

## A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

THE IMPORTANCE OF URBAN LAND REGULARIZATION FOR THE GUARANTEE OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Abel Luan Rocha Faria<sup>1</sup>  
Gesley Alif Ferreira de Sousa<sup>2</sup>  
Daniel Dirino<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente estudo visa examinar a efetivação de diversos direitos fundamentais no Brasil, com ênfase no direito à moradia, à dignidade da pessoa humana, à igualdade e à propriedade. Apesar da proteção constitucional conferida a esses direitos, milhões de brasileiros ainda enfrentam precariedade habitacional, reflexo das profundas desigualdades sociais, das políticas públicas ineficientes e da especulação imobiliária. Nesse contexto, a Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), instituída pela Lei n.º 13.465/2017, surge como um instrumento crucial para enfrentar essas adversidades, ao simplificar o processo de regularização de assentamentos informais urbanos. O artigo analisa a Reurb, destacando seus avanços, como a criação de mecanismos mais ágeis para a titulação de propriedades, a promoção do direito à moradia digna e a integração social de comunidades vulneráveis. Também são discutidos os principais desafios ainda existentes, como a persistência da burocracia, a escassez de recursos financeiros, a resistência de determinados setores sociais e a necessidade de garantir a distribuição equitativa dos benefícios. Ademais, enfatiza-se que a participação pública é essencial para o sucesso da regularização fundiária, assegurando a transparência dos processos e o respeito aos princípios constitucionais de igualdade e dignidade. Embora a Reurb represente um avanço importante na promoção de direitos fundamentais, sua efetiva implementação exige medidas concretas, como o fortalecimento dos investimentos públicos, a ampliação da conscientização social sobre a importância da regularização e a melhoria da coordenação entre os agentes públicos e privados envolvidos. Conclui-se que a regularização fundiária urbana, para além da mera legalização da posse ou propriedade, é um instrumento essencial para o desenvolvimento urbano sustentável, a inclusão social e a promoção de uma cidadania plena. A Reurb, ao contribuir para a efetivação simultânea de diversos direitos fundamentais, consolida-se como um importante vetor de justiça social e de concretização dos valores constitucionais.

747

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais. Regularização Fundiária Urbana. Desenvolvimento Urbano. Política Pública. Inclusão Social.

<sup>1</sup>Acadêmico do 9º semestre de Direito pelo Centro Universitário Una – Bom Despacho.

<sup>2</sup>Acadêmico do 9º semestre de Direito pelo Centro Universitário Una – Bom Despacho.

<sup>3</sup>Orientador, do Curso de Direito Centro Universitário Una – Bom Despacho

**ABSTRACT:** The present study aims to examine the realization of various fundamental rights in Brazil, with an emphasis on the rights to housing, human dignity, equality, and property. Despite the constitutional protection granted to these rights, millions of Brazilians still face precarious housing conditions, a result of deep social inequalities, inefficient public policies, and real estate speculation. In this context, the Urban Land Regularization Law (Reurb), established by Federal Law No. 13,465/2017, emerges as a crucial instrument to address these challenges by simplifying the process of regularizing informal urban settlements. This article analyzes Reurb, highlighting its advances, such as the creation of faster mechanisms for property titling, the promotion of the right to dignified housing, and the social integration of vulnerable communities. It also discusses the main challenges that persist, such as bureaucratic hurdles, a lack of financial resources, resistance from certain social sectors, and the need to ensure the equitable distribution of benefits. Furthermore, the study emphasizes that public participation is essential for the success of land regularization processes, ensuring transparency and upholding the constitutional principles of equality and human dignity. Although Reurb represents significant progress in promoting fundamental rights, its effective implementation demands concrete measures, such as strengthening public investment, expanding public awareness of the importance of regularization, and improving coordination between public and private actors involved. The conclusion is that urban land regularization, beyond merely legalizing land tenure or property ownership, is an essential tool for sustainable urban development, social inclusion, and the promotion of full citizenship. By contributing to the simultaneous realization of various fundamental rights, Reurb establishes itself as a key driver of social justice and the fulfillment of constitutional values.

