



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DIREITO À MORADIA
UMA ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017 E SEUS ENTRAVES.

ORIENTANDA: MARISTELA DE JESUS JUNQUEIRA
ORIENTADORA: DOUTORA FERNANDA DA SILVA BORGES

GOIÂNIA-GO
2026

MARISTELA DE JESUS JUNQUEIRA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DIREITO À MORADIA
UMA ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017 E SEUS ENTRAVES.

Monografia Jurídica apresentada à Disciplina de Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Professora Orientadora: Dra. Fernanda da Silva Borges

GOIÂNIA-GO
2026

MARISTELA DE JESUS JUNQUEIRA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DIREITO À MORADIA
UMA ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017 E SEUS ENTRAVES.

Data da Defesa: 03 de junho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Doutora Fernanda da Silva Borges	Nota
---	------

Examinador Convidado: Doutor Frederico Alves	Nota
--	------

Dedico este trabalho à minha família, amor, amigos e, em especial, ao meu pai, que não viveu para ver sua casa regularizada.

Dedico-o, também, a todos aqueles que vivem a angústia de uma moradia irregular

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por nunca me desamparar em todos esses árduos anos, por sempre me sustentar, mesmo quando o cansaço e a exaustão pareciam não ter fim.

Agradeço à minha família por serem meu porto seguro: ao meu pai, João César Junqueira (*in memoriam*), por ter me ajudado a construir a força que tenho hoje; à minha mãe, Dênia Oliveira de Jesus, por ser meu esteio e por todo o sacrifício que me possibilitou chegar até aqui; à minha irmã, Marcela de Jesus Junqueira, que sempre foi, para mim, espelho e inspiração; ao meu cunhado, Anderson Sartori, por todo o auxílio; e à minha sobrinha, Antonella Junqueira Sartori, por ser minha motivação para a construção de um futuro que seja fonte de orgulho.

Agradeço ao meu namorado, Heithor Urquiza Silva, por todo o incentivo, amor e carinho, por toda a compreensão diante da correria do cotidiano, pela confiança energizante e por ser a minha companhia mais dedicada. Estendo, ainda, meus agradecimentos à sua família, por todo o apoio. Agradeço aos meus companheiros nesta jornada, Ana Clara da Silva Caetano, Carlos Eduardo Alves da Cunha, Guylherme Alves, Laura Ferreira Dares, Maria Fernanda Meira e Paulo Henrique Martins, pois, sem eles, tudo teria sido imensamente mais pesado.

Agradeço aos meus amigos de vida, por toda a confiança que depositaram em mim ao longo desses anos, mesmo com a distância imposta pela vida.

De forma especial, agradeço à minha amiga Geovanna dos Santos Souza, que se tornou família, sinônimo de afeto e companheirismo. Minha dupla da faculdade e parceira, espero, para toda a nossa existência.

Agradeço à equipe da 5ª PJ de Goiânia por todo suporte durante esse período de pesquisa.

Agradeço aos docentes do curso de Direito da PUC-GO, por todo o conhecimento compartilhado e pelos valiosos ensinamentos.

Agradeço à minha orientadora, Dra. Fernanda da Silva Borges, pela competência exemplar e, principalmente, pelo acolhimento nesse processo. Gostaria que todos tivessem a extraordinária oportunidade de passar por sua orientação.

Agradeço ao meu avaliador, Doutor Frederico Alves, por toda a assistência prestada durante o curso e por me fazer enxergar além dos muros da graduação.

“Até aqui o Senhor nos ajudou”

(1 Samuel 7, 12)

“Consagre ao Senhor tudo o que você faz, e os seus planos serão bem-sucedidos”

(Provérbios 16:3)

“E o fato é que aquelas três casinhas, tão engenhosamente construídas, foram o ponto de partida do grande cortiço de São Romão. Hoje quatro braças de terra, amanhã seis, depois mais outras, ia o vendeiro conquistando todo o terreno que se estendia pelos fundos da sua bodega; e, à proporção que o conquistava, reproduziam-se os quartos e o número de moradores.”

