



PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO

**Da Lei de Terras à REURB: trajetória jurídica da regularização fundiária e a função social
da propriedade**

Brasil, 1850–2025 — com ênfase em 1979–2025

Autor(a): Vinícius Augusto Reis e Sousa

Orientador(a): Marcelo Bareato

Curso: Bacharelado em Direito

Instituição: PUC Goiás

Goiânia – GO

2025



Resumo

Este trabalho analisou a trajetória jurídica da regularização fundiária no Brasil, da Lei de Terras de 1850 à Regularização Fundiária Urbana (REURB) instituída pela Lei nº 13.465/2017, com ênfase no período de 1979 a 2025. A pesquisa teve por objetivo avaliar em que medida o novo arranjo normativo e jurisprudencial, especialmente após 2016, contribuiu para a efetivação do direito à moradia, do direito à cidade e da função socioambiental da propriedade. Adotou-se abordagem qualitativa, de caráter dogmático-analítico, baseada na análise de legislação constitucional e infraconstitucional (Lei nº 6.766/1979, Estatuto da Cidade, Leis nº 11.977/2009, 11.952/2009, 13.465/2017, 14.285/2021 e 14.382/2022) e de precedentes do Superior Tribunal de Justiça, em diálogo com a doutrina de autores como Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes e Raquel Rolnik. O estudo reconstruiu três momentos históricos da regulação da terra urbana, sistematizou o embasamento teórico sobre propriedade, posse, função socioambiental, direito à cidade e à moradia e examinou a configuração da REURB, de seus procedimentos correlatos e das interfaces com o meio ambiente e com o sistema registral. Concluiu que o marco recente combina avanços na institucionalização da regularização fundiária e da segurança da posse com tendências de reforço do modelo registral-dominial e de tensionamento entre proteção ambiental, inclusão urbana e lógica de mercado.

Palavras-chave: regularização fundiária; função social da propriedade; REURB; registros públicos; direito urbanístico.



Abstract

This dissertation examined the legal trajectory of land regularization in Brazil, from the 1850 Land Law (*Lei de Terras*) to the Urban Land Regularization system (REURB) established by Federal Law No. 13.465/2017, with an emphasis on the period from 1979 to 2025. The main objective was to assess to what extent the recent statutory and case-law framework, especially after 2016, has contributed to the realization of the right to housing, the right to the city and the socio-environmental function of property. The research adopted a qualitative, dogmatic-analytical approach, based on the examination of constitutional and statutory law (Law No. 6.766/1979, the City Statute, Laws No. 11.977/2009, 11.952/2009, 13.465/2017, 14.285/2021 and 14.382/2022) and of precedents of the Brazilian Superior Court of Justice, in dialogue with the scholarship of Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes and Raquel Rolnik, among others. The study reconstructed three historical moments in the regulation of urban land, systematized the theoretical framework on property, possession, the socio-environmental function, the right to the city and the right to housing, and analysed the design of REURB, its related procedures and its interfaces with environmental law and the land registration system. It concluded that the current framework combines progress in the institutionalization of land regularization and tenure security with a renewed emphasis on a registral-dominial model and with persistent tensions between environmental protection, urban inclusion and market-oriented dynamics.

Keywords: land regularization; social function of property; REURB; public registries; urban law.



Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – Visão histórica da regularização fundiária no Brasil.....	6
1.1 Antecedentes (Lei de Terras/1850; DL 58/1937; Estatuto da Terra/1964).....	6
1.2 Lei 6.766/1979, Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).....	9
1.3 Período 2009–2016: Lei 11.977/2009 (e 12.424/2011) e Lei 11.952/2009.....	12
1.4 Planos Diretores, ZEIS e políticas municipais (2001–2016).....	15
CAPÍTULO 2 – Embasamento teórico.....	19
2.1 Propriedade, posse e função social.....	19
2.2 Direito à cidade e direito à moradia.....	21
2.3 Interfaces ambientais.....	24
2.4 Teorias e modelos de regularização fundiária.....	26
CAPÍTULO 3 – REURB, meio ambiente e registros (2016–2025).....	31
3.1 REURB na Lei 13.465/2017 (REURB-S/REURB-E).....	31
3.2 Procedimentos correlatos: demarcação, legitimação e usucapião extrajudicial.....	34
3.3 Meio ambiente e controle judicial (Código Florestal, Tema 1.010/STJ, Lei 14.285/2021, REsp 1.993.143/SC).....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira se consolidou em meio a forte desigualdade socioespacial, à expansão de loteamentos irregulares e à ocupação de áreas ambientalmente frágeis, sobretudo por populações de baixa renda. Mesmo após a Constituição de 1988 e a criação de políticas habitacionais em larga escala, o déficit habitacional e a produção cotidiana de “cidade informal” permanecem como traços estruturais do território urbano. Estimativas recentes da Fundação João Pinheiro indicam que o déficit habitacional brasileiro alcançou cerca de 6,2 milhões de domicílios em 2022, o equivalente a aproximadamente 8,3% do total de domicílios ocupados, evidenciando a persistência de graves carências de moradia adequada e de infraestrutura urbana básica.

A literatura especializada mostra que essa realidade não é resultado apenas de “ilegalidades individuais”, mas de um modelo de produção da cidade que combina mercado fundiário excludente, políticas habitacionais insuficientes e planejamento urbano pouco efetivo. Betânia Alfonsin, em estudo pioneiro sobre direito à moradia e regularização fundiária, descreve como a ausência histórica de oferta de terra urbanizada acessível e de políticas contínuas de habitação popular contribuiu para a multiplicação de favelas, loteamentos irregulares e ocupações em áreas de risco, ao mesmo tempo em que consolidou uma forte clivagem entre a “cidade formal” e a “cidade informal” (ALFONSIN, 1997, p. 35-65). Nessa perspectiva, a regularização fundiária urbana deixa de ser mero expediente cartorial e passa a ser vista como política pública central para a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade.

No plano jurídico, a Constituição da República de 1988 inaugura um novo paradigma ao reconhecer a função social da propriedade e da cidade e ao prever a existência de uma política urbana orientada pelo interesse coletivo (arts. 5º, XXIII, 182 e 183). Esse marco é detalhado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta o capítulo de política urbana, fixa diretrizes gerais para o uso socialmente justo da propriedade e define o direito a cidades sustentáveis como objetivo da política urbana. Raquel Rolnik destaca que o Estatuto sintetiza as lutas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e, ao mesmo tempo, abre novas frentes de disputa quanto à implementação de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o usucapião especial urbano (ROLNIK, 2012, p. 215-220).

A partir da década de 2000, esse quadro normativo se adensa com diplomas específicos. A Lei nº 6.766/1979, que já regulava o parcelamento do solo urbano, ganha releitura à luz da

função social e dos planos diretores municipais. A Lei nº 11.977/2009 incorpora a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas ao âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecendo um conjunto de instrumentos e procedimentos que aproximam, pela primeira vez em lei federal, política habitacional e regularização de assentamentos informais. Em paralelo, a Lei nº 11.952/2009, voltada principalmente à Amazônia Legal, introduz instrumentos específicos para terras públicas federais, também com forte componente de regularização.

É, contudo, com a edição da Medida Provisória nº 759/2016 e, sobretudo, com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que o ordenamento passa por uma inflexão mais profunda. Essa lei institui a Regularização Fundiária Urbana (REURB), distinguindo entre regularização de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E), redefinindo o conceito de núcleo urbano informal e alterando uma série de diplomas, entre eles o Estatuto da Cidade, a Lei de Registros Públicos e a própria Lei nº 6.766/1979. Edésio Fernandes observa que, ao mesmo tempo em que a lei retoma elementos do paradigma de “regularização sustentável” construído desde os anos 1990, ela também introduz um viés mais legalista e pró-mercado, recolocando a titulação individual e a “liberdade econômica” no centro da política de regularização (FERNANDES, 2023, p. 247-249).

Nesse período recente, a regularização fundiária urbana passa a se articular de forma ainda mais direta com duas agendas específicas: meio ambiente e registros públicos. No campo ambiental, o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, especialmente no Tema 1.010, definem que as faixas marginais de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas devem seguir os limites fixados no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012, e não os recuos menores previstos na Lei nº 6.766/1979, garantindo proteção mais ampla às Áreas de Preservação Permanente (APPs). Em sentido parcialmente diverso, a Lei nº 14.285/2021 altera o Código Florestal e confere aos municípios competência para definir, por lei, as faixas marginais em áreas urbanas consolidadas, dentro de certos parâmetros, o que tem suscitado críticas quanto à possível fragilização da proteção ambiental em tais áreas.

A jurisprudência mais recente também evidencia a crescente judicialização da regularização fundiária. No REsp 1.993.143/SC, o STJ reconheceu a possibilidade de o Poder Judiciário determinar que o Poder Público realize estudos socioambientais e diagnósticos sobre núcleos urbanos informais, inclusive para viabilizar a aplicação adequada da REURB e a compatibilização entre direito à moradia e proteção ambiental. Esses precedentes ilustram que a

regularização fundiária urbana, sobretudo quando envolve ocupações em APPs ou em áreas de risco, tornou-se espaço de forte tensão entre políticas habitacionais, tutela ambiental e controle judicial.

No plano registral, por sua vez, a Lei nº 14.382/2022 institui o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), com o objetivo de interconectar serventias, padronizar o intercâmbio de dados e permitir o registro e a averbação por meios eletrônicos, o que tem impacto direto sobre os procedimentos de REURB, a expedição de títulos e a publicidade dos atos registrais. A digitalização e a interoperabilidade prometem tornar a regularização mais célere e transparente, mas abrem também novos debates sobre governança, custos e o papel de entidades privadas na gestão de bases de dados registrais.

Diante desse quadro, a pergunta central que orienta esta pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos:

Em que medida a REURB e o conjunto de normas e decisões posteriores a 2016 – notadamente a Lei nº 13.465/2017, a Lei nº 14.285/2021, a Lei nº 14.382/2022 e o Tema 1.010 do STJ, bem como julgados como o REsp 1.993.143/SC – reconfiguram o paradigma brasileiro de regularização fundiária urbana, especialmente nas interfaces com a proteção ambiental e com o sistema registral, e quais são suas implicações para a efetivação do direito à moradia, do direito à cidade e da função socioambiental da propriedade?

A partir dessa questão, o objetivo geral do trabalho é analisar criticamente a evolução normativa e jurisprudencial da regularização fundiária urbana no Brasil, com foco no período de 2016 a 2025, examinando em que medida o novo arranjo jurídico-institucional contribui (ou não) para a efetivação do direito à moradia, do direito à cidade e da função socioambiental da propriedade, em diálogo com a tutela do meio ambiente e com a modernização dos registros públicos.

Como desdobramentos, definem-se os seguintes objetivos específicos:

1. Reconstruir a trajetória histórica da regularização fundiária urbana no Brasil, desde a Lei de Terras de 1850 até o Estatuto da Cidade e as leis federais de 2009, destacando a forma como o ordenamento tratou a propriedade, a posse e os assentamentos informais (Capítulo 1).

2. Sistematizar o embasamento teórico relativo à propriedade, posse, função social, direito à cidade, direito à moradia, interfaces ambientais e modelos de regularização fundiária, tomando como referências centrais os trabalhos de Alfonsin, Fernandes e Rolnik (Capítulo 2).
3. Examinar a REURB, tal como disciplinada pela Lei nº 13.465/2017 e normas correlatas, com ênfase na distinção entre REURB-S e REURB-E, nos procedimentos de demarcação, legitimação e usucapião extrajudicial, e nas relações com a política ambiental e o sistema registral (Capítulo 3).
4. Analisar a jurisprudência recente do STJ sobre APPs em áreas urbanas consolidadas (Tema 1.010) e sobre regularização fundiária e diagnósticos socioambientais (REsp 1.993.143/SC), avaliando seus impactos sobre a implementação da REURB e sobre a atuação dos municípios e dos registradores de imóveis.

A justificativa da pesquisa é simultaneamente social, jurídica e acadêmica. Social, porque a regularização fundiária urbana afeta diretamente milhões de domicílios em situação de precariedade, inseridos em territórios marcados por vulnerabilidade, riscos ambientais e déficit de infraestrutura. As estimativas da Fundação João Pinheiro e os debates recentes sobre déficit habitacional mostram que, sem políticas consistentes de regularização e oferta de terra urbanizada, o padrão de segregação tende a se reproduzir e aprofundar. Jurídica, porque a combinação de normas federais recentes (Leis nº 13.465/2017, 14.285/2021 e 14.382/2022), precedentes vinculantes e atos infralegais tem produzido um cenário de alta complexidade normativa, exigindo sistematização e análise crítica. Acadêmica, porque parte relevante da doutrina ainda está em processo de reinterpretação desse novo arranjo, o que abre espaço para contribuições que articulem os planos urbanístico, ambiental e registral, dialogando com a tradição da reforma urbana.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e analítico, baseada em: (a) análise documental de textos normativos (Constituição, leis, decretos, resoluções), com foco nas leis federais mencionadas e na legislação urbanística e ambiental correlata; (b) exame da doutrina especializada sobre regularização fundiária, direito à moradia, direito à cidade, função socioambiental da propriedade e registros públicos, com destaque para as contribuições de Betânia Alfonsin, Edésio Fernandes e Raquel Rolnik; e (c) análise de jurisprudência selecionada, especialmente decisões do STJ relacionadas ao Tema 1.010, à

REURB e ao REsp 1.993.143/SC. O método de abordagem é predominantemente dedutivo, partindo do marco constitucional e teórico para a interpretação das normas e decisões mais recentes. Não serão utilizados dados empíricos primários (pesquisa de campo), mas, quando pertinente, serão mobilizados dados secundários sobre déficit habitacional e informalidade urbana produzidos por órgãos oficiais, especialmente a Fundação João Pinheiro.