**Keywords:** Fundamental Rights. Urban Land Regularization. Urban Development. Public Policy. Social Inclusion.

748

## I. INTRODUÇÃO

O direito à propriedade é um dos direitos fundamentais garantidos pelo artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988. Entretanto, no Brasil, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), cerca de 30 milhões de imóveis ainda apresentam alguma irregularidade. Além disso, dados do Censo Demográfico de 2022, do IBGE<sup>4</sup>, revelam que aproximadamente 2,52 milhões de brasileiros vivem em condições precárias de moradia, sem acesso adequado a infraestrutura, saneamento básico e segurança.

Diante desse cenário, a Lei Federal n.º 13.465/2017 institui a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que visa reduzir irregularidades fundiárias e promover melhores condições de habitação. A Reurb não somente assegura a posse legal dos terrenos, mas também reforça a efetivação de diversos **direitos fundamentais** previstos na Constituição.

Entre os principais direitos fundamentais promovidos pela Reurb, destacam-se:

<sup>4</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**Direito à propriedade** (art. 5º, XXII): a regularização garante aos moradores o título de propriedade formal dos seus imóveis, proporcionando segurança jurídica e valorização patrimonial.

**Direito à moradia digna** (art. 6º): reconhecido como direito social, a Reurb busca assegurar que todos tenham acesso a moradias com infraestrutura mínima, serviços públicos e condições dignas de habitação.

**Direito à dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III): ao garantir a posse e a melhoria das condições de vida, a Reurb respeita e promove a dignidade, fundamento da República Federativa do Brasil.

**Direito ao desenvolvimento urbano sustentável** (art. 182 e 183): a Reurb também está alinhada à função social da cidade e da propriedade, buscando integrar assentamentos informais à malha urbana formal de maneira planejada e sustentável.

**Direito à igualdade** (art. 5º, caput): ao incluir populações historicamente marginalizadas no acesso à propriedade e à moradia digna, a Reurb contribui para a redução das desigualdades sociais.

Isto posto, este artigo irá analisar como a Lei da Reurb representa um mecanismo importante para a efetivação desses direitos fundamentais, propondo uma abordagem mais ágil e simplificada para a regularização de áreas urbanas informais. A pesquisa, fundamentada em literatura jurídica, artigos científicos, normativas e jurisprudência, aponta que, embora a Reurb seja um avanço relevante, ainda enfrenta desafios, como a escassez de recursos públicos e a resistência de setores sociais e institucionais. Além disso, busca contribuir para a compreensão crítica do tema e fomentar o debate sobre caminhos possíveis para a garantia de moradias dignas e cidadania plena para todos os brasileiros.

749

Assim, para que os benefícios da Reurb sejam plenamente realizados, é essencial o fortalecimento das políticas públicas, o aumento dos investimentos destinados à regularização fundiária e a conscientização da sociedade sobre sua importância.

Em síntese, a Reurb não somente efetiva o direito à propriedade, mas também se conecta diretamente a outros direitos fundamentais, reforçando o compromisso constitucional com a justiça social, a dignidade e o desenvolvimento urbano sustentável.

## 2. ASPECTOS GERAIS DO DIREITO À PROPRIEDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

O direito à propriedade é consagrado como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, estando previsto no artigo 5º, inciso XXII, que assegura que “é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 1988, art. 5º, inc. XXII)<sup>5</sup>. Tal dispositivo demonstra a relevância da propriedade como elemento essencial à dignidade da pessoa humana e ao exercício pleno da cidadania.

Como direito fundamental, a propriedade implica tanto garantias individuais quanto funções sociais, devendo o Estado zelar para que todos os cidadãos possam ter acesso seguro e juridicamente protegido à posse e ao uso da terra e dos bens. No entanto, esse direito ainda enfrenta diversos desafios no Brasil.

Milhões de brasileiros vivem em habitações degradadas<sup>6</sup>, frequentemente sem acesso à regularização fundiária, o que os coloca em situação de posse precária e sem garantias jurídicas sobre a titularidade de seus imóveis. Essa realidade decorre de uma conjuntura histórica marcada por desigualdade social, ineficácia das políticas públicas e forte especulação imobiliária, que agrava ainda mais as disparidades no acesso à propriedade (COSTA; ROMEIRO, 2022).

