



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

**A DIFICULDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EXTRAJUDICIAL NO
BRASIL: uma análise da Lei 13.465/2017, a participação do ente municipal e o
reflexo no direito à moradia**

THALLES BARBOSA DE SOUSA

**Parnaíba – PI
2025**

THALLES BARBOSA DE SOUSA

**A DIFICULDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EXTRAJUDICIAL NO
BRASIL: Uma análise da Lei 13.465/2017, a participação do ente municipal e os
reflexos no direito à moradia**

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado junto à
Universidade Estadual do Piauí -
UESPI, Campus de Parnaíba, como
requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Direito, sob
orientação do professor Me. Roberto
Cajubá da Costa Britto.

**PARNAÍBA/PIAUÍ
2025**

S725d Sousa, Thalles Barbosa de.

A dificuldade da regularização fundiária extrajudicial no Brasil: uma análise da Lei 13.465/2017, a participação do ente municipal e o reflexo no direito à moradia / Thalles Barbosa de Sousa. - 2025.

55 f.

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

"Orientador: Prof. Me. Roberto Cajubá da Costa Britto".

1. Regularização Fundiária. 2. Regularização Fundiária Urbana (Reurb). 3. Direito à Moradia. 4. Desídia Municipal. 5. Lei nº 13.465/2017. I. Britto, Roberto Cajubá da Costa . II. Título.

CDD 346.045

THALLES BARBOSA DE SOUSA

**A DIFICULDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EXTRAJUDICIAL NO
BRASIL: Uma análise da Lei 13.465/2017, a participação do ente municipal e os
reflexos no direito à moradia**

Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado junto à
Universidade Estadual do Piauí -
UESPI, Campus de Parnaíba, como
requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Direito, sob
orientação do professor Me. Roberto
Cajubá da Costa Britto.

Data de aprovação ____/____/____

Nota ____

Banca Examinadora

Prof. Me. Roberto Cajubá Britto
Universidade Estadual do Piauí
Presidente da Banca

Prof. Dr. Itamar da Silva Santos Filho
Universidade Estadual do Piauí
1ºExaminador

Prof. Esp. Giuliano Campos Pereira
Centro Universitário Maurício de Nassau de Parnaíba – UNINASSAU
2ºExaminador

RESUMO

Este trabalho analisou a dificuldade da regularização fundiária extrajudicial no Brasil, com foco na Lei 13.465/2017, na participação municipal e seus reflexos no direito à moradia. Ademais, o estudo objetivou examinar o papel do Estado, especialmente dos Municípios, no processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), identificando benefícios para cidadãos e entes municipais, e as razões que dificultam a aplicação da referida lei por parte das prefeituras. Para tanto, utilizou-se abordagem qualitativa e descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Nesse sentido, o trabalho descreveu o panorama histórico da desigualdade fundiária no Brasil e a evolução legislativa que culminou na Lei 13.465/2017, a qual instituiu a Reurb, suas modalidades e instrumentos, promovendo a desjudicialização e conferindo ao Município um papel central no procedimento administrativo-registral. Apesar das inovações normativas e princípios como a função social da propriedade, a sustentabilidade e a participação, a implementação da lei enfrenta barreiras significativas. Além disso, identificou-se uma crítica à prioridade da titulação em massa, que muitas vezes ocorre sem a devida integração urbanística e social, esvaziando o potencial transformador da política. Portanto, o principal entrave reside na "desídia municipal", caracterizada pela falta de estrutura técnica, capacidade orçamentária, planejamento integrado e vontade política, o que inviabiliza a condução eficaz dos processos de Reurb. Outros desafios incluem a burocracia, a falta de padronização registral, dificuldades com estudos técnicos, o conflito com interesses privados e barreiras sociais como a falta de informação e a dificuldade na obtenção de anuências. Dessa forma, concluiu-se que a Lei 13.465/2017, apesar de seu potencial para promover a regularização fundiária extrajudicial e o direito à moradia, tem sua efetividade comprometida pelos obstáculos de implementação, reforçando a necessidade urgente de superar a omissão municipal e integrar a titulação a políticas urbanas mais amplas que garantam justiça social e sustentabilidade, indo além da mera formalização dominial para concretizar plenamente o direito à moradia.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Reurb. Direito à moradia. Desídia municipal. Lei nº 13.465/2017.

ABSTRACT

This study analyzed the difficulty of extrajudicial land regularization in Brazil, with particular attention to Law 13.465/2017, municipal participation, and its impact on the right to housing. In addition, the study aimed to examine the role of the State, especially municipalities, in the Urban Land Regularization (Reurb) process, identifying benefits for citizens and municipal entities, as well as the reasons that hinder the application of the aforementioned law by city governments. To this end, a qualitative and descriptive approach was used, based on bibliographic and documentary research. From this perspective, the study described the historical panorama of land inequality in Brazil and the legislative evolution that culminated in Law 13.465/2017, which instituted Reurb, its modalities and instruments, promoting dejudicialization and giving the municipality a central role in the administrative registration procedure. Despite regulatory innovations and principles such as the social function of property, sustainability, and participation, the implementation of the law faces significant barriers. In addition, criticism has been levelled at the priority given to mass titling, which often occurs without proper urban and social integration, undermining the transformative potential of the policy. Therefore, the main obstacle lies in “municipal negligence,” characterized by a lack of technical structure, budgetary capacity, integrated planning, and political will, which obstruct the effective conduct of Reurb processes. Other challenges include bureaucracy, lack of registration standardization, difficulties with technical studies, conflict with private interests, and social barriers such as lack of information and difficulty in obtaining consent. Thus, it was concluded that Law 13.465/2017, despite its potential to promote extrajudicial land regularization and the right to housing, its effectiveness is compromised by implementation obstacles, reinforcing the urgent need to overcome municipal omission and integrate titling into broader urban policies that guarantee social justice and sustainability, going beyond mere formalization of ownership to realize the right to housing fully.

Keywords: Land regularization. Reurb. Right to housing. Municipal negligence. Law 13.465/2017.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. PANORAMA HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA E DA REGULARIZAÇÃO NO BRASIL	10
2.1. A desigual distribuição de terras na formação histórica brasileira.....	11
2.2. Evolução legislativa da regularização fundiária no século XX e anterior a 2017.....	16
3. A LEI Nº 13.465/2017: INOVAÇÕES E INSTITUTOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	23
3.1. Princípios, objetivos e principais aspectos da Lei nº 13.465/2017 na via extrajudicial.....	24
3.2. A Reurb (Regularização Fundiária Urbana): modalidades e instrumentos na via extrajudicial.....	28
3.2.1. Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social).....	29
3.2.2. Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico)	30
3.2.3. Reurb Inominada	30
3.2.4. Instrumentos Jurídicos na Reurb Extrajudicial.....	31
3.2.5. Usucapião Extrajudicial como Instrumento Complementar de Regularização	31
3.3. Procedimento administrativo-registral da Reurb: etapas e fluxo na esfera extrajudicial.....	33
4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 13.465/2017 E A DESÍDIA MUNICIPAL	38
4.1. A lógica da Lei nº 13.465/2017 e a crítica à prioridade da titulação.....	39
4.2. Entraves institucionais, técnicos e operacionais na concretização da Reurb	41
4.3. Barreiras políticas, sociais e urbanísticas na implementação da Reurb.....	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	53

1. INTRODUÇÃO

A regularização fundiária no Brasil é marcada por diversas evoluções e está presente de forma determinante na Constituição Federal, através da usucapião. Faz parte de uma política urbana para superar os obstáculos envolvendo a habitação no país. Entretanto, antes de estar presente na Constituição, o direito à moradia foi introduzido no universo jurídico através da Declaração Universal de Direitos Humanos, com todos os aspectos a ele inerentes, de forma a propiciar o pleno gozo desse direito.

A moradia, presente na Carta Maior, configurou-se formalmente como direito social a partir da Emenda Constitucional nº 29 de 2000, contudo, a problemática ainda perdura na sociedade brasileira. O Estado possui o dever de garantir o acesso a esse direito, tendo em vista sua natureza social, logo, editou diversas normas que institucionalizaram a regularização com o intuito de efetivá-la.

Nesse sentido, a evolução das normas tem como base a Constituição de 1988, com o reconhecimento da função social da propriedade, além do estabelecimento de diretrizes para a política urbana. Dando seguimento à pretensão do texto constitucional, foi promulgada a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), regulamentando o Capítulo dedicado à Política Urbana da Carta Magna, especificamente nos artigos 182 e 183, este último referente a usucapião conhecida como “constitucional”.

Já no ano de 2005, foi criada a Lei 11.124, a qual foi responsável por incentivar o financiamento para famílias de baixa renda com a finalidade de permitir a aquisição da casa própria, além de um maior aprofundamento no âmbito da regularização fundiária urbana. Saindo um pouco da perspectiva citadina, o Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) instrumentalizou a regularização fundiária em áreas rurais, incluindo áreas de preservação permanente (APPs) ocupadas por populações tradicionais ou assentamentos, o que tem sido bastante útil para que os povos originários e a população que ocupa esses territórios possam garantir a sua propriedade.

O último marco da regularização fundiária na legislação brasileira, a Lei nº 13.465/2017, trouxe consigo a criação da Reurb, instrumento que facilitou os procedimentos cartorários e de registro, estabeleceu critérios para a legitimação fundiária e ampliou instrumentos jurídicos, além de flexibilizar exigências para agilizar a regularização.

Entretanto, mesmo com essa evolução do tratamento dado pelo ordenamento jurídico à população, o instituto da regularização fundiária caminha a passos lentos para sua integralização.

A Lei 13.465/2017 é recheada de procedimentos referentes à regularização, mas a iniciativa dos entes federativos ainda é substancial para a população obter o acesso à propriedade formal, conferindo segurança jurídica e dignidade aos cidadãos, principalmente àqueles de baixa renda.

Seguindo essa noção, tem-se o Estado como a força motriz para cumprir com o intuito da Lei 13.465/2017, uma vez que só a existência da legislação não garante a sua aplicação, ou, se impulsionada apenas pelo particular interessado, tem seus efeitos reduzidos, principalmente o da celeridade.

Não há dúvidas de que o indivíduo por si só, como interessado, consiga dar início a um processo de regularização fundiária próprio. Todavia, surgem barreiras que, com a presença do ente federativo, tornariam a contemplação do direito de moradia e propriedade organizada e mais prática.

Essas barreiras estão assentadas no projeto de urbanização e política diretória da cidade, tendo em vista que os problemas podem ir além da existência, ou não, de projeto municipal para regularizar a cidade e promover uma moradia aos habitantes. Eles residem também na estrutura administrativa deficiente do órgão público para lidar com os procedimentos, conflitos de interesses sobre as terras e a complexidade de casos, exigindo um trâmite mais específico e cauteloso de regularização.

Logo, tomando por base que dos entes federativos, o município é o que mais está próximo do cidadão, logo o poder público deve possuir maior interesse em garantir um ordenamento para a regularização fundiária, atendendo também a interesses típicos do ente mirim, como a arrecadação de IPTU, taxa de limpeza e demais proveitos atribuídos à Fazenda.

À vista disso, para instruir o andamento dessa discussão, a metodologia adotada neste trabalho é fundamentada em uma abordagem qualitativa e descritiva, visando analisar as mudanças históricas, sociais e legais da regularização fundiária no Brasil. Já a pesquisa é classificada como bibliográfica e documental, com base nos conceitos e orientações de Gil (1991), onde o autor explica que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Dessa forma, para melhor exposição da problemática, essa monografia utilizará três capítulos para discorrer sobre o tema. No primeiro capítulo, será abordado o conteúdo histórico que levou todo o contexto de terras e sua relação com a propriedade a permear os conflitos urbanos de moradia no Brasil. Logo, com essa abordagem, busca-se compreender os impasses presentes durante todo esse lapso temporal e evitar os equívocos que impossibilitaram a realização da plena moradia pelos cidadãos brasileiros.

O segundo capítulo visa elaborar uma análise elucidativa de todo o procedimento extrajudicial presente na Lei nº 13.465/2017, com a compreensão das medidas que podem ser tomadas dentro do normativo legal, especialmente na parte administrativa.

Por fim, no derradeiro capítulo de desenvolvimento, teremos como objeto as faltas presentes no aspecto legislativo e fora dele, utilizando como alicerce as lacunas presentes no dispositivo apresentado durante o capítulo anterior, e evidenciar todos os pontos de enxerto e reparação de forma prática, a fim de suprir a falta de atuação municipal. Ademais, será utilizado exemplos e dados do Estado do Piauí para ilustrar todos os pontos necessários para a compreensão da temática.

Portanto, o objetivo é examinar a presença do Poder Público, especificamente do Município, no processo de regularização fundiária, ou seja, traçar os benefícios que podem surgir, tanto ao cidadão em busca de moradia, quanto para o ente municipal em garantir uma organização urbana, arrecadação de tributos e um crescimento ordenado da cidade. Mas, o que torna tão difícil a aplicação da Lei 13.465/2017 por parte do ente municipal, a fim de oportunizar o real acesso ao direito à moradia?