Por fim, a estrutura do trabalho organiza-se da seguinte forma: o Capítulo 1 reconstrói a visão histórica da regularização fundiária no Brasil, desde a Lei de Terras de 1850, passando pela Lei nº 6.766/1979, pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade e pelas leis federais de 2009, evidenciando como o ordenamento tratou, em cada momento, a propriedade, a posse e os assentamentos informais. O Capítulo 2 apresenta o embasamento teórico, discutindo propriedade, posse e função social, direito à cidade e à moradia, interfaces ambientais e teorias e modelos de regularização fundiária. O Capítulo 3 concentra-se na REURB, no período de 2016 a 2025, examinando a Lei nº 13.465/2017, os procedimentos correlatos (demarcação, legitimação e usucapião extrajudicial) e as interfaces com o meio ambiente e com os registros públicos, à luz da legislação recente e da jurisprudência do STJ. Ao final, nas Considerações Finais, são retomadas as hipóteses trabalhadas, avaliados os avanços e limites do modelo atual de regularização fundiária urbana e apontados possíveis desdobramentos para pesquisas futuras e para a formulação de políticas públicas.

CAPÍTULO 1 – Visão histórica da regularização fundiária no Brasil

O Capítulo 1 reconstrói a trajetória histórica da regularização fundiária no Brasil, tomando como fio condutor a forma pela qual o ordenamento jurídico tratou a propriedade, a posse e a ocupação do território em diferentes momentos. Partindo da Lei de Terras de 1850 e de seus desdobramentos no Estatuto da Terra e no Decreto-Lei nº 58/1937, o capítulo acompanha a passagem de um regime voltado à consolidação de grandes domínios rurais para a disciplina do parcelamento do solo urbano pela Lei nº 6.766/1979, chegando, em seguida, à constitucionalização da política urbana em 1988, ao Estatuto da Cidade e às leis federais de 2009. Ao final, a análise dos planos diretores, das ZEIS e das políticas municipais entre 2001 e 2016 permite mostrar como esse conjunto de marcos normativos produziu, de forma lenta e conflituosa, o pano de fundo institucional sobre o qual se assentam as atuais políticas de regularização fundiária urbana.

1.1 Antecedentes (Lei de Terras/1850; DL 58/1937; Estatuto da Terra/1964)

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, é amplamente reconhecida como o marco inaugural da moderna estrutura fundiária brasileira. Seu artigo 1º estabeleceu que “ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850), abolindo o regime de sesmarias e rompendo com a possibilidade de aquisição de terras por mera ocupação.

Conforme observa Maria Aparecida de Brito da Silva (2008, p. 87), “a Lei de Terras marcou a passagem da posse gratuita à propriedade onerosa, transformando o solo em mercadoria e instaurando uma lógica de exclusão social no campo brasileiro”. Nessa mesma linha, Fabiano Domingues (2015, p. 5) destaca que “a monetarização do acesso à terra criou barreiras legais para os libertos e pobres rurais, consolidando o latifúndio e restringindo o direito de propriedade àqueles com capital disponível”. Além disso, Amorim e Blanco Tárrega (2021, p. 192) observam que “ao exigir compra e registro, a lei excluiu grupos que historicamente acessavam a terra por ocupação, como comunidades negras e quilombolas, institucionalizando desigualdades históricas”. Dessa forma, a Lei de 1850 não apenas instituiu o mercado formal de terras no Império, como também vinculou a política fundiária à colonização e à expansão do capitalismo agrário nascente.

Nos artigos 4º e 5º, a Lei de Terras previu a revalidação de sesmarias concedidas sem o integral cumprimento das condições legais, desde que cultivadas e utilizadas como morada habitual, bem como a legitimação de posses sem título formal, desde que preenchidos certos requisitos. Essas disposições operaram, na prática, como uma ampla “anistia” às ocupações irregulares anteriores, convertendo situações de fato em situações de direito e consolidando grandes domínios rurais formados na fronteira da ocupação. Com base na leitura dos relatórios da Inspetoria Geral de Terras Públicas, Silva mostra que a própria administração reconhecia, ainda no fim do século XIX, a incapacidade de aplicar de forma sistemática o regime instituído em 1850, de modo que a lei “não havia pegado”, por razões tanto políticas quanto administrativas (SILVA, 2015, p. 90).

A interpretação de Márcio Antônio Both da Silva enfatiza justamente esse descompasso entre a ambição normativa de ordenar juridicamente as terras devolutas e a forma seletiva como a lei foi efetivamente aplicada. Ao reconstituir o debate parlamentar e a prática administrativa, o autor argumenta que o novo regime de terras foi desenhado para garantir segurança jurídica às grandes posses já constituídas e, ao mesmo tempo, restringir o acesso de camponeses pobres à propriedade privada, na medida em que o único título admitido para terras devolutas passou a ser a compra (SILVA, 2015, p. 87-90). Assim, a Lei de Terras teria contribuído para cristalizar, sob a forma de propriedade privada moderna, um padrão de concentração fundiária herdado da colonização, com efeitos duradouros sobre a estrutura agrária brasileira.

Milhões de pessoas disputam o acesso ao solo urbano; no entanto, é uma pequeníssima parcela de cidadãos que possui uma matrícula no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, enquanto uma parte da cidade é produzida regularmente por proprietários e empreendedores privados, uma considerável parte da população urbana tem acesso ao solo pela via da posse, produzindo uma cidade situada à margem do direito privado e da ordem urbanística, pela lógica (imperativa) da necessidade (ALFOSIN, 2005, p. 47.)

A leitura sociológica de José de Souza Martins reforça essa ideia de continuidade estrutural. Em *O cativo da terra*, o autor argumenta que, ao mesmo tempo em que se aboliu o cativo dos homens, instituiu-se um “cativo da terra”, isto é, um regime em que o controle da terra se torna mecanismo central de coerção do trabalho e de bloqueio da mobilidade social. Martins caracteriza a terra como “matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje” (MARTINS, 2010, p. 10), sublinhando que a forma jurídica assumida pela propriedade rural no século XIX condenou a modernização brasileira a um padrão específico de desigualdade e de

exclusão, no qual a regularização da posse se faz, em larga medida, pela incorporação subordinada de antigos posseiros e arrendatários ao mercado de trabalho e ao mercado de terras.

Embora trate de um contexto majoritariamente rural, essa matriz jurídico-fundiária repercute também no espaço urbano. Raquel Glezer mostra que, no Império e nas primeiras décadas republicanas, boa parte da legislação portuguesa foi simplesmente mantida ou adaptada, e a construção de uma legislação “nacional” sobre propriedade territorial urbana ocorreu de forma lenta e parcial (GLEZER, 2007). Em estudo sobre a cidade de São Paulo, a autora identifica “persistências do Antigo Regime” na forma de concessões graciosas, privilégios e discricionariedade administrativa na alienação de terrenos públicos, o que contribuiu para a produção de um espaço urbano profundamente hierarquizado e para a manutenção de práticas informais e patrimoniais de acesso à terra nas cidades brasileiras.

No plano estritamente normativo, o primeiro diploma a tratar de modo mais sistemático do parcelamento de solo urbano foi o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que “dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações”. (BRASIL, 1937)

Seu foco principal era proteger o compromissário comprador: conforme Leonelli (2010, p. 82), “o DL 58/1937 ... teve como principal objetivo a proteção do adquirente, pois antes da sua vigência ... havia uma insegurança jurídica muito grande, que foi extinta com o Decreto Lei 58/1937”. Ao mesmo tempo, o decreto consolidou o loteamento privado como forma dominante de produção de solo urbano, “mais um instrumento tendente a controlar ... a venda em retalho de terra, do que uma forma de dar proteção ao interesse do trabalhador na moradia” (BALDEZ, apud SILVA DE ARAÚJO, 2015, p. 6-7). Em termos de regularização fundiária, sua contribuição foi indireta: ao exigir publicidade e registro dos contratos, ofereceu “maior segurança para as relações contratuais” (SILVA DE ARAÚJO, 2015, p. 97), mas não enfrentou as situações de ocupação informal que se multiplicavam nas franjas urbanas.

Já o Estatuto da Terra, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, inseriu de maneira explícita, no plano infraconstitucional, a noção de função social da propriedade rural e a possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A lei definiu conceitos como “empresa rural”, “módulo rural” e “minifúndio”, disciplinou os contratos de arrendamento e parceria e estabeleceu diretrizes para a política agrária e para a política fundiária, reconhecendo, ainda que de modo limitado, a existência de conflitos estruturais em torno do acesso à terra e da permanência de formas de exploração do trabalho no campo.

Embora voltado ao meio rural, o Estatuto da Terra é um dos principais antecedentes da regularização fundiária contemporânea, porque introduz no ordenamento a ideia de que o Estado pode intervir na propriedade para corrigir distorções históricas e promover justiça social. Ao articular a possibilidade de desapropriação com critérios de produtividade e com a função social, o diploma de 1964 fornece uma matriz conceitual que será posteriormente levada para o âmbito urbano pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, com impacto direto sobre os programas de regularização de assentamentos informais.

1.2 Lei 6.766/1979, Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, marca um momento de inflexão na disciplina jurídica do espaço urbano brasileiro ao estabelecer, em âmbito nacional, regras gerais para o parcelamento do solo urbano. O diploma define, em seu art. 2º, que “o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento” (BRASIL, 1979, art. 2º). Já o art. 4º exige que “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal” (BRASIL, 1979, art. 4º, I).

Segundo Edésio Fernandes (2008, p. 67), a Lei nº 6.766/1979 “constituiu o primeiro esforço de caráter nacional para disciplinar juridicamente a produção do espaço urbano, articulando a dimensão fundiária e urbanística, ainda que sem um enfoque social definido” (FERNANDES, 2008). Raquel Rolnik (1997, p. 112) destaca que “a lei de parcelamento consolidou o loteamento privado como principal forma de produção de solo urbano, mas permaneceu centrada em parâmetros técnicos, deixando à margem as dimensões sociais e de habitação popular” (ROLNIK, 1997). De modo convergente, Silvana Maria Zioni (2009, p. 141) observa que “a Lei 6.766/1979 representou avanço em termos de controle urbanístico, porém não rompeu com a lógica excludente da política urbana brasileira, pois não contemplou instrumentos para inclusão fundiária ou regularização de ocupações informais” (ZIONI, 2009).

Assim, o diploma de 1979 não apenas uniformizou normas sobre parcelamento do solo urbano, mas também forneceu as bases conceituais que, posteriormente, seriam retomadas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) na formulação de uma política urbana de função social e regularização fundiária.

Conforme exposto acima, no campo jurídico e institucional houve o reconhecimento do direito à cidade por meio do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988 e da aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, conformando um marco jurídico para o enfrentamento das mazelas urbanas, especialmente aquelas relacionadas à moradia irregular e à ausência de infraestrutura, com destaque para o saneamento básico (CAFRUNE, 2016, p. 191).

Na leitura de José Afonso da Silva, o parcelamento do solo urbano não é apenas uma operação privada de fracionamento da terra, mas um instrumento central da política urbana: visa à “urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”. A Lei nº 6.766/1979, ao exigir área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros para os lotes (salvo hipóteses específicas como conjuntos habitacionais de interesse social) e ao obrigar a implantação de infraestrutura básica pelo empreendedor (drenagem, vias de circulação, energia, saneamento, etc.), procura subordinar o parcelamento à ordenação do território municipal e à atuação do poder público local.

Ao mesmo tempo, a lei reforça o papel estruturador do plano diretor e da legislação de uso e ocupação do solo: o § 1º do art. 4º estabelece que caberá à legislação municipal definir, para cada zona, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação, inclusive áreas mínimas e máximas dos lotes e coeficientes de aproveitamento. Trata-se de uma primeira conformação, em lei ordinária, da ideia de que o controle do parcelamento é uma função pública, ainda que pensada sobretudo para o mercado formal de terras, o que acaba por deixar à margem grande parte dos assentamentos autoconstruídos de baixa renda que se expandiam à revelia dos padrões urbanísticos fixados.

A Constituição da República de 1988 desloca esse quadro ao constitucionalizar a política urbana e a função social da propriedade, reordenando as bases normativas sobre as quais opera a própria Lei nº 6.766/1979. No plano dos direitos fundamentais, o art. 5º, XXIII, estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”, e os arts. 170, II e III, inserem a função social da propriedade e da ordem econômica como princípios estruturantes da atuação estatal. A dimensão urbana desse princípio é detalhada no art. 182: a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal “conforme diretrizes gerais fixadas em lei”, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; o § 1º consagra o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; e o §

2º define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas nesse plano diretor.

Ainda no texto constitucional, o direito à moradia, inicialmente inferido a partir da dignidade da pessoa humana e de outros comandos (como o art. 23, IX, que impõe a União, estados e municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”), foi expressamente incorporado ao rol de direitos sociais do art. 6º pela Emenda Constitucional nº 26/2000, consolidando-o como direito fundamental social. Essa mudança reforça a necessidade de reinterpretar os instrumentos urbanísticos – entre eles a própria Lei de Parcelamento do Solo – à luz de um compromisso constitucional com o acesso universal à moradia adequada e à cidade.