O Brasil se caracteriza por uma elevada concentração fundiária e patrimonial. Uma pequena parcela da população detém a maioria das propriedades, enquanto a maioria enfrenta limitações econômicas que dificultam o acesso à terra e à moradia regular. Essa desigualdade socioeconômica torna a aquisição legal da propriedade um desafio considerável, especialmente para os cidadãos de baixa renda.

Como consequência desse panorama, inúmeras pessoas se veem compelidas a ocupar terrenos, sejam eles públicos ou privados, de maneira irregular, muitas vezes desprovidas de títulos de propriedade. Embora o governo brasileiro tenha empreendido esforços visando à regularização fundiária, esses esforços ainda se revelam insuficientes, principalmente devido às políticas públicas existentes serem caracterizadas por fragmentação e falta de abrangência, não conseguindo atender à crescente demanda por acesso formal à propriedade (GÓMEZ; VIEIRA FILHO, 2023).

750

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> acesso em: 30 de abril de 2025.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/12/mais-de-dois-milhoes-de-brasileiros-ainda-vivem-em-casas-precarias-norte-e-sulconcentram-domicilios.ghtml>> acesso em: 30 de abril 2025.

Outro fator agravante é o elevado custo da terra urbanizada, que permanece inacessível para grande parte da população. A especulação imobiliária intensifica essa dificuldade, gerando uma valorização artificial dos imóveis e afastando os mais pobres do direito à propriedade formalizada<sup>7</sup>.

Além disso, essa valorização pode gerar efeitos negativos sobre áreas informalmente ocupadas, já que o aumento no valor dos terrenos pode provocar remoções forçadas e expulsão de comunidades inteiras, aprofundando a crise de acesso à propriedade legal.

Em suma, o cenário brasileiro em relação ao direito à propriedade é complexo e repleto de desafios. Superá-los requer políticas públicas eficazes, integradas e abrangentes, capazes de promover a justiça fundiária e assegurar que a propriedade cumpra sua função social, conforme preceituado na Constituição Federal. Garantir o direito à propriedade de forma equitativa é fundamental para construir uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática.

## 2.2 FORMAS E MODELOS DA REURB

Atualmente, a legislação prevê duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana (art. 13 da Lei n.º 13.465/2017)<sup>8</sup>: REURB-S e REURB-E, cada uma destinada a um tipo específico de núcleo urbano informal. A seguir, apresentaremos as modalidades com suas respectivas classificações, bem como as diferenças procedimentais e consequências jurídicas.

751

### 2.2.1 Reurb-S

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) é direcionada aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, assim reconhecidos por meio de ato do Poder Público municipal ou distrital.

Essa modalidade assegura a regularização fundiária de forma totalmente gratuita às famílias cuja renda mensal não ultrapasse cinco (5) salários-mínimos, conforme estabelece a legislação federal vigente.

Cumpre salientar que esse limite de renda poderá ser modificado por decreto municipal, conforme os critérios socioeconômicos e peculiaridades locais de cada ente federativo.

<sup>6</sup>Brasil Escola. *Efeitos da especulação imobiliária nas cidades.* Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/efeitos-especulacao-imobiliaria-nas-cidades.htm>. Acesso em: 21 maio 2025.

<sup>8</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)> acesso em: 29 de abril de 2025

Destaca-se, ainda, que não será aplicada a gratuidade integral nos casos em que o proprietário do imóvel, ou seu cônjuge, possua outro bem imóvel registrado em seu nome, ainda que localizado em outro município.

### **2.2.2 Reurb-E**

A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), por sua vez, destina-se aos núcleos urbanos informais que não atendem aos critérios da REURB-S.

Diferentemente da modalidade social, a REURB-E não contempla a isenção das custas cartorárias, as quais deverão ser integralmente suportadas pelos beneficiários.

Todavia, poderá haver isenção dos custos referentes a projetos de engenharia, serviços de assistência social e assessoria jurídica, conforme previsão em normas e regulamentações municipais específicas.