(O Cortiço, Aluísio Azevedo).

RESUMO

A presente monografia jurídica analisa os entraves legais, políticos e administrativos no âmbito do poder promovedor que obstaculizam a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017, diploma normativo responsável pela instituição do marco legal da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil. Investigou-se, por meio do método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica e documental, em que medida fatores como a burocracia excessiva, a alta discricionariedade dos gestores e a influência de práticas clientelistas comprometem a efetivação do direito fundamental à moradia digna. Para tanto, percorreu-se o histórico fundiário brasileiro desde o período colonial, passando pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), até a promulgação da Lei nº 13.465/2017, cujos institutos inovadores foram examinados em sua dimensão teórica e prática. Constatou-se que, a despeito da modernidade do arcabouço normativo, a inefetividade da Reurb decorre, em grande parte, da incapacidade operacional dos municípios, da ausência de equipes técnicas especializadas, da ausência de padronização registral e da instrumentalização político-clientelista dos procedimentos de titulação. Concluiu-se que a superação desses obstáculos demanda não apenas vontade política, mas reformas estruturais que fortaleçam a autonomia técnica dos entes municipais, promovam a cooperação federativa e consolidem a regularização fundiária como política pública de Estado, e não de governo, garantindo a segurança jurídica da posse e a concretização do direito à moradia para as populações em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: regularização fundiária urbana; direito à moradia; Lei nº 13.465/2017.

ABSTRACT

This legal monograph analyzes the legal, political, and administrative obstacles within the scope of the promoting authority that hinder the applicability of Law 13.465/2017, the normative instrument responsible for establishing the legal framework for Urban Land Regularization (Reurb) in Brazil. Through the hypothetical-deductive method and bibliographic and documentary research, the study investigated the extent to which factors such as excessive bureaucracy, high administrative discretion of managers, and the influence of clientelistic practices undermine the realization of the fundamental right to adequate housing. To this end, the study traced the history of Brazilian land policy from the colonial period, through the City Statute (Law 10.257/2001), to the enactment of Law 13.465/2017, whose innovative instruments were examined in their theoretical and practical dimensions. It was found that, despite the modernity of the normative framework, the ineffectiveness of Reurb stems largely from the operational incapacity of municipalities, the lack of specialized technical teams, the absence of standardized registration procedures, and the political-clientelistic instrumentalization of titling processes. The conclusion is that overcoming these obstacles requires not only political will, but structural reforms to strengthen the technical autonomy of municipal entities, promote federative cooperation, and consolidate land regularization as a State policy rather than a government policy, thereby ensuring legal security of tenure and the realization of the right to housing for populations in vulnerable situations.

Keywords: urban land regularization; right to housing; Law 13.465/2017.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 QUESTÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA: RAÍZES HISTÓRICAS E MARCOS REGULATÓRIOS	10
1.1 DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	11
1.2 ESTATUTO DA CIDADE.....	17
2 A MORADIA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL	19
2.1 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO.....	20
2.1.1 As políticas públicas habitacionais.....	22
2.2 CONTEXTO CONTEMPORÂNEO.....	25
3 A LEI Nº 13.465 DE 2017 E SEUS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	29
3.1 INSTITUTOS E INOVAÇÕES	31
3.1.1 Legitimação Fundiária.....	32
3.1.2 Legitimação de Posse	35
3.2 A CONTROVÉRSIA SOBRE A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI	36
3.3 ENTRAVES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS NA ESFERA DO PODER PROMOVENTE.....	38
CONCLUSÃO.....	42
REFERÊNCIAS	44

INTRODUÇÃO

O Brasil carrega como herança colonial, uma estrutura fundiária desigual, cujas raízes remontam à época das sesmarias e se aprofundaram ao longo dos séculos de acumulação de terra e exclusão social. Esse legado histórico se materializa, na contemporaneidade e, em números alarmantes em relação às irregularidades presentes nos lares brasileiros. Diante desse cenário, a regularização fundiária urbana emerge como instrumento central de promoção da justiça social, da segurança jurídica e da concretização do direito fundamental à moradia digna.