A Constituição de 1988 também redesenha o pacto federativo da política urbana, conferindo forte centralidade ao município. Conforme enfatiza Ermínia Maricato, o texto constitucional “assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana”, enquanto o Estatuto da Cidade “reforça essa orientação autônoma e descentralizadora”, deslocando para o plano local a definição de conceitos como propriedade não utilizada ou subutilizada e a aplicação de instrumentos de intervenção fundiária. Essa atribuição se articula com a Lei nº 6.766/1979, na medida em que a própria lei de parcelamento remete à legislação municipal a definição das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica nas quais o parcelamento pode ocorrer e condiciona a aprovação de loteamentos ao atendimento das diretrizes do plano diretor.

É nesse contexto que se insere o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), lei federal que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelece diretrizes gerais da política urbana e organiza um conjunto de instrumentos para a gestão democrática e a redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização. Logo no art. 2º, o Estatuto afirma como primeira diretriz a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, vinculando diretamente a política urbana ao direito à cidade e à moradia.

Entre essas diretrizes, o inciso XIV do art. 2º confere estatuto normativo próprio à regularização fundiária, ao enunciá-la como objetivo da política urbana em relação a áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante normas especiais de urbanização, uso e

ocupação do solo e edificação que considerem a situação socioeconômica das famílias e as normas ambientais. No art. 4º, V, o Estatuto lista a regularização fundiária urbana entre os instrumentos da política urbana, ao lado de usucapião especial urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, zonas especiais de interesse social (ZEIS), planos diretores e normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Desse modo, a Lei nº 10.257/2001 não revoga nem substitui a Lei nº 6.766/1979, mas a reinterpreta em chave constitucional, integrando o parcelamento do solo urbano a um sistema mais amplo de instrumentos voltados à efetivação da função social da propriedade e da cidade.

Maricato sublinha o caráter ambivalente desse avanço. De um lado, o Estatuto da Cidade é uma “conquista social” cujo processo de elaboração se estendeu por décadas, resultados de lutas da reforma urbana, e que reúne, sob um enfoque holístico, diretrizes sobre planejamento, gestão urbana, regulação estatal e regularização da propriedade informal. De outro, a autora observa que, em uma sociedade historicamente desigual e patrimonialista, “o texto legal, embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais”, de modo que, mesmo após a promulgação do Estatuto, uma parcela significativa da população urbana continua vivendo em territórios marcados pela ausência de infraestrutura, serviços e equipamentos coletivos – as “não cidades”.

A trajetória que articula Lei nº 6.766/1979, Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade, portanto, produz uma inflexão importante no tratamento jurídico da terra urbana. A Lei do Parcelamento introduz padrões mínimos e subordina o fracionamento da gleba à atuação do poder público; a Constituição constitucionaliza a função social da propriedade e da cidade, eleva a moradia a direito social e reafirma o plano diretor como eixo da política urbana municipal; o Estatuto da Cidade, por sua vez, transforma a regularização fundiária em diretriz e instrumento da política urbana, vinculando-a ao direito à cidade e à moradia e oferecendo base normativa para a construção de políticas locais de urbanização e regularização de assentamentos informais. Essa base, contudo, só será concretamente operacionalizada, no que tange à regularização fundiária urbana, pelas leis posteriores que serão objeto dos itens seguintes (Lei nº 11.977/2009, Lei nº 11.952/2009, Lei nº 13.465/2017, entre outras).

1.3 Período 2009–2016: Lei 11.977/2009 (e 12.424/2011) e Lei 11.952/2009

O ano de 2009 marca um ponto de inflexão na trajetória da regularização fundiária urbana, com a aprovação de dois marcos federais: a Lei nº 11.977/2009, que institui o Programa

Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e disciplina, em seu Capítulo III, a regularização fundiária de assentamentos urbanos; e a Lei nº 11.952/2009, voltada à regularização de ocupações em terras da União na Amazônia Legal (BRASIL, 2009a; 2009b). Em leitura de conjunto, essas normas procuram detalhar a “ordem jurídico-urbanística” construída desde a década de 1980, articulando instrumentos de política urbana, direito à moradia e regularização como dimensão da reforma urbana (FERNANDES, 2023, p. 247-249).

A consolidação da política urbana brasileira, sobretudo a partir da Constituição de 1988, construiu uma complexa ordem jurídico-urbanística que articula instrumentos de planejamento, regulação do uso do solo, políticas habitacionais e de regularização fundiária, como parte de um projeto mais amplo de reforma urbana e efetivação do direito à cidade (FERNANDES, 2023, p. 248).

A Lei nº 11.977/2009 tem dupla função: de um lado, organiza o PMCMV como política de fomento habitacional; de outro, dedica o Capítulo III à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (BRASIL, 2009a). O art. 46 define a regularização fundiária como “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais” dirigido à regularização de assentamentos irregulares e à titulação dos ocupantes, vinculando expressamente o instituto ao direito social à moradia, à função social da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009a). Essa definição reforça a natureza multidimensional da regularização, que deixa de ser mero ajuste registral para incorporar elementos urbanísticos, ambientais e sociais, em linha com o paradigma que Edésio Fernandes descreve como “Fórmula Brasileira” de combinação entre titulação, urbanização, ZEIS e políticas sociais (FERNANDES, 2023, p. 247-249).

No interior desse capítulo, a lei estabelece a distinção entre regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, prevendo regimes diferenciados para núcleos ocupados por população de baixa renda e para demais ocupações (BRASIL, 2009a). A tipologia é relevante porque antecipa, de forma embrionária, a diferenciação que será retomada pela Lei nº 13.465/2017 entre REURB-S e REURB-E. Ao mesmo tempo, a Lei nº 11.977/2009 sistematiza instrumentos como a legitimação de posse e a legitimação de domínio, simplificando procedimentos e buscando afastar parte dos entraves cartorários e judiciais que, segundo Fernandes, historicamente dificultaram a legalização de assentamentos consolidados, apesar da existência de instrumentos no Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2023, p. 247-248).

A Lei nº 12.424/2011, resultante da conversão da Medida Provisória nº 514/2010, aprofunda essa disciplina ao alterar diversos dispositivos da Lei nº 11.977/2009. Entre outros

pontos, ajusta a estrutura do PMCMV e introduz definições mais precisas relativas aos núcleos urbanos informais e aos critérios para enquadramento da regularização de interesse social, além de detalhar a operacionalização da legitimação de posse e de domínio (BRASIL, 2011). Essas alterações procuram compatibilizar a política habitacional do PMCMV com a política de regularização, de modo que a produção de novas unidades e a titulação de assentamentos consolidados dialoguem no mesmo marco legal, ainda que, na prática, diferentes estudos apontem para a maior visibilidade da produção habitacional em detrimento da regularização de áreas já ocupadas (FERNANDES, 2023, p. 248-249).

Paralelamente, a Lei nº 11.952/2009, originária da Medida Provisória nº 458/2009, disciplina a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, abrangendo tanto áreas rurais como parcelas urbanas (BRASIL, 2009b). A norma prevê a possibilidade de alienação, concessão de direito real de uso e doação de porções de terras públicas federais a Municípios, inclusive para fins de regularização de áreas urbanas consolidadas, com o objetivo declarado de reduzir a insegurança jurídica das posses e permitir maior controle estatal sobre a ocupação do território (BRASIL, 2009b). Fernandes observa que essa chamada “Lei da Amazônia Legal” já apontava, antes mesmo da Lei nº 13.465/2017, “outros caminhos” para a legalização de terras públicas ocupadas, sinalizando uma inflexão no tratamento da função social da terra pública e na relação entre regularização, mercado de terras e proteção ambiental (FERNANDES, 2023, p. 253).

Do ponto de vista teórico-político, o ciclo normativo inaugurado em 2009 dialoga com o diagnóstico de Betânia Alfonsin de que, historicamente, os programas de regularização fundiária no Brasil têm natureza sobretudo “curativa”, com pouca capacidade de prevenir a produção cotidiana de assentamentos informais (ALFONSIN, 2005, p. 47). Ao mesmo tempo em que a Lei nº 11.977/2009 e suas alterações oferecem uma arquitetura jurídica mais detalhada para incorporar assentamentos irregulares ao ordenamento urbano e titular seus ocupantes, a ampliação da titulação não elimina, por si só, a dinâmica de expansão da informalidade, nem substitui a necessidade de uma política urbana e habitacional capaz de ofertar terra urbanizada e moradia a preços acessíveis, como a própria autora já advertia ao analisar o Estatuto da Cidade (ALFONSIN, 2005, p. 47-49).

A regularização fundiária, ainda que essencial à integração dos assentamentos informais à cidade formal, não pode ser vista como solução isolada. A titulação dos ocupantes, por si só, não altera a lógica de produção da informalidade urbana, que decorre da ausência

de políticas efetivas de habitação e de acesso à terra urbanizada a preços compatíveis com a renda das camadas populares (ALFONSIN, 2005, p. 48)

Entre 2009 e 2016, portanto, consolida-se um arranjo no qual a regularização fundiária urbana se apoia em um conjunto de leis federais que procuram articular direito à moradia, função social da propriedade, política habitacional e regularização de ocupações em terras públicas – tanto nas grandes cidades quanto na Amazônia Legal (FERNANDES, 2023, p. 247-249; 253; BRASIL, 2009a; 2009b; 2011). Esse arranjo será parcialmente reconfigurado a partir de 2016, com a edição da Medida Provisória nº 759/2016 e, sobretudo, com a Lei nº 13.465/2017, que retoma várias das categorias e instrumentos aqui mencionados – como a distinção entre interesse social e interesse específico – sob um novo marco conceitual que será examinado em capítulo próprio.

1.4 Planos Diretores, ZEIS e políticas municipais (2001–2016)

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), os planos diretores passaram a ser o principal instrumento de ordenação do uso e da ocupação do solo em âmbito municipal, especialmente para os municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou sujeitos a grandes empreendimentos com impacto ambiental relevante (art. 41). Ao mesmo tempo, a lei consagrou no plano infraconstitucional o princípio da função social da propriedade urbana e da cidade, exigindo que os planos diretores articulassem instrumentos urbanísticos – entre eles as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – à proteção do direito à moradia e à inclusão de assentamentos precários no “cidade formal”. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001).

Na primeira metade dos anos 2000, o recém-criado Ministério das Cidades incorporou à sua agenda a implementação do Estatuto da Cidade, montando programas de capacitação técnica, materiais de apoio e linhas de financiamento para que os municípios elaborassem ou revisassem seus planos diretores no prazo de cinco anos previsto na própria lei. Rolnik e Santoro mostram que esse movimento produziu uma verdadeira “onda” de planos diretores participativos, que aqueceram o debate sobre gestão do solo urbano e difundiram o uso de novos instrumentos de política fundiária, como as ZEIS, em diferentes regiões do país (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 6-7).

As ZEIS têm sido largamente utilizadas como instrumento de reconhecimento da posse, garantia do direito à moradia, evitando remoções forçadas, muitas vezes violentas. Alguns municípios têm gravado ZEIS de vazios próximas a ZEIS de áreas ocupadas

irregularmente de forma a articular necessidades habitacionais com oportunidades (terras subutilizadas) e viabilizar, em muitos casos, a o reassentamento de famílias, na mesma região, em função de obras de urbanização nos assentamentos. (ROLNIK e SANTORO, 2013, p. 8.)

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE 2009) citados por Rolnik e Santoro, 2.318 municípios declararam possuir plano diretor naquele ano, e, entre os municípios com mais de 20 mil habitantes – que estavam obrigados pela lei a aprová-lo até 2006 – apenas 211 ainda não o tinham feito, dos quais a maior parte relatou estar em processo de elaboração (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 6). Na mesma pesquisa, 1.489 municípios informaram possuir legislação específica sobre áreas ou zonas de interesse social para assentamentos habitacionais de baixa renda, o que reforça a hipótese de ampla disseminação das ZEIS no período (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 6-7).

Do ponto de vista do conteúdo, o instrumento ZEIS assumiu dois grandes papéis complementares nas políticas municipais entre 2001 e 2016. De um lado, consolidou-se a experiência de ZEIS voltadas à regularização e consolidação de assentamentos informais já existentes – favelas, loteamentos irregulares e cortiços –, como mostram os casos de Recife (PREZEIS) e Belo Horizonte (Profavela), iniciados ainda nos anos 1980, mas reinterpretados no marco do Estatuto da Cidade. Nesses municípios, a demarcação das áreas como ZEIS passou a funcionar como forma de reconhecimento da posse, proteção contra remoções e argumento para justificar investimentos públicos em urbanização e regularização fundiária perante órgãos financiadores (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 4-5).

De outro lado, difundiu-se a ideia de ZEIS de vazios (ou reservas de terra para Habitação de Interesse Social – HIS), que não apenas reconhecem ocupações consolidadas, mas também destinam parcelas do território urbano – em geral bem localizadas ou subutilizadas – à produção futura de moradia popular. A experiência de Diadema é apontada por Rolnik e Santoro como emblemática: a partir do Plano Diretor de 1983, o município reviu um zoneamento extremamente industrial, criou Áreas Especiais de Interesse Social para vazios e assentamentos ocupados e, com isso, aumentou significativamente a oferta de terra legal para HIS, reduzindo a formação de novas favelas e a pressão sobre áreas de proteção ambiental (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 5 e 10).