### **2.2.3 Critérios para Classificação das Modalidades**

Conforme já exposto, a regularização fundiária urbana tem como finalidade alcançar todas as classes sociais, promovendo a formalização da posse de terrenos e/ou imóveis ocupados irregularmente. A seguir, apresentaremos os critérios para o enquadramento nas modalidades de regularização fundiária urbana, conforme dispõe a Lei n.º 13.465/2017:

752

#### **REURB-S (Interesse Social)**

Renda familiar mensal igual ou inferior a 5 salários-mínimos, com possibilidade de alteração por decreto municipal;

Ausência de outro imóvel registrado em nome do beneficiário ou de seu cônjuge;

Ocupação com finalidade exclusivamente residencial;

Área reconhecida como núcleo urbano informal consolidado;

Preferencialmente destinada à moradia de interesse social;

Existência de vulnerabilidade socioeconômica;

Comprovação da posse do imóvel, mediante:

Documento de compra e venda, mesmo que informal (inclusive manuscrito);

Instrumento com assinaturas reconhecidas em cartório;

Na ausência dos documentos acima, apresentação de declarações de pelo menos dois vizinhos, atestando a posse e moradia contínua no imóvel;

Reconhecimento municipal da área como passível de regularização fundiária.

## REURB-E (Interesse Específico)

Renda familiar superior a 5 salários-mínimos;

Titularidade de outros imóveis urbanos ou rurais pelo beneficiário, ou seu cônjuge;

Se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários;

A regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

## 2.3 DIFERENÇAS PROCEDIMENTAIS E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

Conforme já abordado, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o procedimento por meio do qual se busca formalizar a ocupação de núcleos urbanos informais — como aglomerados ou quadras compostas por imóveis irregulares —, sendo comum que esses núcleos sejam ocupados por pessoas de baixa renda e, muitas vezes, sem conhecimento técnico ou jurídico sobre a situação fundiária.

Para o início do processo de regularização, é essencial identificar a modalidade da REURB aplicável ao caso concreto, a qual pode ser instaurada de ofício pelo Poder Público Municipal ou mediante requerimento dos legitimados previstos no art. 14 da Lei n.<sup>o</sup> 13.465, de 2017, e no art. 7º do Decreto n.<sup>o</sup> 9.310, de 2018.<sup>9</sup>

753

A caracterização da REURB de Interesse Social (REURB-S), exige ato formal do Poder Executivo reconhecendo que o núcleo urbano informal é ocupado predominantemente por população de baixa renda, nos termos do art. 13, I da Lei n.<sup>o</sup> 13.465/2017 e do art. 5º, I do Decreto n.<sup>o</sup> 9.310/2018. Tal reconhecimento pode se dar por meio da própria decisão de instauração do processo ou por ofício endereçado ao cartório de registro de imóveis, ou à secretaria de varas e tribunais.

Por sua vez, os núcleos urbanos informais que não atendam ao critério de predominância de população de baixa renda serão enquadrados na REURB de Interesse Específico (REURB-E), com procedimentos e consequências jurídicas distintas, especialmente no tocante aos encargos financeiros, formas de titulação e responsabilidades quanto à implementação de infraestrutura urbana.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)> acesso em: 01 de maio 2025.

A principal consequência jurídica da REURB, em ambas as modalidades, é a possibilidade de regularização da posse, com a emissão de títulos legítimos de propriedade, promovendo segurança jurídica aos ocupantes e viabilizando o acesso a serviços públicos e crédito formal.