A presente monografia jurídica tem por objetivo a análise dos entraves legais, políticos e administrativos no âmbito do poder promovedor, em suma, o Poder Executivo, que comprometem a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017, diploma normativo que instituiu novo marco legal da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil. O objetivo geral é demonstrar de qual forma fatores como a burocracia excessiva, a discricionariedade dos gestores e a influência de práticas clientelistas, aliados às dúvidas sobre a constitucionalidade da norma, atuam como obstáculos estruturais à efetivação dos procedimentos de regularização, reverberando diretamente sobre a concretização do direito à moradia das populações em situação de vulnerabilidade.

O problema central que orienta a pesquisa pode ser assim formulado: de que forma os fatores supramencionados obstaculizam a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 na regularização fundiária urbana e quais os impactos desses fatores na concretização do direito à moradia digna? A hipótese de trabalho sustenta que tais obstáculos contribuem para a morosidade dos processos de titulação, para a exclusão de populações vulneráveis do acesso à propriedade regularizada e, por consequência, para a perpetuação de cenários de insegurança jurídica, informalidade e desigualdade socioespacial.

A relevância social e jurídica do tema é inegável. A Lei nº 13.465/2017, embora represente a tentativa de um avanço normativo significativo, ainda está sendo avaliada em seus efeitos práticos pela doutrina e pelas decisões judiciais nacionais. Ademais, a legislação é objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento, transferido para o plenário físico em maio de 2025, evidencia a centralidade e atualidade do debate. A não efetivação da Reurb sustenta a insegurança jurídica da posse, impede o acesso a serviços públicos essenciais e restringe o pleno exercício da cidadania por milhões de brasileiros.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, fundamentada no método hipotético-dedutivo, complementado pelo método histórico-analítico. Empregou-se a pesquisa bibliográfica, com fundamento em doutrina especializada, artigos científicos, dados oficiais da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Colégio Notarial do Brasil, entre outros, além de legislação e jurisprudência pertinentes.

O trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção percorre o histórico fundiário brasileiro, desde as origens coloniais até os marcos regulatórios contemporâneos, com ênfase no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na trajetória legislativa que culminou na Lei nº 13.465/2017. A segunda seção examina o direito à moradia como direito humano fundamental, analisando sua consolidação no ordenamento jurídico brasileiro, as políticas públicas habitacionais implementadas ao longo das décadas e os desafios contemporâneos impostos pela financeirização do território. A terceira seção dedica-se ao estudo da Lei nº 13.465/2017 em si, abordando seus institutos inovadores, a controvérsia acerca de sua constitucionalidade e, centralmente, os entraves político-administrativos que comprometem sua efetivação na esfera do Poder Executivo Municipal.

1 QUESTÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA: RAÍZES HISTÓRICAS E MARCOS REGULATÓRIOS

Para compreender os desafios enfrentados pelo Brasil, no que se refere às questões fundiárias urbanísticas, é crucial uma análise da construção sócio-histórica nacional, primordialmente quanto ao contexto histórico-normativo estabelecido nesses mais de cinco séculos. Problemáticas emergiram dos conflitos ligados à evolução dos direitos relacionados à terra, embaraços presentes no cotidiano dos cidadãos brasileiros advêm de conceitos, instrumentos, institutos e normas arraigados à estrutura da nação. Esta primeira seção busca contextualizar o histórico fundiário brasileiro, com enfoque fundamental nos institutos jurídicos e marcos regulatórios que escoram essa matéria.

O direito agrário brasileiro tem origem no Tratado de Tordesilhas de 1494, que garantiu à Coroa Portuguesa o domínio das terras descobertas no Brasil. O domínio inicial era simbólico, mas com forte fundamento jurídico a partir da homologação papal e da autoridade da Igreja Católica no período (Marques, 2015).

