiária

piauiense/Among the agribusiness advance and the rural settlements: the public intervention in agrarian and land issues in the State. **Revista Nera**, [S. l.], n. 30, p. 80–97, 2016. DOI: 10.47946/rnera.v0i30.3371. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3371>. Acesso em: 4 mai. 2025.

ARAUJO, Jakson; BRAGA, Jefter; DOS SANTOS, Antônio José. BARBOSA, Sandro Vescovi Mozer. A Usucapião e a Função Social da Propriedade. Brasília-DF: 28 SET 2022. **Facit Business and Technology Journal**, v. 1, n. 42, p. 14-17, 2023. ISSN: 2526-4281. Disponível em: <https://revistas.faculdadefacit.edu.br/index.php/JNT/article/view/2130/1426>. Acessado em: 6 mai. 2025.

BELLORIO, Alessandra Aparecida Teixeira; PEREIRA, Cláudia Fernanda de Aguiar. A efetivação da função social da propriedade pelo exercício do direito à moradia. **Revista JurisFIB**, v. 5, n. 5, p. 37-83, 2014. DOI: <https://doi.org/10.59237/jurisfib.v5i5.184>. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/184>. Acessado em: 5 abr. 2025.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. Avaliação do incremento de custos de obras de urbanização em áreas urbanas informais. **PARC: Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, SP, v. 7, n. 1, p. 12–22, 2016. DOI: 10.20396/parc.v7i1.8643622. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8643622>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BODNAR, Zenildo. Autonomia e importância do direito da cidade / City law's autonomy and importance. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 581–607, 2022. DOI: 10.12957/rdc.2022.49761. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/49761>. Acesso em: 31 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/eme26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/eme26.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 1 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

**BRASIL. Lei n.º 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: 2001. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

**BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

**BRASIL. Lei n.º 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; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: 2009. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

**BRASIL. Lei n.º 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 sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

**BRASIL. Lei n.º 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de

12 de janeiro de 2021. Brasília, DF: 2023. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm). Acesso em: 05 jan. 2025.

CAMPOS, Ana Luíza Novaes; JÚNIOR, Júlio Alves Caixêta. A efetividade da regularização fundiária na garantia do direito à moradia digna. **Revista Brasileira de Educação e Cultura**, vol. 16, n. 1, p. 16, 2025. Disponível em:  
<https://www.periodicos.cesg.edu.br/index.php/educacaoecultura/article/view/617>. Acesso em: 6 mai. 2025.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. 342 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008. Disponível em:  
<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/16030>. Acesso em: 6 mai. 2025.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A lei de terras de 1850 e os arquivos: uma janela para o mundo rural do oitocentos. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, v. 12, n. 1, p. 250-265, 2017. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1981-0695.2017v12n1.34638>. Disponível em:  
<https://periodicos.ufpb.br/index.php/pbcib/article/view/34638>. Acessado em: 20 mai. 2025.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: A conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017 / right of urban land re. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 177–218, 2017. DOI: 10.12957/geouerj.2017.32061. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/32061>. Acesso em: 6 mai. 2025.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar / Sustainable land regularization, urban and environmental licensing and solar energy. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 863–901, 2015. DOI: 10.12957/rdc.2015.16955. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/16955>. Acesso em: 6 abr. 2025.

COSTA, Aylana Gabrielle Chaves da; COSTA, João Santos da. A USUCAPIÃO COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM LOTEAMENTO IRREGULAR. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 6, p. 394–410, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i6.9927. Disponível em:  
<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9927>. Acesso em: 6 fev. 2025.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo, SP: Fundação Editora da Unesp. 6 ed., 1999, p. 490. Disponível em:  
<https://philarchive.org/archive/DECACD-4>. Acesso em: 06 fev. 2025.