2. PANORAMA HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA E DA REGULARIZAÇÃO NO BRASIL

A configuração da estrutura fundiária brasileira, marcadamente desigual, tem suas origens profundamente entrelaçadas com o processo histórico de apropriação territorial. Iniciado com a colonização portuguesa, baseada em práticas da Idade Média Ibérica influenciadas pela Reconquista e o conceito de domínio originário da Coroa por conquista, o principal instrumento de distribuição de terras foi o sistema sesmarial.

Transposto de Portugal, onde visava principalmente o cultivo, no Brasil colonial, frequentemente resultou na concessão de vastas extensões que divergiam das normas originais e se adaptaram às necessidades econômicas locais, como a lavoura de exportação (Abreu, 1991). Com o tempo, outras formas de ocupação informais, conhecidas como posses, desenvolveram-se paralelamente aos títulos formais. A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, sucedeu à abolição do regime sesmarial e representou o primeiro ordenamento jurídico brasileiro sobre a propriedade fundiária. Esta legislação buscou reestruturar o acesso à terra, priorizando a aquisição por compra, formalizar as posses preexistentes e, fundamentalmente, identificar as terras devolutas, consideradas patrimônio nacional.

Há de se notar que essa norma também impactou as terras indígenas, muitas vezes pressionadas a serem incorporadas ao domínio público¹. Contudo, a aplicação prática da Lei de Terras enfrentou obstáculos significativos, como a carência de recursos e profissionais qualificados para a medição e demarcação, o que, paradoxalmente, favoreceu a continuidade de ocupações irregulares e, em alguns casos, reforçou a concentração fundiária já existente. Este panorama histórico, que engloba a evolução dos marcos legais e as complexas dinâmicas de apropriação e (des)regularização, configura as bases para a compreensão da atual questão fundiária

¹ Nota-se nesta fala apologética em torno da nova política de colonização estrangeira, com ênfase nas vantagens advindas para modernização nas lavouras cultivadas nesta província, que o presidente também vociferou contra aqueles que considerava “pseudoíndios”, pois, segundo ele, “não existem índios selvagens nesta Província”, acusando-os de serem malfeitores, bárbaros e ferozes a fim de justificar a incorporação das terras por eles ocupadas aos terrenos devolutos da província (Silva, 2024, p. 170).

no Brasil, cujos desdobramentos serão detalhados nas seções seguintes deste capítulo.

2.1. A desigual distribuição de terras na formação histórica brasileira

A questão fundiária no Brasil é resultado de uma conjuntura histórica e socioeconômica que influenciou a formação do território brasileiro de forma bastante particular. Apesar da presente pesquisa tratar sobre uma vertente mais urbana, faz-se necessário retornar ao princípio da formação do nosso País, e averiguar em que condições os latifúndios agrários do período colonial influenciaram a aquisição de terras e a regularização fundiária na esfera jurídica e administrativa.

O período colonial, presente no início da história brasileira, estabeleceu variadas formas de administração de terras, baseado sumariamente nas Sesmarias. Apesar de algumas mudanças fundamentais ao longo do tempo, no entanto, a base da regularização fundiária atual ficou atrelada ao sistema sesmarial

As Sesmarias, invenções da Coroa Portuguesa do século XIV, foram criadas com o intuito de resolver o problema de abastecimento de Portugal. Com as explorações das Américas, a Coroa visou estabelecer um novo regime dentro do sistema sesmarial, para uma maior obtenção de receita com o desenvolvimento do extrativismo dentro das terras exploradas.

Para isso, foi atribuído a esse novo regime a concessão das terras fundamentada na qualidade da posse, isto é, a área deveria ser produtiva para que fosse permitido ao sesmeiro sua utilização, não havendo, portanto, propriedade ao agricultor. Desta feita, caberia ao então “dono” apenas o seu usufruto, destinado ao uso da agricultura até o fim do período acertado, em que, verificado o caráter produtivo, a terra era cedida ao sesmeiro de forma definitiva.

Tais medidas foram feitas com o intuito de promover a colonização e elevar ainda mais as riquezas provenientes das “novas terras” conquistadas por Portugal. Contudo, fazia-se necessário verificar as demarcações de terra, bem como estabelecer um controle em relação ao sesmeiro, observando o tamanho de cada lote definido e estabelecendo diretrizes para o cultivo.

Essa demarcação servia como uma espécie de controle feito pela Coroa, para ter certeza de que não haveria invasões e posses irregulares. Tendo em vista essa necessidade de fiscalização e demarcação de terras, somada a essa qualidade da posse, também foi instituído um foro baseado no tamanho das sesmarias, reforçando essa ideia de que a propriedade das terras era tão somente da Coroa (Alveal, 2015).

Com essa mudança do pagamento do foro, perdeu-se, a primeiro plano, a qualidade produtiva, uma vez que o adimplemento era uma condição inexorável à concessão das terras. Logo, o caráter da agricultura e produção ficou deixado de lado, ou seja, a terra perdeu sua função para dar lugar a um sistema voltado à “compra do uso”, por meio da enfiteuse então configurada.

Verifica-se, portanto, que, primeiramente fora atribuída uma qualidade da posse voltada para o desenvolvimento, um vislumbre inicial da função social da propriedade presente no atual ordenamento jurídico, entretanto, com a instituição do foro, o pagamento tornou-se o principal validador da posse, pois a fiscalização quanto a produção ficou obstada pela pecúnia, necessária para legitimar a permanência do sesmeiro nas terras.

Destarte, não obstante a Coroa Portuguesa tenha validado uma política valorizando a produção, esta ficou estagnada devido ao pagamento de foro. Tal prática condicionava a um duplo compromisso do sesmeiro, porque além dos tributos oriundos do próprio cultivo, ainda arcaria com o pagamento do foro e o custeio da produção. Logo, os pequenos agricultores não possuíam capacidade para a manutenção da terra, sendo esta possibilidade de exploração exequível apenas aos grandes latifundiários.

No tocante à fiscalização, diversas condições foram impostas aos sesmeiros para manterem-se legalizados, sob pena de sanção da Coroa. Segundo Alveal (2015), aqueles que não comprovassem os pagamentos, bem como os que não comprovassem o real uso para a agricultura, teriam suas terras consideradas devolutas, isto é, retornariam à Coroa.

Muito embora houvesse o grande interesse do Governo em manter a produção por meio dessas políticas, os entraves enfrentados pela dificuldade no recolhimento dos foros e das comprovações de uso pelos sesmeiros, muitos permaneceram com sua posse irregular, devido ao alto investimento para mantê-la “legalizada”. Assim, percebe-se que apenas a instituição de políticas voltadas a uma “função” da propriedade, não logra êxito tão somente pela sua existência, mas com a presença de

circunstâncias que propiciem sua viabilidade, tendo em vista as características dos problemas enfrentados. Vejamos a abordagem do tema sob a visão de Alveal:

O governador de Pernambuco, contudo, reconhecia que **a situação econômica da região era a pior possível diante de seu estado de pobreza e informava ao rei que os moradores encontravam-se praticamente impossibilitados de pagar o foro, dificultando a ação dos provedores e promovendo, assim, a ‘desordem’ na colônia.** Alertava ainda que, caso os próprios moradores quisessem vender as terras, não haveria quem as comprasse por falta de meios financeiros diante das dificuldades de recursos na região (Alveal, 2015, p. 255) (grifo nosso).

Durante todo o período colonial, a forma de regularizar a terra apenas poderia ser realizada através das sesmarias, que impunham o cumprimento das exigências da Coroa como condição para que houvesse a doação. Contudo, como já explicado, caso não fossem observadas as circunstâncias estabelecidas, a terra tornava-se devoluta. Essa forma perdurou no Brasil até 1822, que, segundo Abreu (1991), foi quando José Bonifácio de Andrada e Silva pôs fim a esse sistema de apropriação de terras.

Posteriormente, após anos de debates no parlamento imperial, houve a promulgação da Lei de Terras em 1851 e sua posterior regulamentação em 1854, o que permitiu o reconhecimento das sesmarias antigas, ratificou formalmente o regime das posses até então suspenso² e instituiu a compra como a única forma de obtenção de terras.

Ao buscar conferir uma nova feição à estrutura fundiária do país, a lei, regulamentada em 1854, estabeleceu novas normas para o acesso à propriedade, privilegiando a compra como o meio principal de aquisição de terras. Diferentemente do sistema anterior, que permitia o acesso à terra por meio do simples apossamento somado à consumação dos requisitos da Coroa, a Lei de Terras visava impedir essa prática, especialmente por parte de colonos e ex-cativos, tornando a apropriação simples um ato criminoso passível de despejo, perda de benfeitorias e multa (Silva, 2024).

Além de privilegiar a compra, a Lei de Terras possuía a intenção de regularizar as antigas sesmarias e as posses existentes, bem como facilitar a comercialização

² O sistema sesmarial perdurou no Brasil até 17 de julho de 1822, quando a Resolução 76, atribuída a José Bonifácio de Andrada e Silva, pôs termo a esse regime de apropriação de terras. A suspensão foi implementada de forma lacônica e incomum: foi declarada como um adendo em uma simples sentença de concessão de terra, pondo termo a todas as concessões futuras de sesmarias a partir daquela data, até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. (Abreu, 1991)

das terras. Embora a Coroa, durante o período colonial, não admitisse a mera posse como fundamento jurídico para aquisição de terras, a realidade socioeconômica e a pressão social forçaram a criação de mecanismos legais para sua legitimação.

Nesse contexto, posseiros que ocupavam áreas irregulares tiveram seu domínio privado reconhecido após a legitimação da posse, conforme destaca Sheyla Farias Silva ao analisar o funcionamento da política fundiária imperial: “o Estado afiança o título de propriedade àquele que ocupa as terras de boa-fé, e converte-se o intruso em proprietário” (Silva, 2024, p. 181).

O processo de regularização da posse ocorria em duas etapas: primeiro, mediante registro da ocupação na paróquia correspondente à situação do imóvel; e depois, com a emissão do título de domínio pela Repartição de Terras Públicas. Cristiano Cassettari descreve esse procedimento afirmando que “a posse foi regularizada na Paróquia da situação do imóvel, e a Repartição de Terras Públicas emitia títulos de propriedade” (Cassettari, 2021, p. 40).

A ocupação da terra, portanto, passava a ser aceita como forma legítima de aquisição, desde que vinculada ao efetivo cultivo e respeitado o limite legal de área. Ivan Jacopetti sintetiza essa prática ao afirmar: “quanto aos posseiros estes teriam sua situação reconhecida mediante pedido de legitimação ao registrador e recebedor, que não poderiam recusá-la, desde que a área ocupada tivesse até 640 acres de área” (Lago, 2014, p. 59). Uma vez legitimada, a posse se convertia em propriedade formal, tendo em vista que seria emitido o título ao proprietário por meio dessa confirmação.

Tais mecanismos demonstram que, apesar das diretrizes da Lei de Terras de 1850 proibirem a aquisição de terras devolutas por qualquer forma que não fosse a compra, o próprio Estado flexibilizou essa norma. Como relata Silva (2024), a legitimação das posses passou a ser utilizada não apenas como reconhecimento da ocupação consolidada, mas também como forma de arrecadação e controle territorial em um contexto de crise econômica.

Esse modo de regularização fundiária, baseado na posse e posterior legitimação, constitui um dos pilares históricos que sustentam a configuração desigual da estrutura agrária brasileira até os dias atuais. Mais do que uma exceção, a posse legitimada foi, de fato, institucionalizada como via de acesso à terra, sobretudo nas regiões onde o aparato estatal era precário ou inexistente.

Noutro giro, um importante ponto a ser considerado é que o conceito de terras devolutas foi ampliado pela Lei de Terras. Assim, tornaram-se consideradas devolutas

todas as terras que não estavam sob a guarda do poder público em suas diversas instâncias e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, seja por concessão de sesmaria ou por posse legalizada. Desse modo, terras não ocupadas ou cultivadas deveriam ser tratadas como devolutas e pertencentes ao patrimônio nacional.

Durante o Império, o Estado brasileiro assumiu o controle das terras devolutas, estabelecendo que essas áreas poderiam ser destinadas à colonização indígena ou estrangeira, à fundação de povoações, à construção de estradas e estabelecimentos públicos, bem como à atividade naval. Além disso, autorizou-se a alienação dessas terras por meio de leilões públicos, a preços mínimos fixados por braça quadrada, sendo o montante arrecadado destinado, prioritariamente, à medição e demarcação dos terrenos, bem como ao incentivo à política de colonização promovida pelo governo (Silva, 2024).

Para operacionalizar a lei, foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas, responsável por dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas, sua conservação e fiscalizar a venda e distribuição para colonização. Também foram criadas repartições provinciais. O regulamento de 1854 previa a medição das terras devolutas, podendo incluir terrenos vizinhos já ocupados por particulares, que seriam obrigados a comprovar a ocupação legal.