Segundo Marques (2015), a bula *Ea, quae pro bono pacis*¹ possui grande relevância jurídica na constituição do sistema fundiário nacional, uma vez que, com a descoberta do Brasil por Pedro Álvares Cabral, as terras passaram ao domínio de Portugal, ainda que de forma simbólica. A legitimação desse direito de propriedade teve como origem a homologação do tratado pelo sumo pontífice, que exercia autoridade incontestável à época.

Portugueses que possuíam o controle de sesmarias recorreram à justiça para contestar o cumprimento do critério de cultivo no Brasil. No entanto, o amplo território da colônia reduziu essas pressões e o sistema judicial da época mostrou-se frágil demais para garantir decisões confiáveis. Assim, as sesmarias concedidas acabaram se desenvolvendo em grandes propriedades, que serviram como base para o desenvolvimento do latifúndio voltado à monocultura de exportação. Esse processo teria contribuído para a formação social desigual do país. Além disso, o conceito de terras devolutas passou a designar, no contexto brasileiro, áreas ainda não distribuídas ou cultivadas, ou seja, a maior parte do território que mais tarde formou o Brasil independente (Fernandes; Welch; Gonçalves, 2018).

O regime de sesmarias, vigente até 1822, apresentou resultados contraditórios. Embora tenha contribuído para a colonização e o povoamento do território brasileiro, também fomentou

¹ Documento papal emitido pelo Papa Júlio II em 24 de janeiro de 1506 que aprovou o Tratado de Tordesilhas, ratificando a divisão do novo mundo entre Portugal e Espanha (Marques, 2015).

a concentração de terras, pois as concessões foram feitas a pessoas privilegiadas que pouco exploravam as áreas recebidas. Essa prática clientelista gerou o latifúndio e influenciou desigualdades fundiárias persistentes. Paralelamente, pequenos posseiros, ocupando terras não aproveitadas, foram essenciais para o abastecimento interno e a formação dos minifúndios. Assim, o sistema foi simultaneamente prejudicial e benéfico ao desenvolvimento do país (Marques, 2015).

Foi a partir do movimento de colonização que o Brasil iniciou a constituição de uma relação jurídica com a terra, essencialmente por meio das Sesmarias. No entanto, esse foi apenas o estopim para o surgimento de outros instrumentos que viriam a formar o panorama do direito à terra no país.

Dias e Dias (2011) remontam que, durante os primeiros duzentos e cinquenta anos de colonização portuguesa, as cidades brasileiras funcionavam primordialmente como portos atlânticos voltados ao escoamento de madeira e ao recebimento de mão de obra escravizada. A partir do século XVI, essa configuração começou a mudar com a atuação dos bandeirantes. Motivados pela busca por riquezas minerais, já abundante nas colônias espanholas, esses grupos penetraram nos sertões e expandiram a presença portuguesa para além dos limites do Tratado de Tordesilhas.

Esse avanço sobre o território espanhol gerou a necessidade de um novo acordo diplomático, resultando na assinatura do Tratado de Madrid em 1750. As negociações basearam-se no "Mapa das Cortes", que utilizava elementos geográficos naturais, como rios e montanhas, para demarcar as fronteiras. O tratado foi fundamental por consagrar o princípio jurídico de que a posse de fato deve fundamentar a posse de direito. Na prática, esse entendimento reconheceu a ocupação efetiva realizada pelos colonos, delineando os contornos aproximados do Brasil atual e impulsionando a fundação de novas cidades no interior do país voltadas à exploração mineradora (Dias; Dias, 2011).

O país, estruturado sobre bases escravistas e sustentado pela expansão territorial como instrumento de dominação política, econômica e social, herdou uma organização fundiária excludente, que historicamente marginalizou os povos indígenas, os africanos e seus descendentes. Nesse sentido, o estudo da estrutura fundiária brasileira está intrinsecamente ligado às relações sociais de produção e ao modo como o Estado e a sociedade direcionaram o uso dos recursos naturais, especialmente da terra (IBGE, 2020).