A incorporação das ZEIS aos planos diretores participativos, especialmente nos anos 2000, permitiu que muitas cidades brasileiras articulassem políticas de regularização fundiária às agendas de urbanização de favelas, infraestrutura e produção habitacional. Rolnik destaca que,

após o Estatuto, a combinação entre o fortalecimento institucional do Ministério das Cidades, a difusão dos planos diretores e a disponibilidade de recursos federais – via PAC e Programa Minha Casa Minha Vida – criou uma oportunidade para vincular investimentos habitacionais a instrumentos de ordenamento do solo como as ZEIS, ainda que com resultados desiguais no território (ROLNIK, 2012, p. 87-104).

Apesar da ampla previsão normativa, a efetividade das ZEIS e dos planos diretores na reorganização do padrão de segregação socioespacial foi limitada. A partir da avaliação coordenada pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, Rolnik e Santoro observam que, em 420 dos 524 municípios analisados, o instrumento ZEIS estava previsto em lei, mas grande parte não chegou a demarcar as áreas em mapas, e, quando o fez, concentrou-se em ZEIS de regularização de assentamentos já consolidados. Em poucos casos havia parâmetros urbanísticos e edifícios definidos de forma clara, de modo que o instrumento fosse “autoaplicável” (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 7).

Ao longo da década de 2010, esse quadro gerou uma tensão permanente nas políticas municipais de regularização: de um lado, planos diretores e ZEIS foram fundamentais para proteger assentamentos precarizados contra remoções, assegurar investimentos públicos e afirmar o direito à moradia nos territórios populares; de outro, a ausência de demarcações consistentes, de parâmetros específicos e de articulação com uma política habitacional robusta limitou o potencial transformador desses instrumentos, que muitas vezes permaneceram como “possibilidades” normativas mais do que como políticas efetivamente implementadas (ROLNIK, 2012, p. 87-104; ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 6-8).

Entre 2001 e 2016, os planos diretores e as ZEIS se tornaram peças centrais das políticas municipais de regularização fundiária: institucionalizaram, em nível local, o princípio da função social da propriedade, abriram caminho para a consolidação jurídica de ocupações historicamente marginalizadas e criaram reservas de solo para a produção de HIS. Ao mesmo tempo, a literatura aponta que a efetividade desses instrumentos dependeu menos de sua simples previsão normativa e mais da capacidade política, institucional e financeira de cada município para demarcar, regulamentar e implementar as ZEIS em articulação com políticas habitacionais e de inclusão urbana mais amplas (ROLNIK, 2012; ROLNIK; SANTORO, 2013).

Ao reunir esses três momentos – a consolidação de uma ordem fundiária excludente no século XIX, a disciplina do parcelamento do solo urbano a partir de 1979 e a difusão dos planos

diretores e das ZEIS entre 2001 e 2016 –, o percurso traçado neste capítulo permite ler a regularização fundiária urbana como resultado de uma longa disputa em torno do uso da terra e da função social da propriedade. Por um lado, a legislação e os planos municipais incorporam, ao menos formalmente, o direito à moradia, o direito à cidade e a necessidade de corrigir desigualdades historicamente produzidas (ROLNIK, 2012, p. 87-89). Por outro, como apontam Alfonsin (2005, p. 47-49) e Fernandes (2023, p. 247-249), a persistência de grandes contingentes de população vivendo em assentamentos informais evidencia os limites de um modelo em que a regularização, muitas vezes, aparece como resposta tardia a um padrão de produção da cidade marcado pela informalidade, pela segregação e pela captura privada da valorização imobiliária.

CAPÍTULO 2 – Embasamento teórico

A partir desse pano de fundo histórico e institucional, o Capítulo 2 desloca o foco para o arcabouço conceitual que estrutura o debate brasileiro sobre regularização fundiária urbana. Se, de um lado, a Lei nº 6.766/1979, a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e a legislação posterior definem instrumentos e procedimentos, de outro, é o modo como se compreende juridicamente a propriedade, a posse e a função social, bem como as noções de direito à cidade e direito à moradia, que orienta a interpretação e a aplicação concreta desses instrumentos. Nesse sentido, este capítulo mobiliza autores centrais do direito urbanístico e da crítica urbana – como José Afonso da Silva, Betânia Alfonsin e Raquel Rolnik – para explicitar as categorias teóricas que dão sentido às políticas de regularização fundiária discutidas nos capítulos seguintes, especialmente no que diz respeito à tensão entre titulação, inclusão urbana e justiça socioambiental (SILVA, 2008; ALFONSIN, 2005, p. 47-49; ROLNIK, 2012, p. 87-104).

2.1 Propriedade, posse e função social

A discussão sobre regularização fundiária urbana no Brasil passa necessariamente pela forma como o ordenamento jurídico concebe propriedade, posse e função social. Desde a Constituição de 1988, o direito de propriedade é simultaneamente garantido (art. 5º, XXII) e condicionado ao atendimento de sua função social (art. 5º, XXIII; art. 170, III), com disciplina específica para a propriedade urbana nos arts. 182 e 183 da Carta. Nesse cenário, a distinção entre propriedade e posse deixa de ser apenas técnico-civilista e passa a ter implicações diretas sobre o direito à moradia e sobre o desenho das políticas de regularização fundiária.

No plano infraconstitucional, o Código Civil de 2002 define a propriedade como o direito que confere ao titular as faculdades de usar, fruir, dispor da coisa e reavê-la do poder de quem injustamente a detenha (art. 1.228), ao passo que a posse é descrita como o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196). A partir dessa matriz, a doutrina civil clássica enfatizou a propriedade como direito subjetivo de defesa, dotado de oponibilidade erga omnes e protegido por ações específicas (reivindicatória, possessórias etc.), enquanto a posse era tratada como situação de fato juridicamente tutelada, mas subordinada ao título dominial.

A ordem jurídico-urbanística brasileira preconizada pelo Estatuto da Cidade não apresenta garantias efetivas de implementação, vislumbrando-se um longo processo de disputa jurídico-política entre os interessados na manutenção da velha ordem jurídica

nucleada pelo direito absoluto de propriedade, e os defensores de uma emergente ordem jurídica que garanta a função social da cidade e da propriedade (Alfonsin, 2005, p. 47).

A leitura constitucional contemporânea, no entanto, desloca esse eixo. José Afonso da Silva mostra que o modelo liberal de propriedade – absoluto, individual e praticamente imune a interferências – foi sendo “superado pela evolução [...] até chegar-se à concepção da propriedade como função social”, vinculada ao projeto de justiça social da Constituição de 1988. Em sua obra de direito urbanístico, o autor explicita esse deslocamento em relação à propriedade urbana: ao interpretar os arts. 182 e 183 da Constituição, sustenta que a propriedade urbana é “formada e condicionada pelo direito urbanístico”, a fim de cumprir sua função social específica, ligada à realização das funções urbanas de habitação, trabalho, recreação e circulação.

Desse modo, a função social não aparece como simples limite externo ao direito de propriedade, mas como elemento interno de conformação do próprio instituto. Em texto clássico, Silva afirma que a norma constitucional que impõe a função social “interfere com a estrutura e o conceito da propriedade”, inaugurando um novo regime jurídico em que a propriedade deixa de ser apenas instituição de direito privado para assumir nítido conteúdo de direito público, orientado ao bem-estar social. A propriedade urbana, em particular, passa a ser avaliada não apenas pelo título registral, mas pela sua capacidade de concretizar objetivos como a redução das desigualdades e a efetivação do direito à moradia.

Apesar de nossa Constituição Federal preservar o direito à propriedade privada, impõe, ao mesmo tempo, que essa propriedade atenda a uma função social. Nesse sentido, há o que alguns autores chamam de ‘ajustamento do interesse individual ao interesse coletivo’. [...] A Constituição Federal de 1988, ao dispor, no caput do art. 5º, que a propriedade é uma garantia inviolável do indivíduo, elevou esse direito à posição de garantia fundamental, que, contudo, não pode ser tratada como matéria eminentemente privada. (BÜHRING, 2016, p. 74.)

Essa releitura repercute diretamente sobre a distinção entre propriedade e posse. Embora o Código Civil mantenha a separação conceitual – propriedade como direito real pleno e posse como situação fática juridicamente protegida –, a realidade urbana brasileira revela uma enorme quantidade de situações em que o uso consolidado e a presença de vínculos comunitários e territoriais estão dissociados da titularidade formal. Como enfatiza Silva, a função social relativiza o caráter absoluto do domínio e legitima intervenções públicas intensas na propriedade privada, especialmente por meio de instrumentos como parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção, todos voltados a combater a retenção especulativa de terras urbanas subutilizadas.

Edésio Fernandes aprofunda esse ponto ao argumentar que o principal problema do direito urbanístico brasileiro não é a ausência de normas, mas sim uma leitura ainda privatista dos dispositivos constitucionais, que insiste em tratar a propriedade sobretudo pela ótica do direito civil clássico. Segundo o autor, a função social da propriedade deve ser entendida como princípio estruturante de um novo regime jurídico urbano, no qual o conteúdo do direito de propriedade se redefine a partir de exigências coletivas ligadas ao direito à cidade e à moradia, e não apenas como uma limitação externa ao exercício individual do domínio.

Sob essa perspectiva, a posse urbana de baixa renda – muitas vezes exercida sobre áreas sem título, mas com uso consolidado e relevância social – deixa de ser vista apenas como situação precária a ser reprimida e passa a ser reconhecida como expressão concreta do direito à cidade e da necessidade de realização da função social da propriedade. A tensão clássica entre o “título perfeito” e a ocupação de fato é reinterpretada: o ordenamento continua a proteger a propriedade formal, mas admite mecanismos que valorizam a posse de caráter social e ambientalmente adequado, como a usucapião especial urbana e, mais recentemente, a legitimação fundiária no âmbito da REURB.

A articulação entre propriedade, posse e função social no direito brasileiro contemporâneo produz um quadro em que: (I) a propriedade permanece direito fundamental, mas condicionado à realização de fins coletivos definidos pela Constituição e pela legislação urbanística; (II) a posse, especialmente em contextos de moradia popular, ganha densidade jurídica e política, tornando-se ponto de partida para políticas de regularização fundiária que buscam converter situações fáticas consolidadas em formas de ocupação juridicamente estáveis; (III) a função social atua como critério de compatibilização entre os interesses individuais do proprietário, o direito dos possuidores à segurança da ocupação e as exigências mais amplas da política urbana e ambiental.

É nesse marco teórico que se insere a regularização fundiária urbana: não como mera “legalização” de ocupações irregulares, mas como política que deve reorganizar as relações entre propriedade e posse à luz da função social, articulando títulos, uso do solo, infraestrutura urbana e proteção de populações vulneráveis.

2.2 Direito à cidade e direito à moradia

A regularização fundiária urbana não é apenas uma política de titulação: ela se ancora em dois direitos de síntese, que reorganizam a própria compreensão do que está em jogo quando se

fala em terra urbana e habitação – o direito à cidade e o direito à moradia. Se, como vimos, a função social da propriedade redefine o conteúdo do domínio, é nesses dois direitos que se explicitam as finalidades coletivas que orientam a intervenção estatal sobre o solo urbano e a proteção dos sujeitos que nele vivem.

Do ponto de vista teórico, o direito à cidade surge, nos anos 1960, como crítica à mercantilização do espaço urbano e à segregação produzida pela urbanização capitalista. A literatura brasileira costuma reconduzir essa formulação à obra de Henri Lefebvre, para quem o direito à cidade não se confunde com o simples acesso a serviços urbanos ou com a defesa de padrões mínimos de urbanização, mas com o direito à vida urbana renovada, ao uso e apropriação dos espaços da cidade e à participação nos processos que produzem o espaço urbano. Marcelo Cafrune mostra como, no Brasil, essa ideia foi progressivamente apropriada por movimentos sociais, redes transnacionais e pela agenda urbana da ONU, tornando-se uma espécie de “guarda-chuva” sob o qual se articulam reivindicações relativas à moradia, ao transporte, à defesa dos espaços públicos e à participação política (CAFRUNE, 2016, p. 187-190).

Cafrune reconstrói a trajetória brasileira destacando o papel do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e dos documentos produzidos em diálogo com as conferências da ONU, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005). Nessa trajetória, o direito à cidade é concebido como síntese de diversos direitos urbanos – moradia, mobilidade, meio ambiente, participação –, e não como um direito isolado. A Carta, por exemplo, define o direito à cidade como “usufruto equitativo das cidades” dentro de princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social, conectando explicitamente o tema à garantia de moradia adequada e de acesso universal a serviços urbanos (CAFRUNE, 2016, p. 186-190).

No plano normativo interno, essa construção se traduz na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. O capítulo de Política Urbana (arts. 182 e 183) reconhece a cidade como bem coletivo e estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a ser realizado por meio de diretrizes gerais fixadas em lei. O Estatuto da Cidade, por sua vez, positivou no art. 2º, I, a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, aproximando o discurso jurídico brasileiro da formulação internacional do direito à cidade e ancorando esse direito em um conjunto de condições urbanas concretas (BRASIL, 2001).