Contudo, a aplicação desta lei e seu regulamento, no que tange à medição, demarcação e regularização fundiária, enfrentou significativos problemas e avançou pouco em muitas províncias. Dentre esses problemas, os mais significativos eram a falta de recursos humanos qualificados para realizar os procedimentos, verbas insuficientes para os serviços de medições devido as crises econômicas que prejudicaram os trabalhos das comissões, além da resistência e dos conflitos dos posseiros e proprietários para proceder com a legitimação e revalidação das terras. Todas essas questões promoviam a morosidade e a consequente ocupação irregular contínua, tal como se observa na sociedade atual, com demanda da população em regularizar os seus terrenos, esbarrando na falta de eficiência do Estado em promovê-la.

Em suma, a Lei de Terras de 1850, embora represente a primeira legislação nacional a qual dispunha acerca da propriedade da terra e tenha formalizado o acesso por meio da compra, cumpriu principalmente a função de inserir o país no modo capitalista de produção ao tornar a terra uma mercadoria. Todavia, sua aplicação prática foi marcada pela ineficiência, falta de recursos, conflitos, o que contribuiu para

a manutenção e reafirmação da concentração fundiária nas mãos das elites rurais, bem como para a expropriação das terras indígenas.

Ademais, com o conceito de terras devolutas aplicadas à época, o Governo deteve para si inúmeros latifúndios, sem promover uma redistribuição entre aqueles que não possuíam terra para cultivo ou moradia. As investidas para a demarcação das terras públicas foram minúsculas e repletas de dificuldades, permitindo a continuidade das apropriações ilegais que, em última instância, foram regularizadas em benefício dos ocupantes, em detrimento da intenção inicial de financiar a imigração e organizar o espaço fundiário. Muito embora tenha existido esse intento inaugural em regularizar a situação de terras, a concentração de latifúndios, seja na mão da elite ou do Governo, foi a marca desse período nesse setor.

2.2. Evolução legislativa da regularização fundiária no século XX e anterior a 2017

Os embaraços atinentes à regularização fundiária urbana no Brasil, sobretudo no período anterior à promulgação da Lei nº 13.465/2017, insere-se, conforme abordado, em um contexto histórico complexo de urbanização desigual e excludente. A progressiva ocupação do território, marcada por dinâmicas sociais e econômicas específicas desde o século XX, frequentemente resultou na consolidação de assentamentos informais, à margem do planejamento urbano e da formalidade jurídica.

Este cenário de informalidade em larga escala, com a persistência da injustiça social, refletia as principais questões enfrentadas nas ações de regularização fundiária: a carência de infraestrutura urbana e a inadequação das terras. Este subcapítulo examina a trajetória legislativa atinente a essa questão, desde os primeiros reconhecimentos formais no século XX até o marco temporal que antecede a Lei da REURB em 2017, destacando as leis, princípios e desafios que moldaram o cenário jurídico e urbanístico do país, tudo isso como consequência lógica das políticas estabelecidas durante o período colonial e do início da República Brasileira.

Embora as raízes da questão fundiária urbana sejam mais antigas, com reflexos da Lei de Terras de 1850 no estabelecimento da propriedade privada, o

reconhecimento formal da irregularidade dos assentamentos urbanos ganhou contornos legais mais claros no século XX, tendo em vista o crescimento das cidades brasileiras.

Um marco relevante foi a promulgação da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano. Apesar de seu foco principal ter sido o controle da criação de novos loteamentos, a norma já previu a possibilidade de o poder público municipal regularizar parcelamentos "não autorizados ou executados sem observância das determinações legais", vejamos:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (Brasil, 1979).

Entretanto, como observa Michely Cunha (2021), as dimensões da informalidade urbana ultrapassam os limites previstos naquela norma, pois os assentamentos precários apresentam características complexas, demandando intervenções estruturais demoradas e custosas. A autora destaca de forma elucidante que a legislação urbanística em vigor à época não era suficiente para lidar com os múltiplos aspectos envolvidos na consolidação dos núcleos informais, sendo necessária uma abordagem interdisciplinar e normativa mais abrangente.

O avanço normativo só se concretizaria, de fato, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que incorporou a regularização fundiária como diretriz da política urbana nacional e mais adiante, com a Lei nº 11.977/2009, que sistematizou os procedimentos voltados à regularização de interesse social e específico. No entanto, foi com a Lei nº 13.465/2017 que a regularização fundiária urbana assumiu status de política pública consolidada, ao reconhecer que os assentamentos informais não seriam solucionados por meio dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano e parcelamento do solo.

Como explicam Capelli et al., a regularização fundiária urbana é uma operação complexa, que exige mobilização de solo e recursos financeiros, e cuja efetivação frequentemente supera a capacidade institucional dos municípios, vejamos:

Não sendo raro a regularização fundiária ser compreendida somente como a etapa final da urbanização, nem sempre concluída ou concluída após vários anos da realização das obras. Podemos dizer que essa situação se deve a vários aspectos: capacidade de articulação entre projeto de intervenção, instrumentos urbanísticos, aspectos jurídicos e ambientais; disponibilidade de recursos financeiros; obscuridades e lacunas das bases fundiárias; opções político-administrativas; estruturas administrativas locais; deficiências de conhecimento técnico, tanto pelo poder público, quanto pelas empresas contratadas para execução das obras; e, durante um tempo, ausência de instrumentos e legislação específica (Capelli et al., 2021).

A fragmentação das ações ao longo do tempo, muitas vezes marcada por sobreposição de obras, ausência de articulação entre órgãos públicos e instabilidade normativa, contribuiu para que muitas áreas permanecessem em situação de irregularidade mesmo após décadas de ocupação.

Contudo, essa previsão, por si só, mostrou-se insuficiente para lidar com a escala e a complexidade dos assentamentos informais já consolidados, cujas precariedades demandavam ações de regularização com dimensões complexas, custosas e demoradas, frequentemente resultando em intervenções pontuais.

Noutro porte, a abordagem da regularização fundiária e da questão urbana brasileira se deu de forma substancial com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna trouxe consigo o princípio da função social da propriedade e uma política cidadina, ou seja, uma ótica para além do conceito meramente patrimonial.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a incumbência de trazer a política de desenvolvimento urbano da teoria para a prática, tendo como finalidade assegurar o exercício pleno das funções sociais da cidade e promover o bem-estar coletivo. Nesse contexto, o direito à propriedade urbana passou a ser condicionado à sua função social, cuja definição e aplicação devem observar as diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal.

Complementarmente, os artigos 30, inciso VIII, 170, inciso VI e 225 da mesma Carta Magna instituíram, respectivamente, a competência do ente municipal para o ordenamento do território, a diretriz do desenvolvimento sustentável como fundamento da atividade econômica e o dever de proteção ao meio ambiente. Esses dispositivos, em conjunto, formam uma base normativa inovadora voltada à integração entre planejamento urbano, justiça social e sustentabilidade. Ainda assim, conforme ressalta Cunha (2021), a legislação infraconstitucional, embora progressivamente

modernizada, não foi suficiente para resolver as profundas desigualdades sociais e territoriais historicamente acumuladas.

A regulamentação efetiva dos princípios constitucionais urbanos só viria com a Lei nº 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade, considerado um ponto de inflexão para a política urbana brasileira. O diploma incorporou a regularização fundiária como instrumento da política urbana (art. 4º, inciso V, alínea "q") e como diretriz geral (art. 2º, inciso XIV), vinculando-a à função social da propriedade e ao direito à moradia digna. Assim, esse marco legal representou a passagem de uma abordagem meramente repressiva da informalidade para uma perspectiva estruturante, reconhecendo o fenômeno como parte da produção do espaço urbano.

O Estatuto da Cidade, contudo, concentrava-se inicialmente nas áreas ocupadas por população de baixa renda. A criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tornou possível que os assentamentos irregulares fossem devidamente validados como territórios de proteção habitacional e urbanística, constituindo-se em ferramenta relevante contra a especulação imobiliária e para viabilizar políticas de habitação social.

O avanço seguinte ocorreu com a edição da Lei nº 11.977/2009, que consolidou os procedimentos da regularização fundiária urbana em um diploma normativo próprio. Inicialmente vinculada ao Programa Minha Casa, Minha Vida, a Lei logo passou a ter aplicação mais ampla. Ela inovou ao definir a regularização de interesse social (REURB-S) para núcleos de baixa renda e a regularização de interesse específico (REURB-E) para outras formas de ocupação.

A Lei nº 11.977/2009 impulsionou um movimento na direção da desjudicialização do processo, conferindo maior protagonismo ao Registro de Imóveis na condução dos procedimentos e superando o modelo predominantemente judicial até então. Entre os procedimentos previstos, destacava-se a Demarcação Urbanística, voltada à identificação do núcleo informal e de seus limites físicos e legais, servindo como fase preparatória da regularização. Entretanto, conforme aponta Capelli et al. (2021), a complexidade técnica da aplicação prática ainda era uma limitação, pois apesar da inovação, os procedimentos previstos na Lei nº 11.977/2009 exigiam capacidade técnica e estrutura administrativa que a maioria dos municípios brasileiros não possuíam, o que resultava em morosidade e insegurança jurídica, notadamente perante a sobreposição de matrículas e à ausência de padronização nas exigências registrais.

No plano das políticas públicas, o período entre 2004 e 2016 foi marcado por programas federais relevantes. O Programa Papel Passado (2004–2013) e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007–2014) buscaram integrar regularização fundiária com infraestrutura e planejamento urbano. No entanto, os resultados práticos foram limitados. Dados do Ministério do Desenvolvimento Regional indicam que aproximadamente 50% dos imóveis urbanos no Brasil não possuem documentação legal, totalizando cerca de 30 milhões de propriedades nessa situação³. Essa realidade evidencia um significativo descompasso entre as iniciativas de regularização fundiária e a efetiva formalização dos imóveis, refletindo um abismo entre a intenção programática e a concretização registral.

Ademais, os desafios eram múltiplos: ausência de integração entre entes federativos, dificuldades técnicas locais, entraves ambientais e fundiários, além da defasagem registral. Assentamentos consolidados anteriores a 1979, por exemplo, enfrentavam entraves ao cumprimento dos requisitos instituídos pelas legislações posteriores. Nesse sentido, imóveis ocupados há décadas em parcelamentos informais consolidados antes da Lei nº 6.766/79, exigiam análise diferenciada, pois muitas vezes não atendem aos padrões técnicos atuais. Ainda assim, sua integração ao ordenamento jurídico é indispensável à justiça urbanística, por isso a nova lei permitiu um procedimento mais benéfico a essas terras, conforme afirma Cunha (2021):

“Previu a Lei nº 13.465/2017 que os parcelamentos ocorridos antes de 19/12/1979, data de publicação da Lei 6.766/1979, podem ser regularizados de forma mais simplificada, partindo-se do pressuposto de que sua infraestrutura já estaria regularmente implantada” (CUNHA, 2021, p. 53).

Em síntese, o período que culminou em 2016, na véspera da promulgação da Lei nº 13.465/2017, foi marcado por uma evolução significativa do arcabouço legal da regularização fundiária urbana no Brasil. Desde o reconhecimento incipiente da irregularidade na Lei nº 6.766/1979, passando pela redefinição paradigmática introduzida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, até a primeira lei federal específica, a Lei nº 11.977/2009, houve uma

³ RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura. Estado de Minas, Belo Horizonte, 28 jul. 2019. Política. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml. Acesso em: 2 jun. 2025.

transição de uma abordagem meramente corretiva para uma política pública com base em direitos e na função social da propriedade, tanto que programas federais buscaram dar concretude a essas políticas, embora com resultados limitados na titulação efetiva.

Portanto, mesmo diante de um arcabouço normativo progressivamente mais técnico e abrangente, os resultados até 2016 permaneceram limitados em termos de segurança jurídica e de impacto social. O sistema era complexo, fragmentado e, muitas vezes, ineficiente. Conforme sintetizam Gonçalves e Rizek., o cenário exigia uma revisão profunda e simplificadora, o que se concretizaria com a edição da Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, marco do novo ciclo normativo da regularização fundiária urbana no Brasil e, nas palavras dos autores, significou um enorme impacto no tema:

A 13.465/2017 se impõe como uma ruptura não apenas com a legislação anterior, mas com uma política nacional de regularização fundiária, que passava por maiores esforços do Estado para a difusão de informações sobre os processos de regularização fundiária, através de Cartilhas e Manuais elaborados pelo Ministério das Cidades e com o auxílio de importantes teóricos da questão urbana, até a implementação da digitalização dos documentos nos cartórios de imóveis, iniciativa central no que diz respeito à aceleração dos processos de regularização (Gonçalves; Rizek, 2020, p. 6).

Destarte, a análise da evolução legislativa da regularização fundiária no Brasil, até o ano de 2016, revela um processo marcado por avanços normativos significativos, mas também por limitações práticas persistentes. A Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova ordem urbanística, consubstanciada nos princípios da função social da propriedade, do direito à moradia e do ordenamento territorial. Contudo, esses institutos, com a legislação regulamentadora, não foram suficientes para vencer os entraves institucionais, técnicos e burocráticos enfrentados pelos municípios brasileiros.