1.1 DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Em sua obra “O Direito Urbanístico Brasileiro” (2010), José Afonso da Silva realiza uma análise profunda da trajetória histórica desta disciplina no Brasil, retrocedendo aos períodos anteriores à consolidação da Nação para compreender a evolução das normas de ocupação do espaço.

O autor estabelece que a vida em sociedade exige regras específicas de ordenação que, inicialmente baseadas nos costumes, converteram-se em direito legislado. No Brasil, as primeiras normas urbanísticas focavam em elementos básicos, como o alinhamento de ruas. Durante o período luso-brasileiro, as Ordenações do Reino já conferiam aos vereadores a responsabilidade pelo “bem viver” e pela gestão da terra, com as Ordenações Filipinas trazendo disposições sobre estética e vizinhança. No Império, a Lei de 1º de outubro de 1828 detalhou as competências municipais sobre obras, limpeza e esgotamento, enquanto o Ato Adicional descentralizou o poder, permitindo que as Províncias legislassem sobre desapropriações e obras públicas. No período colonial, destaca-se a Carta Régia de criação da Capitania de São José do Rio Negro (Amazonas), de 3 de março de 1755, que traçava o plano da povoação que serviria de capital.

Merece destaque, nesse plano, a preocupação com a estética e formosura da Vila, o alinhamento, a largura das ruas e a reserva de área para a expansão urbana – assunto, este último, de extrema atualidade e muito descuidado entre nós (Silva, 2010, p. 52).

Silva (2010) observa que as leis de desapropriação foram os primeiros instrumentos urbanísticos de grande impacto. A legislação de 1826 permitiu a desapropriação por utilidade pública, seguida por normas que incluíram a fundação de povoados e o prolongamento de vias. Destaca-se a Lei nº 816/1855, voltada às ferrovias, que introduziu o caráter vinculativo dos planos de obras, conceito que influenciou reformas urbanas posteriores, como as do Rio de Janeiro no início do século XX. Essa consolidação normativa buscou facilitar a renovação urbana e a modernização da infraestrutura nacional sob a égide do Poder Público.

O jurista explica ainda que, embora a primeira Constituição da República tenha tratado o urbanismo apenas de forma indireta através da desapropriação, as cartas posteriores começaram a definir competências para o planejamento nacional de viação e para o interesse local dos Municípios (Silva, 2010).

A Constituição da República de 1891 preservou o direito de propriedade em sua integralidade, porém introduziu inovação relevante ao admitir a desapropriação por razões de “necessidade ou utilidade pública”. Não obstante, o avanço mais expressivo ocorrido sob a égide dessa Constituição foi a promulgação do Código Civil de 1916, diploma que sistematizou

institutos essenciais como a hipoteca, os direitos de posse e propriedade, a usucapião, entre outros (Oliveira; Zanetti, 2017).

Oliveira e Zanetti (2017) explicam que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, como consequência direta da Revolução Constitucionalista de 1932, introduziu inovações substanciais no ordenamento jurídico, notadamente nos domínios sociais. O texto constitucional conferiu à União competência privativa para legislar sobre normas fundamentais de direito rural e sobre desapropriações, destacando-se, ainda, pela inserção do Título IV, considerado o primeiro dispositivo constitucional brasileiro a disciplinar de forma sistemática a ordem econômica e social.

Os autores ainda letram que, diferentemente das anteriores, a Constituição de 1934 determinou que o direito de propriedade não poderia ser exercido em detrimento do interesse social ou coletivo, prevendo-se, ainda, a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização ao proprietário. Ademais, a usucapião foi alçada, pela primeira vez, ao texto constitucional, com parâmetros mais brandos que aqueles previstos no Código Civil de 1916, notadamente pela dispensa de justo título e boa-fé, pela redução do lapso temporal para dez anos e pela limitação da área a dez hectares.

Na década de 1960, a Lei nº 4.380/1964 tentou instituir uma política nacional de habitação e planejamento territorial por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Esses órgãos buscavam promover o planejamento local integrado e fixar normas gerais de urbanismo, mas o ciclo foi encerrado com a extinção do BNH em 1986 (Silva, 2010).