Abaixo elencamos um quadro comparativo para diferenciar cada procedimento:

**Quadro 1: Quadro Comparativo: REURB-S x REURB-E**

Critério	REURB-S (Interesse Social)	REURB-E (Interesse Específico)
Custo para o beneficiário	Titulação concedida sem ônus ao beneficiário.	Ocupantes e responsáveis arcam com os custos do processo de regularização.
Isenção de tributos e taxas	Pode haver isenção de emolumentos cartoriais, ITBI e tributos.	Não há isenção, salvo previsão expressa em lei municipal específica.
Procedimento	Processo célere e simplificado, com rito mais direto.	Processo mais complexo e detalhado, exigindo maior comprovação documental e técnica.
Renda Familiar	Famílias com renda mensal igual ou inferior a 5 salários-mínimos, conforme decreto municipal.	Famílias com renda superior a 5 salários-mínimos.
Objetivo social	Promoção do direito à moradia com foco na inclusão social e função social da propriedade.	Promoção do direito à moradia, sem finalidade social específica.
Tipo de ocupação	Ocupações informais consolidadas de baixa renda em áreas urbanas.	Ocupações de maior renda ou empreendimentos privados em áreas passíveis de regularização.
Instrumentos urbanísticos	Usucapião administrativa, legitimação fundiária, demarcação urbanística.	Legitimação fundiária, doação com encargo ou venda direta, entre outros.

**Fonte:** Autoria própria

Ademais, a REURB, em ambas as modalidades, gera efeitos jurídicos relevantes como: o reconhecimento formal do parcelamento do solo, a possibilidade de registro da malha urbana regularizada, a vinculação das áreas públicas ao uso comum ou institucional, e a integração definitiva desses espaços ao ordenamento territorial municipal.

#### **2.4 REURB E SEUS IMPACTOS PARA O PODER PÚBLICO, A SOCIEDADE E O DESENVOLVIMENTO URBANO**

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb), prevista na Lei nº 13.465/2017, representa uma importante política pública voltada à promoção da justiça social, à efetivação do direito à

moradia e ao ordenamento urbano. Sua implementação contribui significativamente para a organização do espaço urbano, ao mesmo tempo em que assegura segurança jurídica aos ocupantes e fortalece a arrecadação tributária municipal.

Do ponto de vista do poder público, a Reurb possibilita a integração dos imóveis ao cadastro imobiliário oficial, permitindo a cobrança de tributos como o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além disso, viabiliza o planejamento urbano eficiente, a prestação de serviços públicos essenciais e a elaboração de políticas habitacionais mais eficazes. A regularização também contribui para a redução de litígios fundiários, proporcionando maior controle institucional sobre o uso e a ocupação do solo urbano.

Para a população beneficiada, os efeitos são igualmente expressivos. O reconhecimento legal da posse e a emissão do título de propriedade proporcionam segurança jurídica, valorização patrimonial e facilidade de acesso ao crédito bancário, possibilitando investimentos em melhorias habitacionais ou na abertura de pequenos negócios. Ademais, há impacto direto sobre a qualidade de vida e o fortalecimento da cidadania, uma vez que os moradores passam a ser formalmente reconhecidos como parte do tecido urbano.

755

No âmbito do desenvolvimento urbano e social, a Reurb contribui para a superação da informalidade e para a integração de áreas marginalizadas à cidade formal. Como consequência, há valorização do solo urbano, atração de investimentos públicos e privados e ampliação da infraestrutura urbana, o que favorece a geração de empregos, a redução da desigualdade e o crescimento econômico local. A política de regularização fundiária, quando associada ao planejamento urbano participativo, torna-se um instrumento indispensável para a construção de cidades sustentáveis, resilientes e inclusivas, conforme os princípios do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e os objetivos da Constituição Federal de 1988.

### **3. ATRIBUIÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) constitui um importante instrumento de política urbana, sendo disciplinada pela Lei Federal nº 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018. Esses diplomas normativos estabeleceram diretrizes e procedimentos

voltados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, além de promoverem a titulação de seus ocupantes.

A partir do Decreto n.<sup>º</sup> 9.310/2018, em seu artigo 1º, são instituídas as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Reurb, os quais englobam um conjunto articulado de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais:

Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana — Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. (BRASIL, Decreto n.<sup>º</sup> 9.310, de 15 de março de 2018, Art. 1º).

Nesse contexto, evidencia-se o papel relevante desempenhado pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no processo de regularização fundiária, cujos objetivos são delineados especialmente no artigo 3º do Decreto n.<sup>º</sup> 9.310/2018. Tal dispositivo expõe que todos os níveis da federação devem agir em conjunto para: identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos; garantir o direito à moradia digna e às condições de vida adequadas; assegurar a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e uso do solo; prevenir a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais preferencialmente em nome da mulher; e franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2018).