Apesar da existência de políticas públicas como o Programa Papel Passado e o PAC, os resultados efetivos, sobretudo em termos de titulação registrada, foram modestos frente à dimensão do déficit fundiário. A estrutura legislativa vigente até então mostrava-se excessivamente fragmentada, tecnicamente complexa e economicamente onerosa, sobretudo para populações de baixa renda e gestões locais com baixa capacidade operacional. A informalidade urbana, longe de ser solucionada, foi parcialmente tolerada e parcialmente enfrentada, gerando insegurança jurídica e reforçando a exclusão do acesso formal à terra.

Em síntese, até 2016, a regularização fundiária brasileira permanecia como uma política pública de alto potencial, mas de baixa efetividade. A legislação avançava em termos de conceito e diretrizes, mas esbarrava em obstáculos históricos e operacionais que comprometiam sua implementação. Esse cenário criou o ambiente propício para a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que buscava reformular e simplificar o sistema anterior, na tentativa de superar a morosidade e a complexidade que caracterizavam o modelo até então.

3. A LEI Nº 13.465/2017: INOVAÇÕES E INSTITUTOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) configura-se como uma ferramenta estratégica no campo das políticas públicas urbanas, voltada à integração jurídica e social de assentamentos informais. Com foco na titulação de ocupações consolidadas à margem do sistema formal, a Reurb enquadra-se no contexto de fortalecimento da via extrajudicial como mecanismo de garantia do direito à moradia e de superação da informalidade fundiária.

O marco normativo que consolidou e sistematizou esse modelo foi a Lei nº 13.465/2017, que instituiu uma nova legislação geral sobre regularização fundiária urbana e rural, utilizando como base a Lei anterior 11.977/2009. Através dessa nova lei, foram estabelecidas diretrizes, modalidades, instrumentos e procedimentos a serem seguidos na esfera extrajudicial. Essa norma reorganizou o regime jurídico anterior e conferiu protagonismo aos entes municipais e aos serviços de registro de imóveis, os quais passaram a atuar como vetores técnicos e jurídicos para a titulação dos ocupantes.

Nesse diapasão, o presente capítulo tem por objetivo examinar, com ênfase prática e sistemática, os aspectos da Reurb que se desenvolvem integralmente fora do Judiciário, ou seja, no âmbito administrativo e registral, desde a fase de instauração do procedimento pelo município até o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) na Serventia Imobiliária. Busca-se salientar como o processo de regularização extrajudicial pode proporcionar segurança jurídica, celeridade e efetividade na titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais, ampliando o acesso tanto à moradia quanto à cidade legal.

A análise se justifica diante do vasto número de núcleos urbanos informais existentes no Brasil, fruto da urbanização acelerada e da histórica ausência de políticas públicas habitacionais e fundiárias efetivas. Esses assentamentos, muitas vezes carentes de infraestrutura e serviços básicos, permanecem à margem da legalidade, dificultando o exercício pleno do direito à moradia e à propriedade. A Reurb, conforme proposta pela Lei nº 13.465/2017, representa uma resposta normativa e operacional a esse cenário, com a promessa de superação da informalidade por meio de um caminho técnico, célere e desburocratizado.

3.1. Princípios, objetivos e principais aspectos da Lei nº 13.465/2017 na via extrajudicial

A Lei nº 13.465/2017, originada da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, representa um novo marco legal na regularização fundiária brasileira, ao priorizar a atuação administrativa e registral como instrumentos preferenciais para a formalização da posse e da propriedade, reduzindo a dependência de ações judiciais. A referida norma afirma a Reurb como uma política pública integrada, que mobiliza instrumentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais para enfrentar a informalidade nos assentamentos urbanos. Seu foco na celeridade e desburocratização está alinhado a um processo mais amplo de desjudicialização do acesso à moradia formal.

O fenômeno da desjudicialização, conforme analisam Neris, Lima e Sousa Junior (2023), traduz-se como uma transição da resolução de demandas do Judiciário referentes a certas matérias, para instâncias administrativas ou extrajudiciais. Segundo os autores, “o ordenamento jurídico brasileiro perpassa por modernização no cumprimento da tutela jurisdicional, com vistas a atenuar os diversos fatores que gerem excessos à atividade jurisdicional brasileira” (Neris; Lima; Sousa Junior, 2023, p. 157). A Reurb, nesse contexto, constitui exemplo claro da busca por soluções fundiárias através da racionalização dos trâmites administrativos e reforço da atuação dos cartórios como agentes de legalização fundiária.

A Medida Provisória nº 759/2016, que deu origem à Lei nº 13.465/2017, já previa, em seu art. 8º, parágrafo único, que as políticas urbanas deveriam observar princípios como a competitividade, sustentabilidade, ordenação territorial e eficiência energética. Tais valores foram incorporados pelo art. 9º, §1º, da Lei nº 13.465/2017, que consagrou os princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como da ordenação territorial como fundamentos estruturantes do procedimento administrativo da Reurb, vejamos:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (Brasil, 2017).

A sustentabilidade, nesse contexto, deve ser entendida de forma abrangente, como um dever fundamental de proteção ambiental, social e econômica. A regularização fundiária urbana, portanto, deve ser precedida de projetos que demonstrem viabilidade ambiental, estudos técnicos de impacto e propostas de infraestrutura compatíveis com a função social da propriedade. Por intermédio do estudo de Capelli et al., pode-se notar que “a aplicação da Lei nº 13.465/17 pressupõe uma leitura equilibrada, fundada na coexistência do direito ambiental, da moradia e do desenvolvimento econômico, tendo sempre como diretriz vinculante o princípio da sustentabilidade” (Capelli et al., 2021, p. 61).

O princípio da ordenação territorial objetiva promover uma ocupação eficiente e funcional do solo urbano, de modo a integrar o núcleo informal ao tecido urbano regular, respeitando as diretrizes do plano diretor e das legislações locais. Segundo Cassettari (2023), a Reurb não visa convalidar ocupações irregulares, mas sim permitir que elas sejam reorganizadas de modo compatível com as diretrizes legais do ordenamento urbano.

A Reurb também se ancora na função social da propriedade, princípio constitucional insculpido no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, que orienta toda a política fundiária. Isso significa que a titulação não se restringe à formalização documental, mas deve estar vinculada ao cumprimento de finalidades urbanísticas, sociais e ambientais.

A participação dos interessados é outro fundamento essencial, embora a Lei nº 13.465/2017 não a classifique como princípio, sua previsão expressa entre os objetivos do art. 10 e a legitimidade ativa ampla do art. 14 denotam a centralidade da participação comunitária no processo. Scavone Junior destaca que “a participação ativa da comunidade é o que diferencia a regularização fundiária de uma simples ação administrativa. Trata-se de um processo coletivo, cujos efeitos transcendem o campo patrimonial” (Scavone Junior, 2020, p. 439).

Outro valor normativo derivado do novo modelo é o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, ainda que implícito. A Reurb não institui uma mediação formal, mas seu procedimento favorece soluções consensuais, especialmente em situações de litígios latentes, como disputas de confrontações ou contestação de domínio. Souza et al. (2021) explicam que a solução extrajudicial na Reurb contribui para a pacificação social ao permitir que a administração pública atue de forma direta e conciliadora, evitando a judicialização de conflitos fundiários.

O modelo extrajudicial da Reurb também se pauta por princípios procedimentais como a eficiência, a informalidade administrativa e a colaboração interinstitucional. O princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, exige celeridade e racionalidade administrativa. A informalidade procedimental, por sua vez, confere flexibilidade sem comprometer a segurança jurídica. Já a colaboração interinstitucional é indispensável, exigindo a atuação conjunta do Município, do registrador de imóveis, de técnicos habilitados e, quando necessário, do Ministério Público.

Os princípios que informam a Regularização Fundiária Urbana cumprem papel normativo estruturante ao orientar a atuação do poder público na promoção da justiça social e na organização do território urbano. Eles exprimem diretrizes como a inclusão social, a segurança jurídica da posse, a função social da propriedade e a equidade no acesso à terra. Tais fundamentos não apenas conferem legitimidade à Reurb, como também impõem deveres vinculantes à administração pública, ao estabelecer parâmetros objetivos de atuação nos processos de titulação e planejamento urbano. Em síntese, eles visam garantir que a regularização não seja um fim em si mesma, mas um instrumento de transformação social e de promoção da cidadania.

Nesse contexto, o artigo 10 da Lei nº 13.465/2017 dispõe, *in verbis*:

Art. 10. São objetivos da Reurb: I – regularizar os núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda e promover sua integração ao ordenamento territorial urbano e à cidade legalizada; II – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; III – promover a integração social e a geração de emprego e renda; IV – estimular a resolução extrajudicial de conflitos; V – consolidar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental; VI – garantir a efetivação da função social da propriedade; VII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; VIII – prevenir a formação de novos núcleos urbanos informais; IX – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e X – assegurar a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização fundiária urbana (Brasil, 2017).

Esses objetivos se concretizam por meio de um procedimento dividido em fases técnicas e jurídicas: delimitação do núcleo informal, elaboração do projeto urbanístico, aprovação municipal, expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e registro no cartório de imóveis. O registro da CRF constitui o ponto culminante do procedimento, conferindo ao ocupante o título hábil ao exercício da propriedade e sua plena inserção no sistema legal.

Do ponto de vista estrutural, a Lei nº 13.465/2017 atribui competência ao Município para conduzir a Reurb, em consonância com o artigo 30, I e VIII, da Constituição Federal. O Município é responsável por instaurar o processo, aprovar o projeto urbanístico, expedir a CRF e conduzir as notificações aos interessados. O oficial de registro de imóveis, por sua vez, exerce controle de legalidade do título, nos termos do Provimento CNJ nº 149/2023.

A legitimidade para requerer a Reurb é ampla: pode ser exercida pelos próprios ocupantes, individual ou coletivamente, pelo Município, pela União, pelos Estados, por associações civis ou por entidades legitimadas. Isso reforça o caráter inclusivo do procedimento e sua adaptação a diversas realidades locais.

Dentre os instrumentos jurídicos criados pela nova legislação, a legitimação fundiária, prevista no art. 25 da Lei nº 13.465/2017, merece destaque. Trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade, atribuída a ocupantes de núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016. Deve-se ressaltar que a norma inovou ao promover a aquisição originária de área pública, fato este que diverge da vedação constitucional à usucapião de bens públicos e à possível violação da autonomia federativa quanto à disposição do patrimônio público.⁴

A lei também inovou ao permitir a flexibilização de parâmetros urbanísticos, como o tamanho de lotes e a proporção de áreas públicas, medida que dispensa norma específica municipal. Essa flexibilização, no entanto, deve observar critérios técnicos e ser devidamente justificada no projeto de regularização. Por outro lado, ao verificar as individualidades da Reurb-S em áreas de preservação permanente, admite-se a regularização mediante estudo que comprove a melhoria das condições ambientais da área (Brasil, 2017).

⁴ Não podemos esquecer que a jurisprudência refuta a ideia de usucapião de bens públicos, mesmo que seja dominical (sem utilização) e não exista cumprimento da função social (Cassettari, 2023, p. 212-213).

Por fim, a usucapião extrajudicial, introduzida pelo art. 1.071 do CPC/2015 e regulamentada pelo art. 216-A da Lei nº 6.015/1973, complementa o sistema de desjudicialização fundiária ao permitir que o reconhecimento da propriedade ocorra integralmente perante o registrador de imóveis, desde que atendidos os requisitos legais e obtidas as anuências dos interessados. O Provimento CNJ nº 149/2023, ao uniformizar o procedimento ao nível nacional, consolidou esse modelo como pilar de um novo regime jurídico fundiário brasileiro.

3.2. A Reurb (Regularização Fundiária Urbana): modalidades e instrumentos na via extrajudicial

A Lei nº 13.465/2017, ao disciplinar a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), estruturou o instituto a partir de modalidades distintas, cujo enquadramento jurídico afeta diretamente os instrumentos jurídicos disponíveis, as responsabilidades dos legitimados e os custos administrativos e registrais. No contexto da desjudicialização, a via extrajudicial revela-se não apenas como alternativa técnica, mas como verdadeira política pública de acesso à moradia formal, impondo ao Município um papel central e insubstituível no êxito dos processos de titulação fundiária. Tal diferenciação normativa tem por objetivo assegurar tratamento equitativo a distintas realidades socioeconômicas e, concomitantemente, garantir segurança jurídica aos atos administrativos e de registro.

A Lei nº 13.465/2017 institucionaliza um modelo de regularização que busca conciliar inclusão social, racionalidade urbanística e desburocratização dos mecanismos de titulação, fortalecendo a atuação do poder público local em articulação com os registros públicos. Nesse sentido, a análise das modalidades da Reurb e dos instrumentos jurídicos correspondentes revela não apenas a lógica normativa do legislador, mas também a complexidade e potencialidade da atuação extrajudicial como ferramenta de superação da informalidade fundiária urbana.