Conforme Oliveira e Zanetti (2017), a Constituição de 1967, em conjunto com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, trouxe como principal inovação a inclusão da função social da propriedade como princípio basilar da ordem econômica e social.

A Constituição de 1988, por sua vez, elevou o direito urbanístico a um novo patamar de importância, detalhando diretrizes para o desenvolvimento urbano, a preservação ambiental e a função social da propriedade. O texto constitucional conferiu à União a competência para elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território, integrando o planejamento econômico ao desenvolvimento social. Dessa forma, a matéria urbanística deixou de ser tratada apenas como uma questão de obras públicas para se tornar um pilar da organização do Estado e da proteção de direitos fundamentais (Silva, 2010).

Em consonância com o esclarecimento fornecido pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (online, s.d.), a política fundiária consiste na elaboração e implementação de mecanismos que visam garantir o acesso de indivíduos a áreas urbanas e rurais, em

concordância com os direitos individuais e coletivos instituídos pela Constituição Federal de 1988. Tal Constituição implantou a base para uma política mais abrangente, centrada na concretização da função social da propriedade, com participação social. Essa política abrange a reforma agrária (distribuição de terras rurais improdutivas), a proteção de direitos de povos tradicionais (como demarcação de terras indígenas e reconhecimento de comunidades quilombolas), a gestão de terras públicas e a melhoria do acesso à terra urbanizada.

No contexto urbano, a CRFB/88 reconheceu o direito à moradia e elevou a função social da propriedade a princípio basilar, definindo que a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender às exigências do plano diretor (art. 182), principal instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (ALMG, online, s.d.).

Diante do rápido e desordenado crescimento urbano, que gerou problemas sociais decorrentes da ocupação irregular e falta de infraestrutura, gerada pelos séculos de desorganização fundiária acima expostos, a Constituição de 1988 deu ênfase à necessidade de modificar a estrutura fundiária brasileira, tanto rural (via desapropriação de terras ociosas) quanto urbana (via regularização de ocupações irregulares), configurando as reformas agrária e urbana. Desse modo, a regularização da posse e da propriedade tornou-se um instrumento central dessa política, visando promover segurança jurídica, resolver conflitos fundiários, estimular o desenvolvimento econômico sustentável, assegurar o equilíbrio ambiental e promover o bem-estar da população (ALMG, online, s.d.).

O planejamento local encontrou fundamento jurídico no artigo 30, VIII, da Constituição, que assegura ao Município a competência exclusiva para o ordenamento territorial. O Plano Diretor foi instituído como o instrumento básico da política urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 (vinte) mil habitantes. Esse mecanismo garante que a gestão do solo, do uso e da ocupação do território seja feita de forma autônoma pela esfera municipal, visando atender às necessidades específicas de cada comunidade sem interferências indevidas de outros entes federados (Silva, 2010).

No regime atual, Silva (2010) explana que a propriedade urbana está subordinada ao processo urbanístico, devendo cumprir sua função social conforme as exigências do Plano Diretor. O Poder Público Municipal possui prerrogativas para exigir o aproveitamento adequado de terrenos não edificadas ou subutilizados. O descumprimento dessas obrigações sujeita o proprietário a sanções graduais: primeiro o parcelamento ou edificação compulsórios, seguidos pelo IPTU progressivo no tempo e, em última instância, pela desapropriação paga mediante títulos da dívida pública.

A Constituição prevê dois modelos de desapropriação: a comum, fundamentada na utilidade pública com indenização prévia em dinheiro, e a desapropriação-sanção, voltada a punir o descumprimento do ônus urbanístico. Além disso, o artigo 183 instituiu a usucapião especial urbana (ou pró-moradia) para áreas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, permitindo que quem possua o imóvel por cinco anos para moradia própria adquira a propriedade. Este instrumento visa regularizar a posse e garantir o direito à moradia, desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel e que a área não seja bem público.