COSTA, Luiz Pereira da. **Estrutura fundiária do Piauí: passado, presente e perspectivas**. 1982. 144f. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural e Regional), Programa de Pós-graduação em Economia Rural e Regional, Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba – Campus II - Campina Grande - Paraíba - Brasil, 1982. Disponível em:  
<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/3855>. Acessado em: 06 mai. 2025.

DIAS, Daniella S. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre, RS. **Revista do Ministério Público do Paraná**, vol. I, n. 1, p. 15, 2011. Disponível em:  
[https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao\\_01/vol1no1art1.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art1.pdf). Acessado em: 9 fev. 2025.

FANTINEL, Alexsandra Ramos. Direito de Propriedade e suas Implicações Jurídicas e Conceituais: Usucapião e Função Social. **Revista da ESDM**, v. 10, n. 19, p. 66-76, 2024. DOI: <https://doi.org/10.29282/esdm.v10i19.227>. Disponível em:  
<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/227>. Acessado em: 9 fev. 2025.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Regularização fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, p. 29-52, 2006. Disponível em:  
[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Apostila-Regularizacao\\_Fundiaria.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiaria/Apostila-Regularizacao_Fundiaria.pdf). Acessado em: 18 jan. 2025.

FERREIRA, Allan Ramalho. Uma concepção topográfica de regularização fundiária. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, vol. 3, n. 17, p. 9-20, 2018. Disponível em:  
[https://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli Bol\\_2006/Cad-Def-Pub-SP\\_n.17.pdf#page=9](https://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli Bol_2006/Cad-Def-Pub-SP_n.17.pdf#page=9). Acessado em: 13 fev. 2025.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. Os Impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), **Nota da Presidência**, n. 6, p. 12, 2022. Disponível em:  
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11215>. Acessado em: 13 fev. 2025.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 247, p. 139-155, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/41552/40864>. Acesso em: 18 mar. 2025.

GOMES, Ana Karolina Novaes. Regularização fundiária: análise da zona especial de interesse social como instrumento de políticas e justiças. In: NUNES, Matheus Simões (Org.). **Estudos em Direito Ambiental: Desenvolvimento, desastres e regulação**. Campina Grande: Editora Licuri, 2022, p. 110-122. DOI: <https://doi.org/10.58203/Licuri.83847>. Disponível em:  
<https://editoralicuri.com.br/index.php/ojs/article/view/11>. Acessado em: 18 abr. 2025.

GRANJA, L. S.; MAGALHÃES, A. F. Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 23, 2021. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202122pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6373>. Acesso em: 4 abr. 2025.

JÚNIOR, Nelson Saule; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Direito à Moradia no Brasil: Violações, Práticas Positivas e Recomendações ao Governo brasileiro**. São Paulo: Instituto de Pólis, 2005.

KRYMINICE, Bruno Oliveira de Sousa. A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) em área de preservação permanente como instrumento de justiça socioambiental. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 17, n. 2, p. 153-175, 2022. DOI: <https://doi.org/10.53929/rfdf.v17i2.269>. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/269>. Acessado em: 30 mai. 2025

LEVY, Wilson. Direito à cidade se apresenta como novo objeto para o direito urbanístico. **Revista Consultor Jurídico-Conjur**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-08/wilson-levy-direito-cidade-objeto-direito-urbanistico>. Acesso em: 28 mar. 2025.

LIMA, Nilsângela Cardoso. **Páginas da História do Piauí colonial e provincial**. Universidade Federal do Piauí - UFPI. Teresina: EDUFPI, 278 p., 2020. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/570203>. Acesso em: 25 jan. 2025.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas**. 4º ed. São Paulo-SP: Secretaria de Estado da Cultura, p. 112, 1990. Disponível em: <https://app.bczm.ufrn.br/home/#/item/98369>. Acesso em: 2 jan. 2025.

LISBOA, Juliana Follmer Bortolin; REIS, Jorge Renato dos. A função social do registrador de imóveis na efetivação, quando da regularização fundiária, do acesso à moradia formal e, em consequência, da dignidade humana / The social function of the real estate register in effectiveness, when land regulation, access to formal housing and, consequently, human dignity. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 1803–1817, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.45093. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/45093>. Acesso em: 6 mar. 2025.