Esse movimento de reconhecimento do direito à cidade se articula, de forma direta, com a afirmação do direito à moradia. No plano internacional, a moradia adequada aparece como componente do direito a um padrão de vida digno em instrumentos como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Documentos posteriores da ONU – como o Fact Sheet n. 21 e relatórios da Relatoria Especial para o direito à moradia – sublinham que o direito à moradia adequada é “mais do que ter um teto sobre a cabeça”: implica viver com segurança e dignidade, o que envolve elementos como segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços, habitabilidade, acessibilidade e adequação cultural. Embora esses elementos não sejam diretamente incorporados à Constituição brasileira, eles funcionam como referência para a interpretação das políticas habitacionais e de regularização.

Considerando que o artigo 182 da Constituição Federal enuncia que o cumprimento da função social perpassa pelas exigências fundamentais do plano diretor municipal, uma interpretação restritiva do dispositivo em comento não se sustenta, visto que o referido plano constitui um dos instrumentos da política urbana que, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 10.257/2001, ‘tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana’ mediante diretrizes a serem aplicadas a nível municipal e dentre das quais se destaca, justamente, o direito à moradia ((BELLOIR e MOREIRA, 2023, p. 29.).

No Brasil, o direito à moradia foi constitucionalizado de forma expressa com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que o incluiu no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição. Betânia Alfonsin destaca que a consagração constitucional da moradia, somada ao capítulo de Política Urbana e ao Estatuto da Cidade, permitiu reinterpretar a regularização fundiária não apenas como solução registral, mas como estratégia de efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade, sobretudo em territórios populares marcados por vulnerabilidade socioespacial (ALFONSIN, 2005, p. 47-49). Em sua obra de referência sobre direito à moradia e regularização fundiária, a autora insiste que a segurança da posse – isto é, a proteção contra remoções arbitrárias e a possibilidade real de permanecer no lugar – é dimensão central do conteúdo do direito à moradia (ALFONSIN, 1997).

Cafrune mostra que, no contexto brasileiro, o direito à cidade emerge inicialmente a partir da luta pelo direito à moradia, para depois alargar-se como categoria que engloba outras dimensões da vida urbana. Em sua formulação, o “direito à cidade” incorpora “o direito a viver em um território regular, com serviços públicos, conectado à cidade, participando dos processos de decisão política”, de tal modo que morar na cidade deixa de significar apenas possuir um título de propriedade, e passa a implicar acesso efetivo a serviços, infraestrutura e espaços de

participação (CAFRUNE, 2016, p. 193-196). A regularização fundiária, nesse quadro, é vista como meio privilegiado de exercício simultâneo do direito à moradia e do direito à cidade, ao converter posses precarizadas em situações juridicamente estáveis e integradas ao tecido urbano.

A distinção entre direito à moradia e direito à cidade, assim, não é de oposição, mas de escala: enquanto o primeiro se concentra nas condições materiais e jurídicas da habitação – segurança da posse, adequação, acesso a serviços básicos –, o segundo abrange o conjunto de direitos relativos à vida urbana, incluindo moradia, mobilidade, acesso a equipamentos, participação na gestão da cidade e proteção contra a segregação socioespacial. Em políticas como a regularização fundiária urbana, esses dois direitos se encontram: a titulação e a urbanização de assentamentos precários não apenas concretizam o direito à moradia adequada, mas também ampliam o direito à cidade ao reconhecer assentamentos antes “invisíveis” como parte legítima do espaço urbano.

Para fins desta dissertação, portanto, o direito à cidade será entendido como categoria que articula as dimensões coletivas e territoriais da cidadania urbana, enquanto o direito à moradia será tomado como direito social fundamental cujo conteúdo é ampliado pelo diálogo com os padrões internacionais de moradia adequada e com a função social da propriedade. Essa leitura sustenta a análise, nos capítulos seguintes, da forma como a regularização fundiária – especialmente no marco da Lei nº 13.465/2017 e da REURB – pode contribuir (ou não) para transformar assentamentos vulneráveis em territórios efetivamente integrados à cidade e capazes de assegurar condições dignas de moradia e de vida urbana a seus habitantes.

2.3 Interfaces ambientais

A dimensão ambiental da regularização fundiária decorre diretamente da centralidade que a Constituição de 1988 atribui ao meio ambiente. O art. 225 estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, art. 225). A política urbana e a regularização de assentamentos precários passam, assim, a ser interpretadas não apenas como respostas à “questão social” da moradia, mas também como instrumentos de proteção ambiental e de prevenção de riscos.

A Lei 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), já havia antecipado esse desenho ao definir o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, I), e ao fixar como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º). Paulo Affonso Leme Machado observa que, a partir da PNMA e da Constituição de 1988, o meio ambiente passa a ser tratado como direito fundamental autônomo, cuja tutela deve compatibilizar desenvolvimento socioeconômico, segurança e dignidade da vida humana, e não apenas como interesse reflexo de outros direitos (MACHADO, 2015, p. 51). Essa leitura reforça que políticas de parcelamento, habitação e regularização fundiária não podem ser concebidas à margem da política ambiental.

Está indissociável, portanto, do conceito de meio ambiente, o aspecto artificial, que é constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto). (BÜHRING, 2016, p. 41).

No plano da teoria dos direitos de propriedade, Marcia Andrea Bühring propõe a noção de função socioambiental da propriedade, destacando que a propriedade – urbana ou rural – só cumpre sua função constitucional quando atende simultaneamente às finalidades econômica, social e de preservação ambiental (BÜHRING, 2016, p. 10-13). Com base nos arts. 5º, XXII e XXIII, 170, II, III e VI, 182, 186 e 225 da Constituição, a autora sustenta que a propriedade não pode ser exercida de forma indiferente aos impactos ambientais e que o planejamento urbano (notadamente via plano diretor e Estatuto da Cidade) deve vincular o uso do solo ao equilíbrio ambiental (BÜHRING, 2016, p. 10-11). Nessa perspectiva, a regularização fundiária é um dos momentos em que se testa, na prática, a efetividade dessa função socioambiental.

A interface entre regularização e meio ambiente se torna ainda mais sensível nas chamadas áreas ambientalmente protegidas. A Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal) define as Áreas de Preservação Permanente (APPs) como espaços protegidos, cobertos ou não por vegetação nativa, com a função de preservar recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II). Entre essas áreas, estão, por exemplo, as faixas marginais de cursos d'água naturais, cuja largura mínima varia conforme a largura do curso d'água, regra que se aplica tanto em contextos rurais quanto urbanos (art. 4º, I). A partir de 2012, o Código passa a tratar também de hipóteses de ocupação consolidada em APP, criando parâmetros específicos para áreas urbanas consolidadas, o que repercute diretamente sobre programas de regularização fundiária.

Ana Cláudia Duarte Pinheiro, ao analisar as “áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente”, chama atenção para o fato de que a urbanização brasileira historicamente empurrou os grupos de baixa renda para várzeas, margens de rios e encostas – isto é, para as próprias APPs – em razão da combinação entre mercado fundiário excludente e ausência de política habitacional adequada (PINHEIRO; PROCÓPI, 2008, p. 83-86). Nessas situações, a regularização fundiária não pode ser pensada apenas como “legalização” de uma ocupação, mas exige avaliar risco geológico, suscetibilidade a inundações, impacto sobre cursos d’água e a possibilidade (ou não) de permanência com medidas mitigadoras e compensatórias (PINHEIRO; PROCÓPI, 2008, p. 90-95).

A partir dessa doutrina, a interface ambiental da regularização fundiária pode ser sintetizada em três eixos: (a) a obrigação de compatibilizar o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, ambos fundamentais, evitando tanto a mera expulsão de populações vulneráveis quanto a consolidação de situações de risco e degradação; (b) a necessidade de incorporar diagnósticos socioambientais e de risco aos projetos de regularização, inclusive com soluções diferenciadas entre áreas passíveis de recuperação, áreas onde se admite permanência com obras de mitigação e áreas em que a remoção é inevitável; e (c) a vinculação da regularização às diretrizes da PNMA e do Código Florestal, de modo que os instrumentos urbanísticos e registrares não sejam utilizados para “anistiar” danos ambientais, mas para induzir padrões de uso do solo mais sustentáveis.

Por fim, tanto Machado quanto Bühring convergem em apontar que o meio ambiente, enquanto direito fundamental, “infiltra-se” na interpretação de toda a ordem jurídica, inclusive na seara urbanística e registral (MACHADO, 2015, p. 51; BÜHRING, 2016, p. 10-11). Isso significa que os conflitos entre proteção ambiental, regularização fundiária e direito à moradia não podem ser resolvidos apenas com base na lógica tradicional da propriedade privada ou em soluções pontuais; exigem um arranjo normativo e institucional que reconheça a cidade como meio ambiente artificial e a regularização como instrumento de realização conjunta da função social e ambiental da propriedade urbana. É nesse marco teórico que se inserem, mais adiante, a análise da REURB, do novo Código Florestal e da jurisprudência recente sobre APPs em áreas urbanas.

2.4 Teorias e modelos de regularização fundiária

A literatura brasileira e internacional costuma tratar a regularização fundiária menos como um instituto técnico fechado e mais como um campo em disputa, no qual se confrontam

diferentes visões sobre propriedade, cidade e pobreza urbana. Edésio Fernandes mostra que, especialmente a partir da Constituição de 1988, do Estatuto da Cidade e das leis federais da década de 2000, consolidou-se no Brasil um paradigma de “regularização sustentável”, em que a regularização é concebida como dimensão do direito à moradia e um dos pilares da agenda de reforma urbana, e não como simples ajuste cartorial de situações irregulares.

A titulação dos ocupantes, como finalidade do dispositivo legal, atesta que o legislador optou por uma visão restritiva da regularização fundiária, que a aproxima de seu viés mercadológico, pois a incorporação e a titulação permitem o cumprimento de obrigações fiscais e a utilização dos bens imóveis como ativo financeiro, mas não necessariamente satisfazem o direito à moradia. (BELLOIR e MOREIRA, 2023, p. 4.)

Dentro desse paradigma, Fernandes sintetiza o que denomina “Fórmula Brasileira”: um modelo multidimensional de regularização que combina ZEIS, normas urbanísticas, gestão democrática, novos instrumentos jurídicos e políticas sociais. A ideia central é que a regularização deve articular urbanização, legalização e inclusão socioespacial: em vez de apenas emitir títulos, os programas deveriam integrar os assentamentos ao tecido urbano com infraestrutura, serviços, proteção contra remoções e mecanismos que desestimulem a expulsão pelo mercado. Nesse enquadramento, a titulação é um meio para garantir segurança da posse e permanência das comunidades, e não um fim em si mesmo.

Betânia Alfonsin, a partir de pesquisa de fôlego sobre experiências brasileiras, propõe uma distinção que ajuda a organizar teoricamente esse campo: para ela, a maior parte dos programas de regularização fundiária tem natureza “curativa”, isto é, atuam depois que a cidade informal já se consolidou, sem capacidade de prevenir a produção contínua de novos assentamentos precários. Em texto de 2005, a autora argumenta que, embora o Estatuto da Cidade tenha introduzido instrumentos importantes (como ZEIS, usucapião especial urbano e concessões de uso), eles são insuficientes se não vierem acompanhados de uma política urbana e habitacional capaz de oferecer terra urbanizada e moradia a preços acessíveis, sob pena de a regularização funcionar apenas como correção tardia de uma dinâmica estruturalmente excludente.

Nos seus livros e artigos sobre direito à moradia e regularização, Alfonsin insiste, ainda, em um modelo “direito-centrado” de regularização, no qual o objetivo principal é produzir segurança da posse e efetivar o direito à moradia e à cidade, e não simplesmente “legalizar” o solo. A experiência brasileira – em especial nas favelas e loteamentos populares – é analisada como um laboratório de instrumentos que combinam titulação (individual ou coletiva), ZEIS,

urbanização e participação social, em contraste com modelos estritamente dominiais (centrados só no título de propriedade).

No plano internacional, Alain Durand-Lasserve sistematiza o debate global sobre regularização e segurança da posse em dois grandes modelos. O primeiro é o modelo de titulação massiva e integração ao mercado formal, que enfatiza a entrega de títulos individuais de propriedade plena, muitas vezes como parte de estratégias de liberalização, privatização e recuperação de custos, fortemente defendidas por instituições financeiras internacionais nos anos 1990. O segundo é o modelo incremental de segurança da posse, associado às orientações da ONU-Habitat: em vez de partir diretamente para a propriedade plena, busca-se combinar medidas administrativas e legais de proteção contra remoções, reconhecimento de ocupação e oferta de serviços básicos, com possibilidade de upgrade gradual da situação jurídica (de autorizações de ocupação a direitos reais mais robustos, individuais ou coletivos).

Durand-Lasserve ressalta que políticas baseadas exclusivamente na entrega de títulos individuais podem produzir efeitos perversos: aumento da pressão do mercado imobiliário sobre assentamentos regularizados, expulsão indireta dos mais pobres e fragilização de formas coletivas ou intermediárias de posse. Em contrapartida, modelos que priorizam segurança de permanência e diversidade de formas de tenure tendem a proteger melhor comunidades vulneráveis e a mitigar processos de gentrificação e segregação induzidos pela própria regularização.