3.2.1. Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social)

A Reurb-S destina-se à regularização de núcleos urbanos informais ocupados majoritariamente por população que atende aos requisitos para serem enquadrados como baixa renda, conforme critério estabelecido em regulamento municipal, consoante com o art. 13, inciso I, da Lei nº 13.465/2017. Essa modalidade visa não apenas a formalização da posse, mas a efetiva inclusão socioespacial dos beneficiários no tecido urbano, assegurando-lhes acesso aos serviços públicos essenciais, ao mercado formal de crédito e à segurança jurídica da propriedade.

No âmbito extrajudicial, a Reurb-S se destaca pelos mecanismos de fomento à titulação, especialmente pela ampla isenção de custas e emolumentos prevista no art. 35 da referida lei. São isentos: o registro da CRF, a abertura de matrícula, a legitimação fundiária ou de posse, a primeira averbação de construção com até 70m², o primeiro registro de direito real e de direito de laje, além das certidões indispensáveis à instrução do procedimento. Nesse aspecto, essas isenções refletem o caráter social da Reurb-S, que busca não apenas a titulação, mas a superação das barreiras econômicas que historicamente excluíram as populações vulneráveis do sistema registral.⁵

O instrumento jurídico de maior relevância é a legitimação fundiária, prevista no art. 25 da Lei nº 13.465/2017. Trata-se de uma forma originária de aquisição da propriedade, conferida por ato administrativo, destinada a áreas públicas ou privadas, desde que a ocupação esteja consolidada até 22 de dezembro de 2016. Dessa forma, a legitimação fundiária representou um novo paradigma de titulação fundado na confiança legítima, na posse prolongada e no interesse público de integração urbana.

⁵ Quando o instituto for aplicado na REURB-Social, que inclui famílias com renda de até cinco salários mínimos, não haverá cobrança de tributos, emolumentos no registro de imóveis ou penalidades tributárias, ficando vedado ao registrador exigir essas comprovações. Flávio Tartuce explica que o instituto foi criado para regularizar as numerosas ocupações irregulares, em especial as favelizadas (Cassettari, 2023, p. 462).

3.2.2. Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico)

A Reurb-E abrange núcleos urbanos informais não enquadrados como de interesse social, nos termos do art. 13, inciso II, da Lei nº 13.465/2017. Em regra, aplica-se a ocupações situadas em áreas privadas por população com maior capacidade financeira ou empreendimentos que, embora informais, foram conduzidos com padrão construtivo superior.

Na via extrajudicial, essa modalidade não contempla as isenções da Reurb-S. Todos os emolumentos devidos aos serviços notariais e registrais seguem a tabela cheia, cabendo aos beneficiários ou legitimados o custeio integral dos projetos, estudos técnicos e das etapas procedimentais. Trata-se de um procedimento mais oneroso, mas que, pela desjudicialização, ainda representa uma economia significativa em relação aos custos e prazos da via judicial tradicional.

A legitimação fundiária permanece como instrumento viável na Reurb-E, porém, restrita a ocupações consolidadas em áreas privadas até a data de 22 de dezembro de 2016. Em outras hipóteses, a titulação poderá ocorrer mediante legitimação de posse ou, alternativamente, pela usucapião extrajudicial, conforme a natureza da ocupação e a documentação disponível.

3.2.3. Reurb Inominada

A chamada Reurb inominada destina-se à regularização de parcelamentos irregulares realizados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979. A lei atual reconhece a existência desses parcelamentos consolidados, muitas vezes situados em áreas que nunca passaram por processo formal de aprovação urbanística e cuja realidade de ocupação demanda solução adequada.

No campo extrajudicial, a Reurb inominada permite a dispensa de projeto urbanístico e de estudos técnicos ambientais em certos casos, conforme previsto no art. 36 da Lei nº 13.465/2017. Essa dispensa visa facilitar o registro dos loteamentos antigos e viabilizar a titulação dos ocupantes com base em elementos mínimos de

comprovação de posse consolidada e uso urbano. O Município, ainda assim, deve emitir a CRF, formalizando a regularização.

3.2.4. Instrumentos Jurídicos na Reurb Extrajudicial

O êxito da Reurb depende diretamente da conformação jurídica dos títulos que viabilizam o registro dos direitos reais. No campo extrajudicial, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento central, expedido pelo Município, que contém o projeto aprovado, o termo de compromisso de execução de obras e serviços, e a qualificação dos beneficiários.

A legitimação fundiária, como já destacado, constitui forma originária de aquisição da propriedade, exclusiva da Reurb, aplicável na Reurb-S e, em parte, na Reurb-E. Após a emissão da CRF, o título é levado ao registro de imóveis, onde se concretiza a transferência da titularidade, pois trata-se de título dotado de fé pública e eficácia *erga omnes*, dispensando qualquer decisão judicial.⁶

A legitimação de posse, por sua vez, é instrumento de regularização provisória da ocupação, permitindo o registro em nome do possuidor, com possibilidade de conversão futura em propriedade, mediante procedimento administrativo próprio, conforme art. 30 da Lei nº 13.465/2017.

3.2.5. Usucapião Extrajudicial como Instrumento Complementar de Regularização

Embora não seja instrumento típico da Reurb, a usucapião extrajudicial presente no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, com redação conferida pelo

⁶ A Ata Notarial lavrada pelo Tabelião, atesta o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, serve para pré-constituir prova dos fatos apresentados ao Tabelião. É como se o Tabelião fosse uma testemunha com fé pública, constituindo prova perante terceiros. A Ata Notarial concede à situação fática o peso da fé pública (Souza et al. 2021, p. 39).

CPC/2015 e regulada pelo atual Provimento CNJ nº 149/2023, insere-se no mesmo movimento de desjudicialização da política fundiária. Seu processamento perante serventia de imóveis, sem necessidade de ação judicial, constitui alternativa viável para casos que não se enquadram nas hipóteses da Reurb, como ocupações posteriores a 22 de dezembro de 2016.

A usucapião extrajudicial exige o cumprimento rigoroso dos requisitos legais, incluindo memorial descritivo assinados por profissional habilitado, planta, anuência dos confrontantes e dos titulares registrários⁷, bem como certidões negativas de ações possessórias. Uma vez preenchidos os requisitos, o registrador procederá ao registro da propriedade em nome do requerente, promovendo a formalização sem intervenção judicial.

Como sintetizam Bomtempo Júnior e Mairink, “a desjudicialização representa o deslocamento de determinados procedimentos do Poder Judiciário para os serviços extrajudiciais, conferindo a notários e registradores a atribuição de processá-los administrativamente” (Bomtempo Júnior; Mairink, *apud* Neres; Lima; Sousa Junior, p. 158). Tal fenômeno, ao expandir as formas de acesso à justiça, amplia o campo de atuação da cidadania e do Estado, sendo essencial para a democratização do acesso à moradia.

Portanto, a conjugação entre Reurb e usucapião extrajudicial forma um sistema híbrido de regularização fundiária extrajudicial, no qual distintos instrumentos se articulam com base na legalidade, na celeridade e na efetividade da titulação. Em todas essas frentes, o Município permanece como agente central: sem sua atuação ativa e coordenada, a população permanecerá à margem da cidade formal, impedida de exercer plenamente o direito constitucional à moradia digna e segura.

⁷ Conforme o provimento citado do CNJ, caso seja um imóvel não proprietário perante a serventia de imóveis, poderá ser realizado o procedimento sem a presença de matrícula anterior, vide art. 400, inciso IV.

3.3. Procedimento administrativo-registral da Reurb: etapas e fluxo na esfera extrajudicial

A Regularização Fundiária Urbana, quando processada exclusivamente pela via extrajudicial, revela um encadeamento normativo e técnico de alta complexidade, estruturado de modo a assegurar a efetividade do direito à moradia com base na legalidade, celeridade e segurança jurídica. A Lei nº 13.465/2017, em conjunto com o Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), delineia um fluxo procedimental que culmina com o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) no cartório competente, sem a intervenção judicial. O protagonismo do Município nesse contexto é absoluto, uma vez que todos os atos administrativos preparatórios — da instauração ao reconhecimento formal da situação consolidada — dependem da atuação direta do ente mirim.

A atuação municipal é mais do que uma competência administrativa: trata-se de um dever constitucional vinculado à implementação da política urbana, conforme previsto no art. 182 da Constituição Federal. A inércia do poder público local compromete não apenas a eficácia do procedimento administrativo-registral, mas perpetua a situação de marginalidade fundiária, impedindo a concretização de um direito social.

O procedimento de Reurb é iniciado mediante decisão do Município, que pode atuar de ofício ou a partir de requerimento apresentado por qualquer dos legitimados definidos no art. 14 da Lei nº 13.465/2017. Esses legitimados incluem a União, os Estados, o próprio Município, os ocupantes do núcleo urbano informal (individual ou coletivamente), associações civis organizadas, Defensorias Públicas e, em certos casos, concessionárias de serviços públicos. Verifica-se, porém, que a efetivação do procedimento depende da abertura formal de processo dentro da esfera pública municipal, com a designação de comissão técnica ou servidor responsável e a delimitação prévia do objeto da regularização.

Após a instauração, cabe ao Município verificar qual instituto de Reurb aplicar — de Interesse Social (Reurb-S) ou de Interesse Específico (Reurb-E) — de acordo com o perfil socioeconômico dos ocupantes. Vejamos como leciona Cassettari sobre essa etapa da lei:

“A REURB poderá adotar as modalidades de REURB-Social ou REURB-Específica, diferenciadas em especial pela renda familiar. O município realizará um projeto de regularização, incluindo medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas, sociais e registrais e entregará uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF) ao ocupante, a qual é o título para ser levado ao registro de imóveis. A CRF mencionará qual o direito foi outorgado ao ocupante, se propriedade, uso ou posse, e ele será inscrito no registro de imóveis, publicizando aquela situação.” (Cassettari, 2023, p. 451)

Essa classificação tem implicações relevantes sobre os instrumentos jurídicos disponíveis, as obrigações dos beneficiários e as isenções legais aplicáveis, conforme apresentado anteriormente. De forma concomitante, deve ser realizada a delimitação física do núcleo, com a elaboração de planta perimétrica e a busca pela identificação dos confrontantes e dos titulares de domínio da área.

Cumprida a fase de delimitação, deve-se proceder ao cadastro social dos ocupantes, com a finalidade de identificar e qualificar os beneficiários. Esse cadastro deve conter informações sobre composição familiar, tempo de ocupação, renda, documentação disponível e demais dados relevantes à classificação da modalidade de Reurb e à emissão dos títulos. Paralelamente, realiza-se o levantamento físico da área, incluindo a descrição das construções existentes, das vias de acesso, da infraestrutura disponível e das condições ambientais locais.

Logo, percebe-se que a presença do ente federativo municipal é um ponto chave na organização da área a ser regularizada. O poder municipal, através dessa fase inicial do procedimento administrativo, deve estabelecer os nortes da regularização, para facilitar o acesso à moradia digna e o direito à cidade da forma mais plena possível, estabelecendo os estudos necessários dentro dos projetos pertinentes à área objeto da Reurb.

A partir dessas informações, elaborase o Projeto de Regularização Fundiária, documento técnico central do procedimento. Segundo a Lei 13.465/2017, art. 35, esse projeto deve conter: levantamento planialtimétrico georreferenciado da área, definição de lotes e áreas públicas, descrição das desconformidades urbanísticas, propostas de solução, traçado do sistema viário, sistema de drenagem, abastecimento e esgotamento sanitário, bem como o cronograma de execução de obras e serviços. Souza et al. (2021) ressaltam que em seu estudo que os documentos técnicos devem corresponder a realidade fática, e somado a isso, deve o município utilizar dessas informações para que o projeto da Reurb realize sua integração ao ordenamento

territorial urbano na totalidade, sem se reduzir ao quadro apresentado dentro do assentamento.

Nos contextos em que a ocupação incide sobre áreas de interesse ambiental especial, tais como Áreas de Preservação Permanente (APP), zonas de manancial, áreas de risco geológico ou unidades de conservação, exige-se a apresentação de estudo técnico para cada caso, nos moldes do art. 11, §2º da Lei nº 13.465/2017. Esse estudo deve ser elaborado por profissional habilitado e apresentar diagnóstico detalhado da situação ambiental, avaliação de impactos, e proposta de medidas mitigadoras e compensatórias.

Constata-se, na prática, que a falta desse estudo é uma das principais causas de indeferimento ou devolução do título pelo registrador imobiliário. O CNJ, no Provimento nº 143/2023, reforça a exigência de estudos, especialmente no que tange a atos referentes a terras indígenas, tudo isso com o intuito de preservar áreas tão importantes para a cultura, meio ambiente e história do País.

O Município, após a elaboração do projeto e dos estudos, deve promover a notificação dos proprietários registrários da área, dos confrontantes e de terceiros eventualmente interessados, nos termos do art. 31 da Lei nº 13.465/2017. Essa etapa assegura a ampla publicidade e o exercício do contraditório. Quando houver Auto de Demarcação Urbanística com efeitos registrados, algumas notificações podem ser dispensadas, conforme interpretação sistemática da lei e do Provimento CNJ nº 149/2023.