MARTINS, Ester Gouvêa.; MASTRODI, Josué. Direito à moradia: entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 75–103, 2018. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfv23i2760>. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/760>. Acesso em: 1 jun. 2025.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

MENEZES, Anderson Luiz Ferreira de; SILVA, Alcides Belfort da; MARI, Maria Mônica Piovesan. A relevância da função social da propriedade no usucapião coletivo. **Transições**, v. 3, n. 1, p. 132-168, 2022. DOI: <https://doi.org/10.56344/2675-4398.v3n1a2022.6>. Disponível em: <https://periodicos.barao demaua.br/index.php/transicoes/article/view/340>. Acessado em: 26 fev. 2025.

MORAES, Paulo Ricardo Silva de. A legitimação da posse como instrumento de regularização fundiária urbana. **Revista Jurídica da Presidência**: vol. 13, n. 101, 2012, p. 551-585. DOI <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2012v13e101-153>. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/153>. Acesso em: 31 mai. 2025.

MORALES, Selene Maíra; SOUZA, Flavio Antonio Miranda de. A gestão social da valorização do solo urbano nas práticas de regularização fundiária. **Grupo de Pesquisa Identidade e Território** – gpti, 2010. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gpit/wp-content/uploads/2011/04/morales-selene-a-gestc3a3o-social-da-valorizac3a7c3a3o-do-solo-urbano-nas-prc3alicas-de-regularizac3a7c3a3o-fundic3a1ria.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2025.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: 10.11606/D.2.2013.tde-10012014-170104. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/pt-br.php>. Acesso em: 8 abr. 2025.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte; LIMA, Daniela de Freitas; JUNIOR, Almir Mariano de Sousa. Desjudicialização na regularização fundiária brasileira: aspectos da usucapião extrajudicial. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 155-174, 2023. DOI: 10.3895/rbpd.v12n1.15004. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/15004>. Acessado em: 5 mar. 2025.

NETO, Antonio Fonseca dos Santos. **Terras Do Piauí: Registros Históricos, Marcos Cadastrais**. 2013, p. 46. Disponível em: [biblioteca.interpi.pi.gov.br/relatorio/historia-da-gestao-territorial-no-piaui.pdf](http://biblioteca.interpi.pi.gov.br/relatorio/historia-da-gestao-territorial-no-piaui.pdf). Acessado em: 12 abr. 2025.

NETO, Ronan Cardoso Naves. **O Direito Social e Fundamental à Moradia e a Regularização Fundiária da Lei 13.465/2017**. Ribeirão Preto-SP: Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, 2019. p. 118. Disponível em: <https://repositorio.unaerp.br/items/2ec3dfd6-17b6-4af8-be8f-c605b7119e70>. Acesso em: 25 jan. 2025.

NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmaria e aposseamento de terras no Brasil Colônia. Economia: **Revista da ANPEC**, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006. Tradução. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587\\_605.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf). Acesso em: 25 jan. 2025.

NUNES, Danilo Henrique; NETTO, Carlos Eduardo Montes.; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Do direito de moradia ao direito à moradia: perspectiva inclusiva da propriedade para concreção da dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 51, p. 51–81, 2023. DOI: 10.22456/0104-6594.124812. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/124812>. Acesso em: 1 jun. 2025.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; NUÑEZ, Izabel Saenger. Os direitos à moradia e à propriedade: Um estudo de caso da regularização fundiária urbana em favelas cariocas. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 8, n. 26, p. 78–110, 2014. DOI: 10.30899/dfj.v8i26.230. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/230>. Acesso em: 6 mar. 2025.

PESTANA, Thiago Vale. A inserção da usucapião extrajudicial no novo ordenamento processual civil brasileiro. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Brasil, v. 10, n. 2, 2017. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/324>. Acesso em: 6 mai. 2025.