756

Embora os objetivos da Reurb sejam amplamente direcionados a todos os entes federativos, é imprescindível reconhecer que cada um deles possui funções específicas no processo de regularização, conforme suas competências constitucionais e legais.

Assim, apesar de perseguirem metas comuns, a atuação distinta e coordenada de cada ente é essencial para a efetiva implementação das medidas previstas na legislação. A cooperação intergovernamental, pautada no respeito às competências próprias de cada esfera, é condição indispensável para uma regularização fundiária eficaz, promotora de inclusão social, segurança jurídica e desenvolvimento urbano sustentável.

De forma ampla, e conforme o ordenamento jurídico vigente, compete principalmente ao Município a condução do processo de regularização fundiária urbana, por se tratar de matéria de interesse predominantemente local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Todavia, a União e os Estados podem atuar de maneira supletiva ou complementar, especialmente em empreendimentos de grande porte ou nos casos em que o ente municipal revele limitações técnicas ou operacionais para implementar as ações necessárias.

#### **4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb), prevista na Lei n.º 13.465/2017, configura-se como um mecanismo essencial para a efetivação dos direitos fundamentais no cenário urbano brasileiro. Sua principal finalidade é integrar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, promovendo a titulação de seus ocupantes e assegurando, com isso, a garantia de direitos como a moradia digna, a segurança jurídica da posse, o meio ambiente equilibrado e a função social da propriedade.

O direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é diretamente beneficiado pela Reurb, uma vez que proporciona aos ocupantes de áreas irregulares a formalização de seus imóveis. A titularização assegura aos cidadãos o pleno exercício do direito à propriedade (artigo 5º, inciso XXII, da CF/88), além de viabilizar o acesso a políticas públicas e à infraestrutura urbana adequada, promovendo a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

757

Outro aspecto relevante é a promoção da função social da propriedade, princípio constitucionalmente previsto no artigo 5º, inciso XXIII. A partir da Reurb, a propriedade urbana cumpre seu papel de atender às necessidades coletivas, garantindo o bem-estar de seus ocupantes e ordenando o desenvolvimento das cidades de maneira sustentável e planejada.

No tocante ao meio ambiente, a Reurb também se revela instrumento de proteção e recuperação de áreas degradadas. O processo de regularização impõe a necessidade de observância das normas ambientais, reforçando o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme exposto no artigo 225 da Constituição Federal.

Ademais, a Reurb contribui para a inclusão social e para o desenvolvimento econômico, ao permitir que as famílias regularizadas tenham acesso ao crédito, valorização de seus imóveis

e estímulo à geração de emprego e renda. Dessa forma, atua como vetor de combate à desigualdade e de promoção da justiça social.

Em suma, a Regularização Fundiária Urbana é mais do que um procedimento técnico-administrativo; trata-se de um instrumento de concretização dos direitos fundamentais, de fortalecimento da cidadania e de efetivação dos princípios constitucionais, especialmente da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade. Sua adequada implementação, contudo, requer o compromisso dos entes federativos e o respeito às diretrizes constitucionais que orientam o ordenamento urbano e a justiça social.

## 5. DESAFIOS E OBSTÁCULOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é um importante instrumento jurídico e social, destinado a garantir o direito fundamental à moradia digna, ao acesso à propriedade e ao ordenamento territorial, conforme disposto na Lei n.º 13.465/2017. Contudo, sua implementação enfrenta inúmeros desafios e obstáculos que comprometem a efetividade das políticas públicas de regularização no Brasil.

Entre as principais dificuldades está a burocracia e a morosidade administrativa. Segundo Di Pietro (2017), a estrutura burocrática brasileira tende a dificultar a celeridade necessária aos processos de regularização, prejudicando a integração social dos núcleos urbanos informais. Essa burocratização é agravada pela necessidade de articulação entre diversas esferas de governo e órgãos competentes.