Verifica-se que falhas na comprovação da notificação, ou sua ausência, frequentemente geram nota devolutiva/negativa durante a etapa de qualificação registral, o que evidencia a necessidade de rigor formal nesta etapa. Mais uma vez, tem-se como principal ator desses procedimentos, além do Registrador de Imóveis, o município, ou seja, para evitar falhas nessa fase tão importante, exige-se um cuidado maior desse ente para com as notificações e investigações de proprietários.

Concluídas as fases anteriores, o Município precisa aprovar o Projeto de Regularização Fundiária e os estudos técnicos correspondentes através de ato administrativo formal, a fim de ser publicado no diário oficial ou outro meio oficial de divulgação. Com base nesse ato, é expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), prevista no art. 41 da Lei da Reurb, *in verbis*:

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação (Brasil, 2017).

A CRF é o título administrativo que viabiliza o ingresso do procedimento na esfera registral. Deve conter: identificação da área, planta e memorial descritivo, projeto aprovado, estudo técnico (se aplicável), qualificação dos beneficiários, tipo de titulação conferida (legitimação fundiária, de posse ou outro), e termo de compromisso junto do ente público quanto à execução dos serviços previstos. A ausência de qualquer desses elementos pode comprometer a qualificação registral do título.

Na fase registral, o Oficial de Registro de Imóveis procede à qualificação do título, conforme art. 221 da Lei nº 6.015/1973. Essa qualificação consiste em verificar a legalidade, autenticidade e validade formal da CRF e dos documentos que a instruem, podendo a apresentação de títulos ser dispensada conforme o §3º do mesmo artigo⁸. Como pontua Scavone Junior, “Portanto, cabe ao registrador levantar

⁸ Art. 221 - Somente são admitidos registro:

I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e pelas testemunhas, com as firmas reconhecidas

III - atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo.

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

VI - contratos ou termos administrativos, assinados com os legitimados a que se refere o art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), no âmbito das desapropriações extrajudiciais.

§ 1º Serão registrados os contratos e termos mencionados no inciso V do caput assinados a rogo com a impressão dactiloscópica do beneficiário, quando este for analfabeto ou não puder assinar, acompanhados da assinatura de 2 (duas) testemunhas.

§ 2º Os contratos ou termos administrativos mencionados no inciso V do caput poderão ser celebrados constando apenas o nome e o número de documento oficial do beneficiário, podendo sua qualificação completa ser efetuada posteriormente, no momento do registro do termo ou contrato, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis.

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações

a dúvida a requerimento do interessado, que se insurge contra exigências que não pode ou não quer cumprir e entende incabíveis” (Scavone Junior, 2021, p. 86). Logo, o registrador, embora não tenha função revisora dos atos administrativos, exerce juízo de legalidade formal, podendo recusar o registro se verificar desconformidade manifesta com a legislação.

Se houver exigências, omissões ou impropriedades, o registrador emitirá nota devolutiva, apontando os vícios impeditivos do registro. A discordância quanto à nota poderá ensejar o procedimento de dúvida, remetido ao juízo competente, conforme preconiza o art. 198 da LRP. A emissão de nota devolutiva, portanto, marca o limite técnico da via extrajudicial, podendo haver judicialização da questão apenas nesse momento.

Superada a qualificação, o oficial procederá ao registro da CRF realizando a abertura de matrículas individualizadas para cada unidade que foi objeto da regularização. Esse registro constitui o direito real do beneficiário, conferindo-lhe o status jurídico de proprietário, com todos os efeitos decorrentes da publicidade registral e segurança jurídica para futura transmissão, financiamento e sucessão hereditária.

À vista do exposto, o procedimento administrativo-registral da Reurb revela-se como um modelo normativo de alta profundidade técnico-jurídica, exigindo atuação coordenada entre os entes públicos e os agentes extrajudiciais. A ausência de iniciativa ou estrutura técnica por parte do Município inviabiliza o acesso à propriedade formal pela via administrativa, o que impõe desafios institucionais à implementação plena do direito à cidade e à moradia digna no Brasil contemporâneo.

necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica (BRASIL, 1973).

4. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 13.465/2017 E A DESÍDIA MUNICIPAL

Apesar do arcabouço normativo instaurado pela Lei nº 13.465/2017 representar um avanço formal no reconhecimento da regularização fundiária como política pública, sua aplicação concreta revela um quadro alarmante de descompasso entre os ideais constitucionalmente assegurados e a realidade vivenciada pelas populações em situação de vulnerabilidade urbana. Embora o texto legal apresente diretrizes que, ao menos em aparência, contemplam princípios como o direito à cidade, a função social da propriedade e a integração socioespacial, sua execução tem sido marcada por omissões estruturais, distorções interpretativas e uma preocupante ineficiência administrativa, sobretudo no âmbito dos municípios, aos quais foi atribuída a responsabilidade primordial pela operacionalização da Reurb.

A mera existência da norma, por si só, não tem sido suficiente para promover transformações concretas nos territórios marginalizados. A prática administrativa revela uma priorização quase exclusiva da titulação dominial em detrimento de um planejamento urbanístico efetivo, de ações de infraestrutura básica e de estratégias permanentes de inclusão social. Esse reducionismo na abordagem da regularização fundiária contribui não apenas para a perpetuação da informalidade, como também reforça dinâmicas de desigualdade e especulação fundiária, com efeitos perversos sobre os territórios populares.

A desídia municipal — manifestada na ausência de iniciativas estruturadas, na precariedade das equipes técnicas, na falta de destinação orçamentária específica e na negligência em relação às etapas de escuta comunitária e planejamento integrado — constitui uma das principais barreiras à efetividade da política de regularização fundiária. Em muitos contextos, observa-se um verdadeiro colapso do papel institucional do município como garantidor da função social dentro da cidade, substituído por lógicas fragmentadas de intervenção, guiadas mais por interesses de regularização cartorária do que por compromissos com a justiça territorial.

Este capítulo se propõe, portanto, a examinar com profundidade crítica as incongruências normativas, os entraves operacionais e os obstáculos políticos e sociais que comprometem a efetividade da Reurb no âmbito administrativo. Na primeira seção, será abordada a lógica estrutural da Lei nº 13.465/2017, com destaque

para as críticas à centralidade conferida à titulação. A seguir, examinar-se-ão os desafios institucionais, técnicos e operacionais que recaem, em especial, sobre os entes municipais, destacando-se a insuficiência de estrutura administrativa, a rigidez dos procedimentos e a ausência de planejamento territorial articulado. Por fim, a terceira seção explorará os entraves de natureza política e social, as resistências enfrentadas na implementação da política, bem como os riscos de sua apropriação por agentes do mercado e da especulação, colocando em pauta a sustentabilidade da regularização fundiária a longo prazo e os limites da legislação frente à complexidade do direito à cidade no Brasil.

4.1. A lógica da Lei nº 13.465/2017 e a crítica à prioridade da titulação

A Lei da Reurb representou uma inflexão normativa significativa no que tange ao tratamento da regularização fundiária urbana no Brasil. Ao revogar dispositivos relevantes da Lei nº 11.977/2009, como o Capítulo III, procedeu como uma nova legislação que reestruturou o regime da regularização fundiária, estabelecendo a Reurb como procedimento único e conferindo à titulação dominial um lugar de destaque.

A par dessa inovação, vários autores aduzem que a lei reflete uma lógica de reducionismo registral, centrada na produção de títulos em massa como resposta à informalidade, em detrimento da abordagem urbanística e social mais abrangente exigida pelo princípio da função social da propriedade. Para Mesquita Filho e Gaio (2021), a titulação, por si só, não resolve as questões estruturais da exclusão urbana, podendo inclusive intensificá-la se dissociada de intervenções urbanísticas e sociais.

A análise do já citado art. 10 da Lei nº 13.465/2017 — que designa os objetivos da Reurb — evidencia essa contradição. Embora o dispositivo preveja diretrizes amplas como a garantia do direito à moradia, a integração social e a prevenção de novas ocupações irregulares, apenas três de seus incisos se referem diretamente à titulação dominial. A seleção do que se operacionaliza na prática, contudo, tem favorecido a titulação individual como medida central de intervenção estatal.

Essa tendência não passou despercebida pelas instituições de controle e pela sociedade civil organizada. Não por acaso, a nova lei foi alvo de três Ações Diretas de

Inconstitucionalidade (ADIs nº 5.771, 5.787 e 5.883), cujos argumentos apontam a incompatibilidade de vários de seus dispositivos com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade, do direito à moradia e ao meio ambiente. A Procuradora-Geral da República, em 2019, sustentou em parecer⁹ que a nova lei feriu a autonomia municipal, no que tange ao planejamento e a gestão urbana, além de apresentar retrocesso perante a lei anterior de 2009, uma vez que a Lei 13.465/2017 dispensa vistoria prévia em áreas rurais sujeitas à regularização. Cumpre ressaltar que o tema continua sobre debate na Suprema Corte, com algumas divergências entre o relator e os demais ministros.

A centralidade da titulação reflete uma visão patrimonialista do acesso à cidade, que prioriza a individualização do direito de propriedade em detrimento da efetivação coletiva de direitos urbanísticos e sociais. Essa lógica esvazia o potencial transformador da regularização fundiária como mecanismo de inclusão e justiça socioespacial. Quando a política pública é orientada exclusivamente à entrega do título, sem o necessário acompanhamento por obras de infraestrutura, melhorias habitacionais, equipamentos públicos e participação popular, o direito à moradia torna-se retórico e não um direito realizável.

Além disso, a ênfase na titulação, como aponta Michely Cunha (2021), desconsidera que a precariedade fundiária não decorre apenas da ausência de escritura, mas da exclusão histórica de parcelas da população das políticas urbanas. A lógica da mercantilização do solo urbano se aprofunda quando a entrega do título serve como um vetor de valorização imobiliária, sem qualquer proteção contra a expulsão indireta por especulação.

A ausência de mecanismos estruturantes de proteção pós-titulação — como programas de apoio técnico-jurídico à permanência das famílias ou ações efetivas de regularização urbanística — evidencia uma lacuna crítica no modelo normativo. A Reurb, nesse molde, tende a reforçar desigualdades, especialmente quando aplicada sem o protagonismo do município na mediação comunitária, no planejamento urbano integrado e na gestão democrática do território.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Parecer. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771. Requerente: Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge. Brasília, 13 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 26 mai. 2025.

O papel do município, embora formalmente centralizado pela lei, tem sido negligenciado na prática. Muitos entes municipais carecem de estrutura técnica mínima para conduzir os procedimentos de Reurb, ou mesmo de vontade política para enfrentar interesses econômicos contrários à democratização da terra urbana. A omissão municipal, nesse contexto, não é apenas uma falha administrativa: ela compromete frontalmente o direito à moradia, pois perpetua a invisibilidade jurídica e territorial dos núcleos urbanos informais.

Nesse cenário, a titulação desconectada de uma política urbana inclusiva revela-se não apenas insuficiente, mas prejudicial. Como afirma Bobbio (2000), o ordenamento jurídico que legitima a desigualdade contribui para sua naturalização social. A regularização fundiária, se não acompanhada de um projeto político de transformação urbana, arrisca-se a institucionalizar o precário em nome da legalidade formal.

4.2. Entraves institucionais, técnicos e operacionais na concretização da Reurb

A consolidação da Reurb prevista na Lei nº 13.465/2017, esbarra em uma multiplicidade de obstáculos que transcendem o plano normativo. Embora a legislação atribua ao ente municipal o protagonismo no processo, observa-se uma fragilidade estrutural e operacional que compromete a efetividade desse protagonismo. A precariedade institucional de muitos municípios, expressa na escassez de equipes técnicas capacitadas e de aparato jurídico-administrativo adequado, impede a elaboração e execução eficaz dos projetos de regularização, cuja complexidade envolve variáveis jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (Cunha, 2021).

Essa precariedade institucional não é um fenômeno isolado ou recente: ela é fruto de um processo histórico de marginalização dos entes locais. Conforme apontam Szwako, Moura e D'Ávila Filho (2016), o processo de formulação das políticas públicas manteve-se centrado no governo federal¹⁰, comprometendo a autonomia e a

¹⁰ Não há dúvidas de que o aperfeiçoamento da democracia é fundamental para a construção de um Estado desenvolvimentista no sentido aqui explicitado. Entretanto, pode haver, e ocorre com frequência, um descompasso entre, por um lado, o robustecimento da democracia, e por outro, a debilidade do Estado como instituição pública capaz de prover e universalizar o acesso a bens públicos essenciais (Szwako; Moura; D'Ávila Filho, 2016, p. 83).

capacidade institucional dos municípios para exercerem papel ativo na gestão urbana. A ausência de programas sistemáticos de assistência técnica por parte dos demais entes – estado e União - agrava ainda mais o quadro, perpetuando um ciclo de inoperância administrativa e invisibilidade das populações em situação de informalidade fundiária. Em consequência, essas populações permanecem alijadas de políticas públicas efetivas, vivendo em territórios desassistidos e vulneráveis, onde o direito à cidade é apenas uma abstração constitucional. Vejamos como leciona Norberto Bobbio sobre o Estado superior em promoção do bem-estar social:

Enquanto o Estado superior é caracterizado pela constituição e pelos poderes constitucionais, tais como o poder monárquico, o poder legislativo e o poder governativo, o Estado inferior opera através de dois poderes jurídicos subordinados — o poder judiciário e o poder administrativo. Destes dois, o primeiro tem a tarefa prevalentemente negativa de dirimir os conflitos de interesse e de reprimir as ofensas ao direito estabelecido; o segundo, de prover a utilidade comum, intervindo na fiscalização dos costumes, na distribuição do trabalho, na educação, na ajuda aos pobres, em todas as atividades que diferenciam o Wohlfahrtsstaat, o Estado que prove o bem-estar externo de seus súditos (Bobbio, p. 42-43).