O caso brasileiro recente ilustra a tensão entre esses modelos. Fernandes observa que, até meados da década de 2010, prevaleceu, ao menos em termos normativos, o paradigma da regularização sustentável e da “Fórmula Brasileira”, centrado no direito à moradia, na função socioambiental da propriedade e na articulação entre urbanização, ZEIS e instrumentos jurídicos diversos. Com a aprovação da Lei nº 13.465/2017, contudo, ele identifica a emergência de um novo paradigma mais “legalista” e pró-mercado, que recoloca no centro a propriedade individual e a “liberdade econômica”, abre espaço para uma espécie de “indústria da legalização” e reduz a ênfase nas dimensões urbanísticas, ambientais e sociais da regularização.

Para fins desta dissertação, é possível sintetizar essas teorias e modelos em três grandes referenciais:

1. Modelo registral-dominial – foca na titulação individual e na integração dos assentamentos ao mercado formal de terras; dialoga com parte do debate internacional e

com a vertente mais recente da REURB, que tende a privilegiar a propriedade plena e a leitura economicista da regularização.

2. Modelo multidimensional de regularização sustentável – formulado, entre outros, por Fernandes e Alfonsin, entende a regularização como política pública complexa, que articula instrumentos urbanísticos, sociais, ambientais e registrais para promover segurança da posse, inclusão socioespacial e realização da função social da propriedade e da cidade.
3. Modelo incremental de segurança da posse – mais visível na literatura e em documentos internacionais sistematizados por Durand-Lasserve e pela ONU-Habitat, prioriza medidas de proteção contra remoções e reconhecimento de ocupações, com possibilidade de evolução gradual rumo a direitos mais fortes, individuais ou coletivos, em vez de tomar a titulação plena como única meta.

A análise das normas brasileiras posteriores a 2009 – especialmente da Lei nº 11.977/2009, da Lei nº 11.952/2009 e, no capítulo seguinte, da Lei nº 13.465/2017 e da REURB – será feita à luz desse quadro teórico: de um lado, perguntando em que medida a legislação se aproxima do modelo multidimensional e do paradigma incremental de segurança da posse; de outro, identificando onde ela se reaproxima do modelo registral-dominial, com ênfase na titulação individual e na integração ao mercado, muitas vezes em detrimento da função socioambiental e do direito à cidade.

O percurso desenvolvido neste capítulo mostrou que a regularização fundiária urbana se estrutura na interseção de três eixos teóricos: (a) a redefinição da propriedade e da posse pela função social – e, mais recentemente, pela função socioambiental –, que desloca o foco do título abstrato para o uso socialmente orientado do solo (SILVA, 2008; BÜHRING, 2016, p. 10-13); (b) a afirmação do direito à moradia e do direito à cidade como direitos de síntese, que articulam segurança da posse, acesso à infraestrutura, proteção contra remoções arbitrárias e participação na produção do espaço urbano (ALFONSIN, 2005, p. 47-49; CAFRUNE, 2016, p. 193-196); e (c) a formulação de modelos de regularização – do registral-dominial ao multidimensional e incremental – que disputam o sentido da própria política de regularização, ora aproximando-a da lógica de integração ao mercado, ora vinculando-a à agenda de reforma urbana, de justiça social e ambiental (FERNANDES, 2023, p. 247-249). É à luz desse quadro que o capítulo seguinte

analisará a reconfiguração normativa recente, interrogando em que medida a REURB e a legislação posterior a 2016 reforçam ou tensionam esse paradigma de regularização voltado à efetivação conjunta da função social da propriedade, do direito à cidade, do direito à moradia e da proteção ambiental.

CAPÍTULO 3 – REURB, meio ambiente e registros (2016–2025)

A partir de 2016, com a edição da Medida Provisória nº 759/2016 e, sobretudo, com a aprovação da Lei nº 13.465/2017 e de diplomas correlatos – como o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a Lei nº 14.285/2021, que trata das APPs em áreas urbanas consolidadas, e a Lei nº 14.382/2022, voltada à modernização e digitalização do registro de imóveis –, o ordenamento brasileiro passa por uma inflexão significativa no tratamento da regularização fundiária. Nesse contexto, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é apresentada como sistema unificado de instrumentos e procedimentos, distinguindo entre REURB-S e REURB-E, redefinindo o papel do município e da União na destinação de terras públicas e criando novas figuras registrais voltadas à titulação em massa. Como adverte Fernandes (2023, p. 241-242; 247-249), essa reconfiguração combina elementos da “Fórmula Brasileira” de regularização sustentável com um viés mais legalista e pró-mercado, recolocando no centro a propriedade individual e a liberdade econômica. O objetivo deste capítulo é examinar criticamente esse novo arranjo, com atenção especial às interfaces entre REURB, meio ambiente e registros públicos, para avaliar em que medida ele contribui – ou não – para a realização do direito à cidade, do direito à moradia e da função socioambiental da propriedade urbana.

3.1 REURB na Lei 13.465/2017 (REURB-S/REURB-E)

O Título II da Lei nº 13.465/2017 (arts. 9º a 82) institui, em âmbito nacional, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017). Em termos normativos, a Reurb passa a ser tratada como procedimento administrativo coletivo, articulado à política urbana e habitacional, ainda que a definição legal enfatize, de forma bastante clara, o objetivo de conferir títulos formais de propriedade ou de outros direitos reais aos ocupantes. Edésio Fernandes interpreta a aprovação da Lei nº 13.465/2017 como uma “mudança paradigmática” na forma de tratar a regularização fundiária urbana, em tensão com o marco conceitual e jurídico construído desde o final da década de 1970, baseado na reforma urbana, no direito à cidade e na função social da propriedade (FERNANDES, 2023, p. 241).

O art. 11 da Lei nº 13.465/2017 define o objeto da Reurb a partir da noção de “núcleo urbano informal”. De acordo com o inciso II, considera-se núcleo urbano informal todo aquele

que, clandestino, irregular ou ainda que tenha observado a legislação à época de sua implantação, não tenha permitido a titulação de seus ocupantes “por qualquer modo” (BRASIL, 2017). A lei também distingue os núcleos informais “consolidados”, caracterizados pela difícil reversão da ocupação, levando em conta tempo de permanência, natureza das edificações, traçado viário e presença de equipamentos públicos, entre outros elementos a serem avaliados pelo Município (BRASIL, 2017). Essa redação amplia o campo da regularização: passam a ser abrangidos não apenas assentamentos de baixa renda em áreas precárias, mas também loteamentos antigos aprovados formalmente e conjuntos urbanos em que a irregularidade é predominantemente documental ou registral, situação reconhecida inclusive pela jurisprudência recente ao admitir a aplicação da Reurb em loteamentos já registrados, mas sem titulação adequada dos ocupantes (BRASIL, 2017; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2023).

O art. 13 introduz duas modalidades de Reurb: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S é destinada aos núcleos urbanos informais “ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal ou distrital”; já a Reurb-E se aplica aos núcleos informais ocupados por população não enquadrada na hipótese anterior (BRASIL, 2017). O Decreto nº 9.310/2018, ao regulamentar o Título II da lei, detalha que cabe ao Município definir, em norma própria, os critérios de renda para caracterizar a “baixa renda”, dentro de parâmetros máximos fixados em âmbito federal, e admite que, em um mesmo núcleo urbano informal, possam coexistir áreas tratadas como Reurb-S e Reurb-E, a depender do perfil socioeconômico dos ocupantes (BRASIL, 2018). Na prática, a classificação da modalidade condiciona o acesso a benefícios, a forma de financiamento da infraestrutura e o regime de custas e emolumentos, tornando-se um ponto central da política de regularização no pós-2017.

A lei também diferencia de forma marcante o tratamento registral e financeiro entre as duas modalidades. O art. 13, §§ 1º e 2º, e o art. 44, § 3º, preveem isenção de custas e emolumentos para determinados atos registrais praticados no âmbito da Reurb-S — como o primeiro registro que confere direitos reais aos beneficiários, o registro da legitimação fundiária, o registro da certidão de regularização fundiária com abertura de matrículas individualizadas e a primeira averbação de construção residencial até certo limite de área (BRASIL, 2017). Esses atos independem, ainda, de comprovação de pagamento de tributos ou penalidades tributárias, vedando-se ao oficial de registro exigir tal comprovação como condição para o registro,

justamente para não inviabilizar a regularização dos núcleos de baixa renda (BRASIL, 2017). Na Reurb-E, ao contrário, a regra é que não haja isenção generalizada de custas, recaindo sobre beneficiários ou empreendedores a responsabilidade pelos emolumentos cartorários, o que reforça o caráter seletivo dos subsídios estatais voltados à população de baixa renda (BRASIL, 2017; LAGE; MARQUES, 2023).

Do ponto de vista doutrinário, a redação do art. 9º — que define a Reurb como medida orientada à “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” — é frequentemente comparada com a definição constante do art. 46 da Lei nº 11.977/2009. Arnaud Marie Pie Belloir e Layla Andrade Barros Moreira mostram que, enquanto a lei anterior vinculava explicitamente o conceito de regularização fundiária urbana à “solução de situações jurídicas de irregularidade” tendo por referência o direito à moradia e a função social da propriedade, a Lei nº 13.465/2017 desloca a menção ao direito à moradia para o rol de objetivos gerais, mantendo, porém, na definição central, a ênfase na titulação e na integração ao mercado formal de terras (BELLOIR; MOREIRA, 2023, p. 3-4). Para as autoras, isso revela uma inflexão em direção a um modelo mais “registral-dominial” de regularização, em que o tratamento jurídico do solo urbano tende a privilegiar o valor de troca em detrimento do valor de uso e da centralidade do direito à moradia, ainda que a linguagem da função social permaneça presente no texto legal.

Edésio Fernandes, por sua vez, argumenta que a Lei nº 13.465/2017 não pode ser lida isoladamente, como se instaurasse um novo regime autônomo de regularização fundiária urbana; pelo contrário, ela deve ser articulada ao Estatuto da Cidade e ao conjunto de instrumentos de política urbana orientados ao direito à cidade e à reforma urbana (FERNANDES, 2023, p. 241, 255-258). A “mudança paradigmática” de que fala o autor não decorre apenas da criação da Reurb-S e da Reurb-E, mas do modo como a lei reposiciona a regularização como política centrada na titulação individual e na integração ao sistema registral, em sintonia com uma tendência internacional de “legalização” de assentamentos informais que, muitas vezes, subestima as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais do problema. Nesse sentido, o desenho normativo da Reurb na Lei nº 13.465/2017 pode ser lido, no contexto desta dissertação, como um ponto de inflexão: de um lado, consolida a regularização fundiária urbana como política de escala nacional; de outro, tensiona o paradigma multidimensional de regularização sustentável discutido no capítulo anterior, ao reforçar o protagonismo da titulação e dos mecanismos registrais.

Contudo, também me parece que, de modo geral, tem prevalecido uma leitura mais legalista e tradicional da questão da regularização fundiária, com muito mais ênfase em aspectos jurídicos e cartorários do que era o caso do paradigma mais amplo e articulado que marcou o tratamento da questão no país até então - e revelando assim outra visão, para mim mais limitada, da questão. Em muitos casos, chega até a ser uma visão da “legalização como mero negócio,” e não como política pública, gerando mesmo as bases de uma “indústria” da legalização – e favorecendo quase que exclusivamente as soluções individuais. (FERNANDES, 2023, p. 260)

Os capítulos seguintes aprofundarão esses desdobramentos. O item 3.2 examinará como a Lei nº 13.465/2017 reorganiza instrumentos específicos — como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a legitimação fundiária, inclusive em sua vertente extrajudicial —, enquanto o item 3.3 analisará as interfaces da Reurb com a proteção ambiental e o controle judicial, à luz do Código Florestal, do Tema 1.010 do STJ, da Lei nº 14.285/2021 e da recente jurisprudência sobre regularização em Áreas de Preservação Permanente.

3.2 Procedimentos correlatos: demarcação, legitimação e usucapião extrajudicial

A Lei nº 13.465/2017 não apenas redefine a regularização fundiária urbana como “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, como também organiza um conjunto de instrumentos articulados, entre os quais se destacam a demarcação urbanística, a legitimação fundiária, a legitimação de posse e a própria usucapião, inclusive em sua vertente extrajudicial. Esses mecanismos aparecem de forma expressa nos arts. 9º, 11, 19, 23 e 25 da Lei nº 13.465/2017 e, no âmbito da regulamentação federal, no Decreto nº 9.310/2018, que sistematiza a utilização combinada desses instrumentos em processos administrativos de REURB conduzidos pelos municípios e pelo Distrito Federal (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). A doutrina tem ressaltado que, mais do que técnicas cartorárias ou procedimentais, tais instrumentos atuam como engrenagens de uma mesma política de titulação em massa, voltada sobretudo à conversão de ocupações consolidadas em situações jurídicas estáveis de propriedade ou posse regularizada (DIAS, 2019; BELLOIR; MOREIRA, 2023).

As análises anteriores permitiram revelar a medida exata da omissão do direito concernente à realidade dos núcleos urbanos até a obtenção da titulação promovida pelos instrumentos da Reurb na lei nº 13.465/2017. Dessa forma, torna-se necessária examinar a conformidade desta com a Constituição da República de 1988, no que tange a observância do direito à moradia como direito social, conforme disposto no artigo 6º da Lei Maior. (BELLOIR; MOREIRA, 2023, p.27.)