Outro fator limitante é a falta de capacidade técnica e de recursos financeiros dos Municípios, especialmente daqueles de pequeno porte. De acordo com Levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), cerca de 60% dos municípios brasileiros não possuem estrutura técnica adequada para realizar a regularização fundiária. Essa deficiência impede a correta elaboração dos projetos de urbanização e de titulação dos ocupantes, essenciais para a efetividade da Reurb.

Ressalte-se a deficiência na disseminação de informações à população, especialmente em municípios de pequeno porte, no que tange aos procedimentos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Observa-se que, em diversas ocasiões, empresas contratadas para operacionalizar a Reurb atuam sem a devida identificação formal, gerando desconfiança entre os moradores locais. Em razão disso, os cidadãos, notadamente aqueles residentes em áreas

rurais ou do interior, mostram-se relutantes em fornecer documentos pessoais a agentes cuja idoneidade não lhes é conhecida. Diante desse cenário, impõe-se ao Poder Público Municipal o dever de assegurar a transparência e a publicidade dos atos administrativos, promovendo a identificação adequada dos agentes envolvidos na execução da política pública de regularização. A adoção de medidas como a designação de servidores públicos ou representantes previamente reconhecidos pela comunidade local é essencial para fortalecer a confiança dos administrados no processo, garantir a adesão dos interessados e, por conseguinte, viabilizar a efetivação do direito fundamental à moradia digna e à propriedade regularizada.

A insegurança jurídica também se destaca como um desafio importante. Ausência de registros imobiliários consistentes, a sobreposição de direitos e a indefinição de titularidades dificultam o reconhecimento da propriedade formal. A falta de segurança jurídica compromete não somente o sucesso dos programas de regularização, mas também a própria confiança da população no sistema de proteção dos direitos fundamentais.

Ainda, a questão ambiental impõe obstáculos relevantes. Grande parte das ocupações irregulares ocorre em áreas de proteção ambiental ou em zonas sujeitas a riscos, como encostas e margens de rios. A legislação exige, nesses casos, a compatibilização entre a regularização fundiária e a preservação ambiental, conforme disposto na Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).

759

Além dos entraves institucionais e ambientais, há desafios sociais e culturais. A falta de informação sobre os direitos à regularização fundiária e o desconhecimento dos benefícios legais contribuem para a resistência de parte da população ocupante. A conscientização e a participação popular são elementos essenciais para o sucesso da Reurb, uma vez que a adesão dos ocupantes é condição indispensável para a regularização efetiva.

Portanto, a implementação da Reurb no Brasil ainda carece de avanços significativos em termos de estrutura administrativa, segurança jurídica, integração ambiental e políticas públicas coordenadas. Superar esses obstáculos é fundamental para que a regularização fundiária cumpra seu papel social, assegurando efetivamente os direitos fundamentais da população vulnerável e promovendo a justiça social e o desenvolvimento urbano sustentável.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) desponta como um instrumento essencial para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia digna, à propriedade e à vida em condições adequadas. Como abordado neste trabalho, a Reurb promove

a inclusão social e assegura a função social da propriedade, além de contribuir para o ordenamento territorial urbano, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei n.º 13.465/2017.

A importância da regularização fundiária urbana reside na sua capacidade de transformar realidades: permite que populações historicamente marginalizadas tenham acesso à segurança jurídica, à infraestrutura básica e aos serviços públicos essenciais, garantindo, assim, a dignidade da pessoa humana. Trata-se de um processo que ultrapassa o simples reconhecimento da posse, abarcando medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais de caráter estrutural e integrador.

Entretanto, o caminho para a efetiva implementação da Reurb é repleto de desafios. A burocratização dos processos, a insuficiência de estrutura técnica e de recursos financeiros nos municípios, a insegurança jurídica dos imóveis, as limitações ambientais e a resistência cultural de parte da população figuram como obstáculos a serem superados. Além disso, a ausência de políticas públicas integradas, que associem a regularização à urbanização plena, compromete o alcance dos objetivos sociais previstos na legislação.