As limitações orçamentárias enfrentadas pelos municípios – que já comprometem a prestação de serviços básicos como saúde, educação, segurança e congêneres – tornam-se ainda mais severas quando associados à exigência legal de custear as etapas da Reurb-S, modalidade voltada justamente à população mais carente. Conforme abordado no estudo feito pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, a ausência de repasses estruturados e de linhas de crédito voltadas à regularização inviabiliza sua aplicação nos municípios de menor porte. (Capelli et al., 2021). Assim, a implementação da Reurb-S acaba dependendo da vontade política local e da mobilização social, o que gera assimetrias regionais gritantes e perpetua desigualdades.

Por conta dessa dificuldade financeira, os projetos de regularização fundiária ficam comprometidos, pois a falta de orçamento destinado a essa demanda gera insuficiência de contratações de um corpo organizacional necessário para a elaboração de todos os estudos e levantamentos pertinentes a implementação da lei.

No plano técnico-operacional, a própria norma da Reurb estabelece um encadeamento procedimental rigoroso, cujas etapas devem ser seguidas com precisão sob pena de nulidade. Essa estrutura, embora busque conferir segurança jurídica, na prática, transforma-se em um labirinto burocrático.

Nesse contexto, as dificuldades na organização documental e o atendimento a exigências cartorárias desproporcionais revelam uma lógica excludente, visto que o Município, como agente central da regularização, por não possuir atributos para realizar todo o procedimento conforme a Lei, fica impossibilitado de realizá-la em sua completude.

Com isso, o destinatário final da regularização – a população de baixa renda – fica prejudicado em não ter a sua informalidade resolvida. Por mais que haja uma vontade de implementar políticas voltadas a promover à moradia, o ente municipal esbarra na dificuldade orçamentária.

Outrossim, a falta de padronização nas interpretações das serventias extrajudiciais resulta em insegurança jurídica e retrabalho. Em muitos casos, a via judicial torna-se a única alternativa viável, invertendo o objetivo original de desjudicialização que fundamentou a reforma legal. Ou seja, se a Prefeitura Municipal decide realizar um projeto de regularização e devido a todas as suas limitações – orçamentárias, corpo técnico, estudos, conflitos – acaba por entregar as novas matrículas à população de baixa renda, pode ser alvo de nulidades que resultariam em um novo processamento administrativo e anulação de matrículas já estabelecidas.

Com isso, a segurança jurídica, embora preservada, deságua na insegurança da população com o ente público para articular os meios capitais para concretizar o direito à habitação, o que dificulta os procedimentos administrativos a serem realizados nos assentamentos urbanos.

Esse quadro evidencia um fenômeno mais profundo: o sistema registral brasileiro ainda opera sob uma lógica privatista e excessivamente formalista, que se choca com os objetivos de inclusão e acessibilidade fundiária propostos pela Reurb. Enquanto não houver um esforço coordenado de uniformização normativa e de fiscalização efetiva das serventias por parte da corregedoria dos tribunais estaduais, a regularização extrajudicial continuará sendo um privilégio de poucos, não obstante a Reurb tenha como escopo a resolução de entraves através da via extrajudicial, por meio do art. 10, V.¹¹

¹¹ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: 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;

Outro entrave está relacionado à exigência de estudos técnicos para áreas de risco e áreas de preservação permanente (APPs). Embora necessários, esses estudos, quando não acompanhados de suporte técnico por parte do Estado, acabam por inviabilizar a regularização em territórios já consolidados. A ausência de linhas de financiamento ou de parcerias técnicas com universidades públicas e institutos de pesquisa compromete a viabilidade de muitos processos. Em vez de promover a sustentabilidade e o reordenamento urbano, a legislação acaba por excluir territórios inteiros sob o pretexto da proteção ambiental, ignorando o princípio da função social da propriedade.

A titulação sem a implantação simultânea de infraestrutura essencial representa outra falha grave na lógica de implementação. Embora prevista na legislação, essa possibilidade de titulação mediante cronograma e termo de compromisso frequentemente não se concretiza. A ausência de fiscalização e de mecanismos sancionatórios eficazes permite que o poder público negligencie a execução das obras prometidas. Como resultado, multiplica-se o fenômeno da "regularização de papel", em que o título é entregue sem que haja qualquer transformação substantiva no território.¹²

A fiscalização pós-regularização, quando existente, é ineficaz. Os municípios carecem de quadros para monitorar o cumprimento das obrigações firmadas e, com frequência, abandonam o processo logo após a titulação. Esse esvaziamento da política compromete sua função pedagógica e integradora, tornando-a uma política de curto prazo e de baixa capilaridade. É nesse contexto que a crítica à centralidade da titulação, discutida na seção anterior, ganha força: sem planejamento urbano, participação social e integração intersetorial, a Reurb não passa de uma formalidade burocrática.

A superação desses entraves exige uma mudança de paradigma. É preciso reconhecer que a regularização fundiária não é apenas uma questão técnica ou jurídica, mas essencialmente política e social. As soluções passam pela criação de

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;** [...] (Brasil, 2017) (grifo nosso).

¹² Qualquer instrumento de legalização da posse – não somente a usucapião extrajudicial –, é parte do processo de regularização fundiária, não devendo ser enxergado como um fim em si mesmo, mas sim como uma dimensão, uma etapa, uma engrenagem dentro de um todo. É necessário, em conjunto com a titulação da posse, a integração socioespacial dos beneficiários, e é a partir de tal pressuposto que se fundamenta este trabalho (Mesquita Filho; Gaio, 2021, p. 78-79).

fundos públicos vinculados e descentralizados, pelo fortalecimento das defensorias públicas, pela capacitação sistemática de quadros locais e pela articulação entre universidades, ministérios públicos e movimentos sociais. Mais do que isso, é necessário que o Estado assuma a Reurb como política de justiça urbana e não como mera regularização dominial.

4.3. Barreiras políticas, sociais e urbanísticas na implementação da Reurb

Além dos obstáculos conceituais inerentes à lógica da Lei nº 13.465/2017 e as dificuldades técnicas e operacionais apresentadas, o empreendimento da Reurb enfrenta uma série de embaraços de natureza política, social e urbanística que comprometem sua efetividade como instrumento de política urbana e justiça social¹³.

Primeiramente, quanto aos entraves políticos, estes se manifestam desde a forma controversa com que a legislação foi concebida até as dificuldades na articulação entre os diversos níveis de governo e atores sociais. O novo marco normativo da regularização fundiária nasceu a partir da Medida Provisória nº 759/2016, instrumento legislativo que, embora juridicamente válido, foi intensamente criticado¹⁴ por ter sido gestado sem a devida participação da sociedade civil, da academia e de espaços tradicionais de debate urbanístico. Tal forma de edição normativa originou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que questionam não apenas o conteúdo da lei, mas a legitimidade de sua tramitação e aprovação.

Essa gênese autorreferenciada e excludente comprometeu não apenas a aderência social da legislação, mas também a sua capacidade de resposta aos desafios concretos da urbanização periférica no Brasil. Soma-se a isso um problema estrutural de ordem política: a omissão sistemática dos entes municipais. A chamada "desídia municipal" tem se revelado como obstáculo central, visto que a nova lei

¹³ Afinal, o direito à moradia, a função social da propriedade, a dignidade da pessoa humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são todos temas que encontram aceitação geral na ciência jurídica. O grande desafio agora é buscar a efetivação dos mesmos (Ceron, 2021).

¹⁴ Essa lei é despojada, mas não desprovida de regras procedimentais, fixando ritos, documentos, estudos técnicos, e instrumentos jurídicos. A inobservância de todo um arcabouço legislativo referente a questões ambientais, urbanísticas, sociais, registrais e edilícias acarreta o crescimento desordenado, exigindo que leis corretivas sejam aprovadas, justamente para regularizar os núcleos urbanos informais que surgem diante da omissão fiscalizatória e de governança (Capelli et al, 2021, p. 57).

conferiu aos Municípios um papel de protagonismo na deflagração, condução e conclusão dos processos de Reurb. Entretanto, a maioria das prefeituras, especialmente aquelas situadas em territórios de maior vulnerabilidade social, carecem de estrutura técnica, corpo jurídico especializado e servidores capacitados para operacionalizar os mecanismos legais, conforme dialogado anteriormente.

Essa precariedade institucional é agravada por dinâmicas de gestão disfuncionais. O uso da regularização como ferramenta de barganha política e eleitoral é recorrente, o que compromete a continuidade dos projetos entre diferentes administrações e fragiliza sua legitimidade. Dessa forma, o sucesso das estratégias governamentais requer a mobilização de meios políticos de execução, o que implica a capacidade de articular coalizões e alianças que confirmam sustentabilidade às políticas, mas essa sustentação não surge espontaneamente, conforme explicam Szwako, Moura e D'Avila Filho:

O grande gargalo das políticas de estabilização e de ajuste não está no âmbito da formulação, mas no plano da implementação dos programas governamentais. É nessa fase que têm surgido os obstáculos mais sérios, os vetos e as pressões inconciliáveis, que têm gerado distorções profundas, cujo efeito pode ser até mesmo a descaracterização de propostas tecnicamente bem concebidas. [...] Governabilidade passa a depender não apenas da clarividência de tecnocracias iluminadas, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias da política democrática. Sob esse aspecto, a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos atores participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades alternativas de intervenção pública. (Szwako; Moura; D'Avila Filho, 2016, p. 55)

Assim, muitas iniciativas são abandonadas ou desconfiguradas a cada troca de governo, impedindo que a população em situação de vulnerabilidade tenha acesso efetivo e duradouro à moradia formalizada.

Ademais, a presença de interesses conflitantes entre o poder público e o setor privado cria um campo de tensões que muitas vezes inibe o avanço da Reurb. O chamado urbanismo corporativo, alicerçado na mercantilização do solo urbano, na segregação socioespacial e na especulação imobiliária, se vale dos instrumentos urbanísticos em prol da valorização do capital fundiário.

Nesse contexto, surgem as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são áreas específicas dentro do território urbano definidas por lei municipal – plano diretor, com o propósito fundamental de destinar espaço para a moradia da população de baixa renda. Elas podem abranger tanto ocupações informais já existentes quanto

terrenos vazios adequados para novos empreendimentos sociais. O funcionamento das ZEIS se dá através do estabelecimento de normas urbanísticas e edificações diferenciadas, muitas vezes mais flexíveis, que visam preservar a permanência dos moradores e inibir a especulação imobiliária, garantindo que a terra cumpra sua função social voltada para a habitação popular.

Assim, dispositivos legais como a previsão de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) acabam sendo ignorados ou postergados, uma vez que sua instituição depende de iniciativa direta dos Municípios, os quais nem sempre têm interesse ou autonomia para contrariar interesses econômicos hegemônicos.

Nesse aspecto, a fragilidade da articulação interna no âmbito do próprio Estado é uma das manifestações mais evidentes da ineficácia política da Reurb, tendo em vista que a ausência de coordenação entre as fases de diagnóstico, regularização e pós-titulação compromete a integração com outras políticas urbanas e sociais. A revogação de dispositivos da Lei nº 11.977/2009, que incentivavam o planejamento integrado entre as áreas de habitação, meio ambiente, mobilidade, saneamento básico e desenvolvimento econômico, resultou em um marco legal fragmentado e insuficiente para promover transformações estruturais. A governabilidade, entendida como capacidade institucional de coordenar ações, e a *governance*, como habilidade de promover participação e articulação entre os diversos agentes, permanecem como desafios políticos centrais para a efetividade da regularização fundiária no país.

No plano social, a Reurb também esbarra em obstáculos consideráveis. Um dos primeiros desafios é a limitada compreensão da população sobre os procedimentos envolvidos, o que contribui para a insegurança e a desconfiança frente aos processos de regularização. A ausência de informação clara e acessível sobre direitos, etapas e implicações da titulação compromete a adesão dos beneficiários e alimenta receios quanto a possíveis perdas, desapropriações ou aumento de custos.

Para superar esse quadro, é imprescindível que o poder público atue de forma integrada com organizações comunitárias e entidades da sociedade civil, promovendo campanhas educativas, oficinas de esclarecimento e canais permanentes de escuta e orientação (Nascimento; Silva, 2025). A participação popular, prevista como diretriz normativa, só se concretiza quando os interessados são efetivamente incluídos em todas as fases da regularização.