Por fim, os artigos 21, XX, e 182 da Constituição estabelecem que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, abrangendo habitação e saneamento, enquanto ao Município cabe a execução da política urbana local. O objetivo central dessa estrutura é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes. Para José Afonso da Silva (2010), esses dispositivos formam a base constitucional que permitiu a posterior edição do Estatuto da Cidade, consolidando o direito urbanístico moderno no país.

Mediante Bassul (2010), o intenso processo de urbanização que o Brasil experimentou ocorreu, de forma mais aguda, entre a segunda metade dos anos 1950 e o final da década de 1970, período classicamente identificado como “desenvolvimentista”. Essa fase foi marcada por elevadas taxas de crescimento demográfico e por uma maciça concentração da população em centros urbanos que rapidamente adquiriram um perfil metropolitano. Em tal conjuntura, o planejamento regulatório, que se baseou na concepção de que a condução da política urbana competia primariamente a uma esfera técnica da administração pública, a chamada gestão tecnocrática, revelou-se incapaz de mitigar os problemas decorrentes dessa explosão urbana. Pelo contrário, o modelo intensificou os efeitos danosos do processo.

A gestão tecnocrática culminou em um mecanismo de consequências duais e prejudiciais: de um lado, propiciou a apropriação privada dos recursos e investimentos públicos destinados ao desenvolvimento urbano e, de outro, consolidou a segregação e marginalização de vastas massas populacionais que foram relegadas a assentamentos precários (como favelas, cortiços e loteamentos periféricos), ficando excluídas do acesso e do consumo de bens e serviços urbanos essenciais (Bassul, 2010).

Segundo Sundfeld (2010, p. 8),

O Estatuto afirmou com ênfase que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo. Ela tem uma direção global nítida: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, caput), de modo a garantir o “direito a cidades sustentáveis” (inc. I, V, VIII e X).

A cidade, como ambiente central da vida moderna, possui funções sociais essenciais, que consistem em garantir à população os meios para moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer e transporte (Sundfeld, 2010).

A Política Urbana tem como objetivo central viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como um todo e de cada propriedade individualmente. Em virtude disso, o Direito Urbanístico está intrinsecamente ligado a uma visão coletiva e abrangente do território, contrastando com o individualismo que permeia o Direito Civil. O conceito de Ordem Urbanística, fundamental no Estatuto da Cidade, possui dois significados principais. Primeiramente, refere-se ao ordenamento, que é o conjunto de normas obrigatórias que regulamentam a atuação dos indivíduos na cidade. Em segundo lugar, representa um estado de equilíbrio que todos os agentes sociais têm o dever de buscar e preservar (Sundfeld, 2010).

A promulgação do Estatuto da Cidade (EC) gerou uma significativa expectativa de que as experiências prévias de reforma urbana conduzidas pelos municípios, notadamente através dos Planos Diretores Municipais (PDMs) nos anos 1990, fossem robustecidas. O objetivo primordial era o de conferir sentido concreto ao mandamento constitucional da função social da propriedade urbana. Resultante da mobilização da sociedade civil, e detentor de expressiva legitimidade sociopolítica, o Estatuto da Cidade destaca-se no panorama jurídico nacional por sua natureza peculiar (Fernandes, 2021).

A legislação ultrapassa o papel de mera declaração de princípios e diretrizes de política urbana ou de reconhecimento nominal de direitos sociais e coletivos. O EC, em vez disso, institui formalmente uma série de processos, mecanismos, instrumentos e recursos que se tornam de uso compulsório ou facultativo nos Planos Diretores Municipais. Essa característica instrumental, que permite a materialização efetiva dos princípios e direitos enunciados, faz com que o Estatuto da Cidade seja comumente referido como uma “caixa de ferramentas” do Direito Urbanístico. Ao apresentar mais de trinta instrumentos de naturezas jurídica, urbanística e financeira, a Lei previu uma articulação inovadora e complexa entre o Direito, a gestão pública e o financiamento do desenvolvimento urbano (Fernandes, 2021).