Os dados e análises apresentados ao longo deste trabalho revelam um panorama no qual mais de 30 milhões de imóveis brasileiros encontram-se em situação de irregularidade (CANAL RURAL, 2024), enquanto o déficit habitacional e as condições precárias de moradia ainda atingem milhões de brasileiros (O GLOBO, 2024; UOL, 2024). Frente a esse cenário, torna-se imperativo o fortalecimento de políticas públicas de Reurb e a atuação coordenada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme prevê a legislação vigente.

760

Assim, a Reurb se consolida como um vetor de transformação social, essencial para garantir o exercício pleno da cidadania e a redução das desigualdades socioespaciais. Para tanto, é necessário que o poder público adote estratégias eficazes, desburocratize procedimentos, promova a capacitação técnica e amplie o acesso à informação da população sobre seus direitos, fomentando a participação popular em todas as etapas do processo de regularização.

Este trabalho, ao longo de sua construção, reafirma que a regularização fundiária urbana não é somente uma questão técnica ou jurídica, mas sim um compromisso com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social, da propriedade e da justiça social.

## REFERÊNCIAS

BACELAR, Pedro. **Cartilha de Regularização Fundiária Urbana (REURB)**. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2022. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2022/06/Manual-Reurb-1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Capítulo 9 – Modalidades de Regularização Fundiária**. In: JUSBRASIL. Doutrina. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/capitulo-9-modalidades-de-regularizacao-fundiaria/1647232088>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 16 mar. 2018

BRASIL ESCOLA. Efeitos da especulação imobiliária nas cidades. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/efeitos-especulacao-imobiliaria-nas-cidades.htm>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

761

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão 2023**. Brasília: Ministério das Cidades, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/relatorio-de-gestao-mcid-2023-final.pdf>. Acesso em: 4 maio 2025.

CANAL RURAL. **30 milhões de imóveis no Brasil estão irregulares; saiba como regularizar**. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/agricultura/30-milhoes-de-imoveis-no-brasil-estaoirregulares-saiba-comoregularizar/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Pesquisa CNM: 1.863 Municípios declaram falta de equipe técnica para a regularização fundiária urbana. Brasília: CNM, 17 abril 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-cnm-1-863-municipios-declaram-falta-de-equipe-tecnica-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 4 maio 2025.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, n. 14, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/issue/download/rbdu14/rbdu14integral>. Acesso em: 4 maio 2025

IMOBIREPORT. **Metade dos imóveis no Brasil tem alguma irregularidade**. *ImobiReport*, 10 ago. 2024. Disponível em: <https://imobireport.com.br/gestao/metade-dos-imoveis-no-brasil-tem-algumairregularidade/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Regularização Fundiária Urbana: manual de orientação**. Belo Horizonte: SEDE, 2022. Disponível em: <https://desenvolvimento.mg.gov.br/assets/projetos/1064/abi229b801bae41131531cd69de5c3f3.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MUNDO EDUCAÇÃO. **Favelização**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/favelizacao.htm#:~:text=Primeiramente%2C%20a%20ocupa%C3%A7%C3%A3o%20de%20%C3%A9reas,contamina%C3%A7%C3%A3o%20solo%20entre%20outros>. Acesso em: 30 abr. 2025.

O GLOBO. **Mais de dois milhões de brasileiros ainda vivem em casas precárias; Norte e Sul concentram domicílios**. O Globo, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/12/mais-de-dois-milhoes-de-brasileiros-ainda-vivem-em-casas-precarias-norte-e-sul-concentram-domicilios.ghtml>. Acesso em: 26 abr. 2025

762

UOL. **Em 2022, 160.485 pessoas residiam em tendas e barracas, segundo o IBGE**. UOL Notícias, 6 set. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/09/06/tipo-de-domicilioimprovisado-ibge-tendasbarracas.htm>. Acesso em: 26 abr. 2025.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **Aspectos gerais sobre a Reurb: vantagens e desvantagens**. Jusbrasil, 4 jan. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aspectos-gerais-sobre-a-reurb-vantagens-e-desvantagens/2120892366>. Acesso em: 30 abr. 2025.

VIEIRA, Diego. **05 Passos Para Implementar A Reurb Na Sua Cidade**. YouTube, 15 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/@DiegoVieiraADV>. Acesso em: 26 abr. 2025.