A demarcação urbanística é o primeiro desses instrumentos e funciona como etapa prévia e preparatória da regularização. O art. 19 da Lei nº 13.465/2017 autoriza o poder público a utilizar o procedimento de demarcação urbanística “com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado”, com o objetivo de delimitar o perímetro do núcleo, identificar os imóveis atingidos e esclarecer sobreposições e incertezas registrárias (BRASIL, 2017). Os arts. 20 e 21 detalham que o auto de demarcação deve ser instruído com planta e memorial descritivo georreferenciado, bem como que os titulares de domínio, confrontantes e demais interessados são notificados para exercer o contraditório; ao final, o auto é levado ao registro de imóveis, com abertura de matrícula quando a área ainda não estiver matriculada, nos termos do § 2º do art. 19, complementado pelo Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). Trata-se, portanto, de um procedimento que não gera, por si só, direitos reais, mas organiza a base territorial e registral sobre a qual os posteriores títulos de legitimação ou usucapião serão construídos.

Fica evidente, nesta modalidade de regularização fundiária, a distinção da posse (art. 1196 do Código Civil) e da ocupação (Lei nº 13.465/2017), art. 11, VIII) como situação na qual o ocupante mantém um poder de fato sobre o imóvel em núcleo urbano informal, pois, a legitimação de posse transforma, justamente, a ocupação em posse, tornando, portanto, com base nessa transformação, a usucapião possível. (BELLOIR; MOREIRA, 2023, p.16.)

A partir dessa dimensão, alguns documentos oficiais de corregedorias estaduais e do Conselho Nacional de Justiça enfatizam que a demarcação urbanística é instrumento de política urbana voltado à correção de distorções cadastrais e registrárias, não se confundindo com desapropriação ou usucapião, pois não transfere a titularidade do domínio nem extingue direitos reais preexistentes (BRASIL, 2018). A doutrina especializada em regularização fundiária também identifica, nesse procedimento, um dos pontos de maior complexidade técnica da REURB, seja pela necessidade de levantamentos topográficos precisos, seja pela exigência de notificação ampla de proprietários e confrontantes, o que frequentemente demanda apoio de guias práticos e manuais produzidos por órgãos do Judiciário e do Executivo para viabilizar sua implementação em municípios com baixa capacidade institucional (DIAS, 2019). Em síntese, a demarcação urbanística cumpre um papel de “saneamento” territorial e registral, pré-condição para as formas de titulação que se seguirão.

No que concerne à legitimação fundiária, a Lei nº 13.465/2017 a disciplina como um dos instrumentos centrais da REURB. O art. 23 define que a legitimação fundiária “constitui forma

originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” (BRASIL, 2017). A definição legal é reforçada pelo art. 11, VII, que descreve a legitimação fundiária como mecanismo de reconhecimento de aquisição originária do direito de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB, desde que atendidos os requisitos legais (BRASIL, 2017; BRASIL, 2024). Diferentemente da usucapião, a aquisição não decorre da mera soma de posse e tempo, mas de um ato administrativo discricionário, pelo qual o poder público opta por atribuir domínio aos ocupantes de núcleos informais consolidados, inclusive quando se trate de bens públicos dominicais.

Além do artigo 23 precitado, o artigo 11, VII, da Lei nº 13.465/2017, conceitua a legitimação fundiária, a seguir: “VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.(BELLOIR; MOREIRA, 2023, p.18.)

A literatura jurídica tem sublinhado que a legitimação fundiária representa uma inovação relevante ao permitir, dentro de parâmetros definidos, a transformação de áreas ocupadas em propriedade plena, inclusive sobre terras públicas, tensionando a tradicional vedação constitucional à usucapião de bens públicos. Carmona, Zago e Souza (2020) interpretam o instituto como uma ferramenta construída em torno do princípio da função social da propriedade, destinada a compatibilizar a proteção do patrimônio público com o dever estatal de efetivar o direito fundamental à moradia, especialmente em núcleos consolidados que se formaram diante da inércia do poder público. Nessa perspectiva, a legitimação fundiária é vista como alternativa à judicialização massiva das demandas de usucapião, oferecendo um caminho administrativo que, se corretamente utilizado, pode conciliar o interesse coletivo na preservação do patrimônio público com a necessidade de estabilizar a situação jurídica de populações de baixa renda (CARMONA; ZAGO; SOUZA, 2020).

Por outro lado, estudos mais críticos apontam que a forma como a legitimação fundiária foi incorporada à Lei nº 13.465/2017 reforça a centralidade da propriedade individual no desenho institucional da REURB. Belloir e Moreira (2023) argumentam que a nova lei reposicionou o direito à moradia – que na Lei nº 11.977/2009 tinha papel estruturante – para um plano mais incidental, assistindo-se a uma priorização da incorporação imobiliária e da titulação em massa em detrimento da valorização da posse enquanto forma de proteção social. Ao analisar os

instrumentos da lei (concessão de uso especial, legitimação de posse e legitimação fundiária), os autores concluem que a legitimação fundiária tende a operar como mecanismo de “propriedade rápida”, reforçando a lógica patrimonialista e deixando em segundo plano a dimensão participativa e socioambiental da regularização (BELLOIR; MOREIRA, 2023).

A legitimação de posse, por sua vez, mantém continuidade com o regime anterior, mas sofre alterações significativas. A Lei nº 11.977/2009 definia a legitimação de posse como ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse sobre imóvel objeto de demarcação urbanística, com identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse, e previa expressamente que a legitimação constituía direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia (BRASIL, 2009). A Lei nº 13.465/2017, em seus arts. 25 e 26, reconfigura o instituto: a legitimação de posse passa a ser “instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária”, consistindo em título pelo qual se reconhece a posse sobre imóvel objeto da REURB, com identificação de ocupantes, tempo da ocupação e natureza da posse, apto a ser convertido, após cinco anos do registro e atendidos os requisitos do art. 183 da Constituição, em direito real de propriedade, como forma originária de aquisição (BRASIL, 2017). O § 2º do art. 25 exclui, entretanto, sua aplicação a imóveis situados em área de titularidade do poder público, para os quais a lei reserva a legitimação fundiária, reforçando o papel desta como via preferencial de titulação em bens públicos (BRASIL, 2017).

Essa releitura da legitimação de posse é analisada com detalhe por Belloir e Moreira (2023), que destacam dois movimentos importantes: (a) a transformação da legitimação de posse em mero título instrumental, e não mais em direito em si mesmo, o que reforça o caráter transitório dessa situação em direção à propriedade; e (b) a clara distinção traçada pela lei entre ocupação e posse, sendo a legitimação precisamente o mecanismo que converte ocupações consolidadas em posse juridicamente qualificada, apta a ensejar usucapião ou conversão em propriedade. Para os autores, essa arquitetura normativa evidencia uma preferência legislativa pela consolidação em propriedade formal, mesmo quando seria possível reconhecer a posse como categoria autônoma de proteção social, o que contribui para deslocar o direito à moradia do centro da política de regularização fundiária (BELLOIR; MOREIRA, 2023).

Por fim, a usucapião extrajudicial se apresenta como procedimento correlato que, embora não criado pela Lei nº 13.465/2017, é expressamente incorporado ao rol de instrumentos disponíveis para a REURB. O art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos),

introduzido pelo art. 1.071 do Código de Processo Civil de 2015, admite o pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião, a ser processado diretamente perante o cartório de registro de imóveis da comarca em que situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado representado por advogado, instruído com ata notarial, planta, memorial descritivo, certidões e demais documentos exigidos (BRASIL, 1973; BRASIL, 2015). O Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça estabelece diretrizes para esse procedimento, disciplinando notificações de confrontantes e entes públicos, prazos para impugnação, possibilidade de conciliação e, em caso de impasse, remessa ao juízo competente (BRASIL, 2017b). No Decreto nº 9.310/2018, a usucapião – inclusive na forma extrajudicial – é expressamente listada entre os instrumentos que podem ser mobilizados em conjunto com a REURB (BRASIL, 2018).

3.3 Meio ambiente e controle judicial (Código Florestal, Tema 1.010/STJ, Lei 14.285/2021, REsp 1.993.143/SC)

No plano ambiental, a regularização fundiária urbana passa, inevitavelmente, pelo regime das Áreas de Preservação Permanente (APPs) definido pelo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012). O art. 3º, II, conceitua APP como área protegida – coberta ou não por vegetação nativa – destinada à preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica, da biodiversidade e do bem-estar das populações humanas, e o art. 4º, I, fixa faixas mínimas entre 30 m e 500 m ao longo de cursos d'água naturais, a depender da largura do leito. A partir da Lei 13.465/2017, esses parâmetros gerais passaram a dialogar com regras específicas de REURB em APP: os arts. 64 e 65 do Código Florestal, combinados com a disciplina da regularização fundiária na Lei 13.465, admitem a manutenção e a regularização de núcleos urbanos informais situados em APP, desde que observada uma faixa não edificável mínima de 15 m em cada margem, além da elaboração de estudo técnico socioambiental e da comprovação de que não se trata de área de risco. A doutrina ambientalista tem lido esse conjunto de normas como uma tentativa de compatibilizar a proteção de APPs com a realidade de cidades historicamente construídas às margens de rios, sem afastar a centralidade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição).

A tensão entre proteção ambiental e ocupação urbana consolidada apareceu de forma explícita na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. No julgamento dos Recursos

Especiais 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1.770.967/SC, afetados sob o rito dos repetitivos (Tema 1.010/STJ), o Tribunal enfrentou o conflito entre o art. 4º, I, do Código Florestal – com faixas de APP de 30 m a 500 m – e o recuo mínimo de 15 m previsto no art. 4º, III, da Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) para fins de “faixa não edificável” em áreas urbanas. Ao fixar a tese do Tema 1.010, o STJ afirmou que, na vigência do novo Código Florestal, a extensão não edificável nas APPs de qualquer curso d’água, perene ou intermitente, mesmo em área urbana consolidada, deve respeitar obrigatoriamente o art. 4º, I, da Lei 12.651/2012, por assegurar a proteção ambiental mais ampla, afastando a aplicação isolada do recuo de 15 m da Lei 6.766/1979. Em termos práticos, o Tribunal reconheceu que as regras especiais de REURB – inclusive aquelas que admitem faixas de 15 m em núcleos urbanos informais consolidados – não autorizam uma “redução geral” dos padrões de APP em área urbana fora das hipóteses taxativas previstas em lei específica de regularização fundiária.

A decisão do Tema 1.010 desencadeou reação legislativa. Ao final de 2021 foi aprovada a Lei 14.285/2021, que altera o Código Florestal, a Lei 11.952/2009 e a Lei 6.766/1979 para tratar da disciplina de APPs ao longo de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas. O novo § 10 do art. 4º do Código Florestal passou a admitir que, em áreas urbanas consolidadas, lei municipal (ou distrital), ouvidos os conselhos de meio ambiente, possa definir faixas marginais distintas daquelas previstas no inciso I, desde que não haja ocupação em áreas de risco de desastres e sejam observados planos de recursos hídricos, drenagem e saneamento, bem como os conceitos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Paralelamente, a Lei 14.285/2021 modificou o conceito de “área urbana consolidada” no art. 3º do Código Florestal, exigindo, entre outros critérios, inclusão em perímetro urbano, sistema viário implantado, quadras e lotes predominantemente edificados e presença de pelo menos dois equipamentos de infraestrutura (drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia/iluminação ou manejo de resíduos).

Parte da literatura especializada tem sustentado que a Lei 14.285/2021 representa um enfraquecimento da proteção das APPs urbanas, por permitir faixas marginais inferiores àquelas originariamente previstas no Código Florestal e por transferir a definição de limites a leis municipais em contexto de forte pressão imobiliária. Bousfield e Rodrigues Filho, ao analisar a tramitação da lei e a regulamentação catarinense, defendem que o novo regime é “menos protetivo ao meio ambiente”, suscetível de violar a vedação de retrocesso ambiental e hoje

questionado na ADI 7.146 perante o STF. Outros estudos recentes sobre APPs em ambientes urbanos consolidados também registram o risco de que a descentralização para os municípios, sem adequada capacidade técnica e fiscalizatória, produza retrocessos na proteção ambiental, ainda que sob o discurso da flexibilização para fins de regularização fundiária.

A constitucionalidade da Lei 14.285/2021 passou a ser discutida diretamente no Supremo Tribunal Federal na ADI 7.146, ajuizada por quatro partidos políticos (PT, PSB, PSOL e Rede), que sustentam violação ao regime de competências em matéria ambiental e aos princípios da proteção adequada e da vedação ao retrocesso ecológico (art. 225 da Constituição). A ação afirma que a possibilidade de cada município definir faixas marginais próprias em áreas urbanas consolidadas comprometeria a ideia de patamar mínimo nacional de tutela das APPs e permitiria redução significativa de proteção em contextos de forte pressão urbana e imobiliária. Até o momento, o processo segue pendente de julgamento de mérito, o que mantém em aberto o grau de validade e de eficácia do modelo inaugurado pela Lei 14.285/2021. Nesse cenário de incerteza, Bousfield e Rodrigues Filho insistem que a conjugação entre flexibilização legal e desigual capacidade institucional municipal tende a reforçar desigualdades ambientais já existentes, especialmente em cidades médias marcadas por expansão periférica rápida e frágil planejamento territorial.