**PIAUÍ. Lei n.º 3.783, de 16 de dezembro de 1980.** Cria o Instituto de Terras do Piauí e dá outras providências. Teresina, PI: 1980. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/2768>. Acesso em: 07 jan. 2025.

**PIAUÍ. Lei n.º 5.595, de 01 de agosto de 2006.** Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, e dá outras providências. Teresina, PI: 2006. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/1251>. Acesso em: 07 jan. 2025.

**PIAUÍ. Lei n.º 5.966, de 13 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a regularização fundiária do Cerrado Piauiense. Teresina, PI: 2010. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/1315>. Acesso em: 07 jan. 2025.

**PIAUÍ. Lei n.º 7.294, de 12 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a política de regularização fundiária o Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015, e dá outras providências. Teresina, PI: 2019. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4581>. Acesso em: 07 jan. 2025.

**PIAUÍ. Lei n.º 8.006, de 21 de março de 2023.** Cria o Instituto da Regularização Fundiária e do Patrimônio Imobiliário Piauí – INTERPI. Teresina, PI: 2023. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5580>. Acesso em: 07 jan. 2025.

**PIAUÍ. Lei n.º 8.153, de 20 de setembro de 2023.** Dispõe sobre a Política Estadual de Regularização Fundiária Urbana, altera a Lei nº 7.884, de 08 de dezembro de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 7.294, de 10 de dezembro de 2019. Teresina, PI: 2023. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5822>. Acesso em: 07 jan. 2025.

**PIAUÍ. Provimento Conjunto n.º 89/2023 - PJPI/TJPI/SECPRE.** Dispõe sobre a normatização, gestão, ampliação e modernização do Programa Regularizar, no âmbito do Poder Judiciário do estado do Piauí, e dá outras providências. Teresina, PI: 2023. Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/wp-content/uploads/2023/05/Programa-Regularizar-Provimento-89-2023.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2025.

**PIAUÍ. Provimento n.º 36, de 30 de setembro de 2019.** Institui e Estabelece o Procedimento do Programa "Regularizar" no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Piauí objetivando a regularização do parcelamento (loteamento e desmembramento) do solo urbano. Teresina, PI: 2019. Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/wp-content/uploads/2023/02/PROVIMENTO-No-36-2019-PROGRAMA-REGULARIZAR.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2025.

PINTO, Nélson Luiz. USUCAPIÃO: alguns aspectos de direito material. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 49 – 65, 1992.

RAMOS, Michelli Caldas; ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. Regularização fundiária urbana como instrumento de direito à moradia e direito à cidade em bens imóveis tombados localizados em centros históricos: o caso do bairro da Cidade Velha, em Belém (PA) / Urban land regularization as an instrument of the right to housing and the right to the city in real estate heritated located in center-historical: the case of Cidade Velha neighborhood, in Belém (PA). **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 921–953, 2021. DOI:

10.12957/rdc.2021.49425. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/49425>. Acesso em: 31 mai. 2025.

REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro; ANDRADE, Mariana Dionísio de. A organização da política de zoneamento especial urbano pelo município de Recife / The organization of the policy of special urban zonement by the municipality of Recife. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 728–754, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.31112. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31112>. Acesso em: 5 abr. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. ISBN 978-85-7348-730-5. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/213>. Acesso em: 31 mai. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. A propriedade privada urbana funcionalizada pelo direito à moradia adequada: instrumentos contidos no código civil e no estatuto da cidade a permitir a coexistência desses direitos. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 224–242, 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n3p224. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/24822>. Acesso em: 1 jun. 2025.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. Políticas públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.), Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007

VIEIRA, Anderson Henrique; FARIAS, Talden. Reguralização Fundiária Urbana (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 4, p. 1772–1809, 2024. DOI: 10.12957/rdc.2023.74367. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/74367>. Acesso em: 6 mar. 2025.