Outro entrave é representado pelas resistências de proprietários lindeiros e a frequente dificuldade na obtenção da anuência de confrontantes, especialmente em

processos extrajudiciais, nos quais a ausência de oposição é requisito essencial para o prosseguimento. Relatos de campo demonstram que a recusa ou inércia dos vizinhos pode inviabilizar processos inteiros, ainda que a ocupação a ser regularizada seja consolidada e não conflitante. Nesse contexto, cabe aos profissionais envolvidos atuar como mediadores, estimulando a resolução consensual dos impasses e adaptando as soluções às especificidades de cada comunidade.

Nesta senda, um dos riscos mais graves do ponto de vista social é a possibilidade de que a titulação, em vez de consolidar o direito à moradia, funcione como gatilho para a expulsão dos ocupantes originais. Mesquita Filho e Gaio (2021, p. 76) descrevem: “as políticas com enfoque na titulação da propriedade aproximam-se do valor de troca da moradia, já que seu argumento principal é a ampliação do acesso ao crédito e à circulação dos bens, que são considerados ativos na economia”. Assim, a regularização dominial isolada, dissociada de medidas de permanência e proteção contra a especulação, pode transformar-se em instrumento de mercantilização do território.

Essa dinâmica é intensificada em regiões com alta valorização imobiliária, onde a moradia passa a ser tratada não como um direito social, mas como ativo econômico. A crítica recorrente à Lei nº 13.465/2017 reside justamente na priorização do registro da propriedade em detrimento da efetiva garantia da permanência das famílias, ou seja, esses instrumentos só ganham sentido pleno quando articulados às políticas de integração do sistema social envolvido, infraestrutura urbana e segurança jurídica, pois é nesse conjunto que reside o verdadeiro direito à cidade.

Por sua vez, a sustentabilidade da regularização fundiária encontra impasses relevantes que vão além da esfera legislativa, refletindo escolhas institucionais e concepções reducionistas sobre o papel da titulação na resolução da informalidade urbana. A Lei nº 13.465/2017, embora mencione a necessidade de sustentabilidade urbanística, social e ambiental, é um ponto recheado de reflexões que a desaprovam por priorizar a segurança jurídica da posse e a emissão de títulos, relegando a segundo plano medidas estruturais voltadas à integração urbana e à proteção dos territórios.

Mesmo com a exigência formal de estudos técnicos para ocupações situadas em áreas de risco ou com implicações ambientais, a legislação não oferece diretrizes claras quanto à efetiva implementação desses diagnósticos. Além disso, a ausência de mecanismos de controle e acompanhamento das etapas pós-titulação dificulta a

tradução dos objetivos abstratos de sustentabilidade em intervenções concretas e duradouras.

A precariedade de infraestrutura é um dos reflexos mais tangíveis da insuficiência estrutural da Reurb. Em muitas localidades, os assentamentos regularizados continuam a conviver com a ausência de saneamento básico, abastecimento de água, drenagem pluvial, pavimentação e acesso a equipamentos urbanos essenciais. Ainda que os projetos de regularização incluam cronogramas para a execução de tais obras, sua realização depende do compromisso e da capacidade do poder público local, especialmente no âmbito da Reurb-S, voltada às populações de baixa renda¹⁵. Essa dependência de recursos financeiros e de vontade política torna instável a concretização de melhorias infraestruturais.

No tocante à tutela ambiental, observa-se outro ponto de fricção. A regularização fundiária, por sua natureza transformadora, demanda um diálogo constante entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental. Contudo, a Lei nº 13.465/2017 é alvo de críticas por introduzir flexibilizações que, ao dispensarem determinados estudos técnicos em áreas fora de proteção legal específica, podem comprometer a efetiva compatibilização com os preceitos da legislação ambiental. Em regiões de Preservação Permanente (APP), embora se exija a apresentação de laudos que demonstrem ganho ambiental com a regularização, há questionamentos sobre a profundidade e a confiabilidade desses estudos, bem como sobre a capacidade de fiscalização dos órgãos competentes.

A ausência de um planejamento urbanístico articulado e antecipatório também se apresenta como fator limitador. A formação histórica das cidades brasileiras foi marcada por um crescimento desordenado e excludente, que pouco se valeu do planejamento como ferramenta de ordenação e integração socioespacial. A Reurb exige a elaboração de projetos urbanísticos que considerem as especificidades da área a ser regularizada, mas, na prática, muitos desses projetos se limitam à

¹⁵ Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 (artigo 35, IX) permite que um cronograma das obras avaliadas como necessárias possa ser juntado ao projeto de regularização sobre o qual deverá ser assinado um termo de compromisso pelos responsáveis pelo cumprimento da obra. Esse artigo demonstra que a efetivação da dimensão urbanística da regularização fundiária não condiciona o registro da Reurb, que pode ocorrer independentemente de a área ser dotada de infraestrutura mínima e condições ambientais salubres e sustentáveis. Tal fato evidencia a dimensão do registro para a atribuição de direitos reais, em detrimento do acesso democrático à terra urbanizada, elemento integrante do direito à moradia adequada (Vianna, 2019, p. 32).

formalização da propriedade, deixando em segundo plano a necessidade de reorganização estrutural dos territórios.

Garantir a sustentabilidade da regularização significa, portanto, assegurar não somente que os indivíduos tenham seus títulos e a execução das obras, mas também garantir a permanência das famílias e sua inclusão plena no tecido urbano e social. Sem a implementação de políticas intersetoriais que articulem habitação, mobilidade, meio ambiente, trabalho e renda, a regularização fundiária corre o risco de se tornar instrumento de exclusão, consolidando uma lógica de mercado em detrimento da função social da cidade. O processo de titulação, se isolado, pode inclusive intensificar as dinâmicas de expulsão e reapropriação especulativa do solo urbano.

Em síntese, as barreiras políticas, sociais e de sustentabilidade observadas na implementação da Reurb são interdependentes e refletem as limitações de um modelo que, embora ambicioso em sua formulação, ainda se mostra frágil em sua execução. Esses entraves revelam a necessidade urgente de repensar a regularização fundiária como uma política pública multidimensional, que transcenda a formalização cartorial e assuma plenamente sua dimensão socioambiental. Para tanto, é indispensável que o Estado, em articulação com a sociedade, promova uma atuação coordenada, planejada e orientada por princípios democráticos, de modo a contribuir para a construção de um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito. Encerrar esse ciclo de informalidade requer mais que vontade política: exige um novo paradigma de justiça territorial, comprometido com a dignidade, a equidade e a sustentabilidade urbana no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que a regularização fundiária urbana, especialmente sob a ótica da Reurb disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, representa um avanço normativo relevante no ordenamento jurídico brasileiro, com potencial para enfrentar o grave déficit de segurança jurídica que atinge milhões de brasileiros em situação de informalidade possessória. No entanto, ao longo da pesquisa, ficou evidente que os resultados práticos da política pública se encontram aquém de seu escopo normativo, evidenciando um profundo descompasso entre o texto legal e sua concretização nos territórios urbanos.

Dentre os principais achados, destaca-se que o insucesso na implementação da Reurb está fortemente relacionado à desídia dos entes municipais, os quais, embora investidos de protagonismo pela nova legislação, em geral não dispõem de estrutura técnica, recursos orçamentários ou vontade política para operacionalizar os procedimentos previstos. Essa omissão compromete não apenas a efetividade da norma, mas também o próprio direito fundamental à moradia digna, previsto constitucionalmente e reiteradamente reafirmado pelos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

O objetivo do estudo – analisar a aplicabilidade da regularização fundiária extrajudicial à luz da atuação municipal – foi alcançado ao evidenciar que o problema não reside apenas na insuficiência técnica, mas numa estrutura institucional que desvaloriza as políticas urbanas integradas e despreza o planejamento territorial como eixo estruturante da justiça social. A legislação atribui ao Município papel central na formalização dominial e na indução da função social da propriedade, mas o que se observa na prática é a prevalência da inação ou da atuação pontual, dissociada de qualquer estratégia de desenvolvimento urbano inclusivo.

Os resultados obtidos carregam implicações significativas tanto para a teoria quanto para a prática. Sob o ponto de vista teórico, reafirma-se o entendimento de que políticas fundiárias não podem ser analisadas isoladamente, como meros mecanismos técnicos de titulação, mas devem ser compreendidas como instrumentos de transformação social. Na prática, a ausência de uma articulação efetiva entre os diversos níveis federativos e o desinteresse político local operam como mecanismos

de perpetuação da informalidade e da desigualdade, ampliando os já profundos abismos urbanos brasileiros.

O estudo também evidencia a natureza complexa e multidimensional do problema fundiário urbano, cuja solução exige mais que alterações legislativas: pressupõe atuação coordenada entre órgãos públicos, iniciativa privada, instituições jurídicas e sociedade civil. A regularização fundiária não é, portanto, um fim em si mesma, mas um instrumento que só terá eficácia se integrada a políticas de habitação, mobilidade, sustentabilidade e inclusão social. A titulação em massa, quando desvinculada de planejamento e integração urbanística, corre o risco de reproduzir a precariedade que deveria combater.

Apesar dos avanços normativos, os desafios persistem. A carência de recursos humanos qualificados, a ausência de padronização nos registros públicos, as dificuldades operacionais para elaboração de estudos técnicos e a resistência de setores privilegiados frente à democratização do acesso à terra configuram barreiras concretas que impedem a universalização da Reurb. Ademais, a fragmentação institucional e a escassa participação popular comprometem a legitimidade e efetividade das ações empreendidas.

Como caminhos para a superação desses entraves, recomenda-se a adoção de medidas de fortalecimento institucional dos municípios, com a criação de núcleos técnicos do ordenamento jurídico-territorial, juntamente de uma construção de ações governamentais intersetoriais voltadas à implementação integral da Reurb. A indução federal e estadual por meio de incentivos financeiros e capacitação técnica também se revela imprescindível, assim como a produção de conhecimento empírico que subsidie intervenções baseadas em evidências.

Por fim, a pesquisa aponta para a urgente necessidade de reconstrução do elo entre a teoria jurídica e a realidade social. A Lei nº 13.465/2017 consagra mecanismos que, em tese, materializam direitos fundamentais e garantias constitucionais; entretanto, enquanto sua implementação continuar refém da inércia administrativa, do tecnicismo excessivo e da ausência de planejamento urbano, ela não passará de letra morta. A efetividade da Reurb exige um novo pacto federativo e social, que compreenda a moradia não como mercadoria, mas como condição para o exercício pleno da cidadania.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. A apropriação do território no Brasil Colonial. **Revista Cidades**, Brasil, v. 8, n. 14, p. 539–568, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12607>. Acesso em: 29 mar. 2025.

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das capitanias do norte do Estado do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 247-263, jul/dez 2015.

BARRETO, Ralph da Silva; SOUZA, Frank Pavan de; CASTRO, Bianca Gomes da Silva Muylaert Monteiro de; ALVES, Luiz Victor Monteiro. Usucapião extrajudicial: viabilidade e eficácia da regularização do imóvel usucapiendo. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 25–55, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.45090. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/45090>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 6 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 19.933, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 1 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas leis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. **Diário da Justiça Eletrônico**: edição 207, Brasília, DF, p. 7-242, 4 set. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. ISBN 978-65-88520-14-7. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

CASSETTARI, Christiano; SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**. 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

CERON, Lucas Freier. **Regularização fundiária e sua (in)efetividade como instrumento de tutela socioambiental**. Orientador: Wilson Antônio Steinmetz. 2021. 94 p. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Sociedade) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/7007>. Acesso em: 6 maio 2025.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: a regularização fundiária no Brasil e suas novas injunções. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Carlos, v. 18, p. 1-16, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2020.162970>. Acesso em: 19 mai. 2025.

MESQUITA FILHO, Osvaldo José Gonçalves de; GAIO, Daniel. A usucapião extrajudicial, seus riscos e a participação do poder público. **Dom Helder Revista de Direito**, Belo Horizonte, v. 4, n. 9, p. 73-90, jul/dez 2021. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/article/view/2273>. Acesso em: 16 mar. 2025.

NERIS, L. G. D.; LIMA, D. F.; JUNIOR, A. M. S. Desjudicialização na regularização fundiária brasileira: aspectos da usucapião extrajudicial. **Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 12, n. 01, p. 155-174, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>. Acesso em: 8 abr. 2025.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário: teoria e prática**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SILVA, Jeniffer Rodrigues da; NASCIMENTO, Marcio de Jesus Lima do. DIREITO IMOBILIÁRIO E REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS: A IMPORTÂNCIA DO EXTRAJUDICIAL NA AGILIDADE DO PROCESSO E OS BENEFÍCIOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DE TER UM IMÓVEL REGULARIZADO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 1835–1846, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18523>. Acesso em: 21 mai. 2025.

SILVA, Sheyla Farias. A Lei de Terras (1850) e as investidas para demarcação de terras públicas em Sergipe. **Revista de Estudos de Cultura**, São Cristóvão (SE), v. 10, n. 24, p. 165-186, jan/jun 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/revec/article/view/21319>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (org.). **Estado e sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: INTC/PPED, 2016.

VIANNA, Alice Nohl. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n. 8, p. 25–62, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/620>. Acesso em: 20 abr. 2025.