De fato, a análise do instrumento do Urbanizador Social é relevante, não tanto pelos resultados que logrou alcançar, mas antes pela compreensão da inovação portada pelo projeto. Pode-se sugerir que o instrumento do Urbanizador Social marca a emergência de um novo paradigma de política urbana e habitacional tanto em Porto Alegre como no Brasil “pós Estatuto da Cidade”(ALFOSIN, 2022, p. 56)

No plano infraconstitucional, a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça passou a dialogar de modo mais direto com a regularização fundiária urbana em APPs. No REsp 1.993.143/SC, julgado em 6.8.2024 pela Segunda Turma, o STJ examinou mandado de segurança em que o Município resistia à determinação judicial de elaborar diagnóstico socioambiental abrangente, voltado à identificação de núcleos urbanos informais consolidados, áreas de risco e espaços territoriais especialmente protegidos em seu território. O Tribunal afirmou ser legítimo que o Poder Judiciário imponha ao Executivo a realização desse tipo de estudo, quando evidenciada omissão estatal e risco à efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado e à segurança da população vulnerável, sem que isso configure indevida invasão da esfera de discricionariedade administrativa. A decisão faz referência expressa à Lei 13.465/2017 – em especial aos arts. 11, §§ 2º e 3º, e 39 – para reforçar que a instrução técnica da REURB, com

avaliação detalhada de riscos geotécnicos, hidrológicos e socioambientais, não é mera faculdade, mas dever jurídico dos Municípios na condução de projetos de regularização fundiária em APPs e em outras áreas sensíveis.

Interpretada em conjunto com o Tema 1.010 e com a disciplina da Lei 14.285/2021, a orientação do REsp 1.993.143/SC sugere um campo de controle judicial mais intenso sobre políticas locais de regularização fundiária em áreas ambientalmente frágeis. De um lado, permanece a exigência de observância dos parâmetros protetivos do Código Florestal – salvo hipóteses específicas de flexibilização de APPs em núcleos informais consolidados, desde que em conformidade estrita com a legislação federal e com os estudos técnicos exigidos. De outro, abre-se espaço para que o Judiciário, provocado por Ministério Público ou por comunidades afetadas, cobre dos Municípios a produção de diagnósticos socioambientais consistentes, capazes de demonstrar que projetos de REURB-S ou REURB-E em APPs não aprofundarão situações de risco ou de injustiça ambiental. Nessa perspectiva, a regularização fundiária em áreas de preservação permanente deixa de ser tratada apenas como instrumento de inclusão urbana e título de propriedade, para ser lida como política pública complexa, sujeita a parâmetros constitucionais de proteção ambiental e à fiscalização judicial quanto ao cumprimento de seus requisitos técnicos mínimos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu de uma questão central: em que medida a REURB e o conjunto de normas e decisões posteriores a 2016 — notadamente as Leis nº 13.465/2017, 14.285/2021 e 14.382/2022, o Tema 1.010 do STJ e julgados como o REsp 1.993.143/SC — reconfiguram o paradigma brasileiro de regularização fundiária urbana, especialmente nas interfaces com a proteção ambiental e com o sistema registral, e quais são as implicações disso para a efetivação do direito à moradia, do direito à cidade e da função socioambiental da propriedade. A pesquisa foi estruturada para responder a essa indagação por meio de uma análise histórico-normativa (Cap. 1), de um referencial teórico voltado à propriedade/posse e aos direitos à cidade e à moradia (Cap. 2) e de um exame do arranjo pós-2016 com foco em REURB, meio ambiente e registros (Cap. 3).

Do ponto de vista histórico-institucional, constatou-se que o período “pré-REURB” já havia adensado uma arquitetura jurídico-urbana combinando controle do parcelamento (Lei nº 6.766/1979), política urbana constitucionalizada (CF/1988 e Estatuto da Cidade) e instrumentos de regularização (Lei nº 11.977/2009), mas sem conseguir incorporar a “cidade informal” em escala e com integração setorial suficiente. A síntese desse legado revela três tensões persistentes: (i) descompasso entre padrões normativos e morfologia consolidada; (ii) integração urbanístico-ambiental incompleta; e (iii) dependência de judicialização/ajustes de cumprimento (ACP/TAC).

No marco recente (2016–2025), a REURB reordena instrumentos e fluxos, diferencia modalidades (REURB-S/REURB-E) e revaloriza procedimentos como demarcação urbanística, legitimação fundiária e usucapião extrajudicial. Ao mesmo tempo, a digitalização registral promovida pela Lei nº 14.382/2022 (SERP) projeta ganhos de celeridade, interoperabilidade e publicidade, ainda que acompanhados de debates sobre governança de dados, custos e papéis institucionais. Em síntese, há avanço na padronização e na capacidade de titulação, mas também uma reacentuação do eixo registral-dominial que demanda contrapesos urbanísticos e socioambientais eficazes.

Nas interfaces com o meio ambiente, a pesquisa evidenciou que a jurisprudência do STJ no Tema 1.010 — e, mais recentemente, o REsp 1.993.143/SC — impôs balizas protetivas às APPs em área urbana consolidada, condicionando soluções de regularização à observância de critérios técnicos e de faixas de proteção. A reação normativa da Lei nº 14.285/2021, ao admitir

margens distintas mediante lei municipal e condicionantes técnico-institucionais, redesenhou competências e recolocou os municípios no centro da ponderação entre tutela ambiental e inclusão urbana. A consequência prática é clara: a regularização em APPs urbanas não pode ser “generalista”; requer estudos socioambientais, gestão do risco e compatibilização com planos de recursos hídricos, drenagem e saneamento — pontos trabalhados na trajetória do estudo.

Do prisma social, o pano de fundo que motivou o problema — déficit habitacional elevado e produção contínua de informalidade — permanece como condicionante decisivo de política pública. Os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro citados na Introdução (c. 6,2 milhões de domicílios em 2022) sublinham que a titulação, embora necessária, é insuficiente se não vier acoplada a urbanização, infraestrutura e prevenção de riscos. Isso reforça a leitura adotada no trabalho: regularização fundiária é política urbana multissetorial, não simples expediente cartorial.

Em termos de resposta à pergunta central, os achados conduzem a quatro proposições: (1) o arranjo pós-2016 incrementa a capacidade estatal e a previsibilidade procedimental da regularização, sobretudo pela combinação REURB + desjudicialização (usucapião extrajudicial) + modernização registral (SERP); (2) a revalorização do registro e da propriedade individual exige mecanismos de tutela social/ambiental para evitar uma “regularização formal” dissociada da inclusão urbana substantiva; (3) a jurisprudência ambiental opera como contrapeso essencial, mas seu diálogo com leis recentes demanda institucionalidade local (capacidade técnica e fiscalizatória municipal) para não produzir retrocessos; e (4) a efetividade depende de governança intersetorial contínua (município, registradores, órgãos ambientais e defesa de direitos), com monitoramento pós-titulação e gestão de riscos — coerente com a estrutura de capítulos e objetivos traçados.

Há, entretanto, limites identificados. No plano normativo, persistem zonas cinzentas na coordenação entre parâmetros ambientais (APPs) e particularidades urbanas consolidadas, cuja solução depende de leis municipais tecnicamente robustas, participação social e controle administrativo/judicial proporcional. No plano institucional, assimetrias de capacidade entre municípios podem transformar instrumentos idênticos em resultados desiguais, inclusive na operacionalização do SERP (interoperabilidade, custos, padrões de dados). No plano socioeconômico, a pressão do mercado de terras pode capturar ganhos de valorização

pós-regularização se não houver salvaguardas (ZEIS, produção de HIS, controle de remoções e mitigação de riscos), temas que emergem do percurso histórico e justificativa do trabalho.

À luz desses achados, recomenda-se: (i) consolidar fluxos municipais de REURB com roteiros técnico-jurídicos que integrem diagnóstico socioambiental, demarcação urbanística e titulação, com transparência e controle social; (ii) utilizar a demarcação para “saneamento” territorial-registral e para reduzir passivos de sobreposição antes da titulação, em articulação com cadastros e geoprocessamento; (iii) regulamentar localmente a Lei nº 14.285/2021 com base em evidências (hidrologia, drenagem, saneamento, risco), evitando flexibilizações genéricas; (iv) operacionalizar o SERP com governança de dados, padronização de documentos e desenho de custas/convênios que não onerem desproporcionalmente a população de baixa renda; e (v) instituir indicadores de pós-titulação (permanência, segurança da posse, acesso a serviços, redução de riscos) como condição de avaliação de políticas. Essas diretrizes derivam diretamente da arquitetura normativa e das finalidades públicas da regularização destacadas ao longo do trabalho.

Como limites da pesquisa, registra-se a opção metodológica por uma análise dogmático-analítica sem dados empíricos primários. Isso sugere uma agenda futura: estudos comparativos de implementação municipal (com e sem SERP plenamente funcional), avaliação de impactos da legislação local editada à luz da Lei nº 14.285/2021, e pesquisas de painel com famílias tituladas para mensurar permanência, melhoria habitacional e redução de vulnerabilidades após a regularização. Tais desdobramentos completariam a dimensão empírica do problema e poderiam retroalimentar ajustes normativos e institucionais.

Em conclusão, o ciclo inaugurado a partir de 2016 representa uma inflexão relevante na capacidade do Estado de enfrentar passivos fundiário-urbanos, mas seu êxito depende de três condições acumulativas: (a) compatibilização ambiental informada por evidências e por governança local qualificada; (b) centralidade do interesse social na seleção de instrumentos e na priorização da REURB-S; e (c) uso do registro (inclusive via SERP) como meio para a inclusão urbana — e não como um fim autossuficiente. Essa é a chave para converter titulação em cidadania urbana, nos termos dos objetivos anunciados na Introdução e perseguidos ao longo deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Textos acadêmicos, histórico-analíticos e técnico-institucionais

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa, Porto Alegre e o urbanizador social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 7, n. 2, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2005v7n2p47>>.

BELLOIR, Ana Maria Peixoto; MOREIRA, Layla Andrade Barros. Regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017 e a proteção do direito constitucional à moradia. *Civilistica.com – Revista Eletrônica de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 2023. Disponível em: <<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/881>>.

BOUSFIELD, Renata; RODRIGUES FILHO, Jorge Luiz. Lei nº 14.285/21: lei posterior ao Código Florestal e menos protetiva ao meio ambiente. *Percursos*, Florianópolis, v. 25, 2024. Disponível em: <<https://revistas.udesc.br/index.php/percursos/article/view/23855>>.

BÜHRING, Marcia Andréa (org.). *Função socioambiental da propriedade* [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: Educs, 2016. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-funcao-socio.pdf>>.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185–206, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/325>>.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, ano 15, 2020. Disponível em bases jurídicas (LexML/Magister). Acesso em: 4 nov. 2025.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Goiânia, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: <<https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/265>>. Acesso em: 4 nov. 2025.

DURAND-LASSERVE, Alain. Informal settlements and the Millennium Development Goals: global policy debates on property ownership and security of tenure. *Global Urban Development*, v. 2, n. 1, 2006. Disponível em: <<https://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Durand-Lasserve.htm>>. Acesso em: 4 nov. 2025.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017: em busca da “fórmula brasileira” de regularização sustentável. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, ano 26, n. 50, p. 267–300, 2023. Disponível em: <https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/50/Art_11_Fernandes.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2025.

PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; PROCÓPIO, Juliana Barata. Áreas urbanas de preservação permanente ocupadas irregularmente. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (coord.). *Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. Anais do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. p. 161–176.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 41–64, 2011. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/6229>>.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política urbana. In: ROLNIK, Raquel et al. (org.). *Instrumentos urbanísticos em revisão*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SOUZA, Almir Antonio de. O Brasil Império, a Lei de Terras, seu regulamento e os índios do Planalto Meridional (1850–1870). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27., 2013, Natal. *Anais...* Natal: ANPUH, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. (Estatística & Informações: demografia e indicadores sociais, n. 6). Disponível em: <<https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/87a7549f-cf56-4aa2-a97e-ec5d6efadef2>>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2016–2019*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/263e54be-9f4b-41ee-8158-db62eb5b5f64>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Favelas e comunidades urbanas: notas metodológicas n. 01 – sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>>.

UNITED NATIONS; OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS; UN-HABITAT. *The right to adequate housing*. Fact Sheet No. 21 (Rev. 1). Geneva: OHCHR; UN-Habitat, 2014. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-21-rev-1-right-adequate-housing>>.

2. Textos jurídicos e documentos oficiais

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM601.htm>.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Aprova o Regulamento para a execução da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1854. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM1318.htm>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 13 dez. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0058.htm>.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>.

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*, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, entre outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm>.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14285.htm>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. *Diário da Justiça Eletrônico – CNJ*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2520>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recursos Especiais 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1.770.967/SC (Tema Repetitivo 1.010/STJ). Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, j. 28 abr. 2021, DJe 10 jun. 2021. Tese: delimitação da faixa não edificável em APP de cursos d'água em área urbana consolidada. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp 1.993.143/SC. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 6 ago. 2024. Tema: proteção de população vulnerável em área de risco e estudos ambientais decorrentes (contexto de APP urbana). Referido no Informativo de Jurisprudência n. 820/STJ. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=%40CNOT%3D020908>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). ADI 7146/DF. Partidos questionam lei que autoriza municípios a definirem faixas de APP em zonas urbanas. *Notícias STF*, Brasília, DF, 20 abr. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485622>>.