Destaca-se que o Estatuto da Cidade enfatizou o que chamamos de regularização fundiária, adotando-a como um de seus principais institutos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e

ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (Brasil, 2001).

Conceituando regularização fundiária: “em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades” (Figueiredo, 2014 *apud* Castanheiro, 2021, p. 90).

Acrescenta-se que a Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, pavimentou a utilização dos, até então, intrincados procedimentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos, vindo a ser substituída pela Lei nº 13.465 de 2017² (Sabino, 2022).

1.2 ESTATUTO DA CIDADE

A compreensão do direito à cidade ultrapassa o exercício individual de uso dos serviços urbanísticos, englobando a participação ativa no processo de construção e gestão do espaço urbano. Em oposição à dinâmica segregacionista pautada no valor de troca, a cidade é reivindicada como espaço de convergência social e promoção da alteridade. Na qualidade de direito humano e coletivo, ele assegura a todos os cidadãos a prerrogativa de habitar e usufruir de um ambiente urbano funcional, acessível e pautado na justiça social (Eccard; Borba; Teza, 2025).

A aprovação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) resultou de doze anos de articulação política no Poder Legislativo. O prestígio internacional alcançado pela norma garantiu ao Brasil o Rol de Honra da ONU (UM-HABITAT) em 2006, evidenciando a sua importância como instrumento de promoção do desenvolvimento urbano sustentável e do direito à cidade (Fernandes, 2013).

Como mecanismo de garantia do cumprimento da função social da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade vale-se de um conjunto de institutos jurídicos e políticos, dos quais emergem diversos instrumentos de política urbana aptos à concretização do direito fundamental à moradia, bem como à efetivação de princípios constitucionais correlatos, especialmente a função social da propriedade, a função social da cidade e a dignidade da pessoa humana. Dentre tais instrumentos, destaca-se o IPTU progressivo no tempo, que consiste na majoração gradual da alíquota do imposto incidente sobre imóveis urbanos subutilizados, não utilizados ou não

² Os referidos diplomas legais serão desenvolvidos de forma mais aprofundada nas seções seguintes.

edificados, como forma de compelir o proprietário a conferir ao bem destinação compatível com sua função social. Soma-se a isso a desapropriação para fins urbanísticos, medida aplicável quando, mesmo após a incidência de mecanismos prévios, persiste o descumprimento da função social da propriedade (Alves; Quadros, 2024).

A crítica converge para o fenômeno da ‘seletividade instrumental’, no qual ferramentas de dinamização econômica e parceria com o setor privado são amplamente executadas, enquanto os institutos voltados à efetivação da função social da propriedade e à punição da retenção especulativa permanecem em estado de letargia na maioria dos municípios. Esse cenário é agravado por uma cultura jurídica arraigada no individualismo, que resiste à relativização do domínio em prol do interesse coletivo. Somado a isso, o esvaziamento deliberado de conselhos e a formalização burocrática dos processos participativos convertem a ‘caixa de ferramentas’ da lei em um discurso retórico, insuficiente para romper com a lógica segregadora da produção do espaço urbano. Portanto, o desafio atual não reside na ausência de normas, mas no enfrentamento político e técnico necessário para que o Estatuto transcenda o mecanismo atual e se torne um instrumento operativo de justiça socioespacial (Fernandes, 2021).

2 A MORADIA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Segundo Sarlet (2010), a opção pela terminologia "direitos fundamentais" tem por objetivo destacar a relevância que essas posições jurídicas assumem tanto na ordem constitucional quanto na ordem internacional. Assim, os chamados direitos humanos, reconhecidos no plano internacional, também são dotados dessa fundamentalidade, entendida pela importância e essencialidade que representam para a pessoa humana. É precisamente esse caráter essencial que justifica a proteção especial que lhes conferem os ordenamentos jurídicos interno e internacional.

Tomando-se como critério o reconhecimento expresso de um direito fundamental à moradia pela ordem jurídica positiva e deixando de lado, portanto, a legislação infraconstitucional e outros direitos fundamentais conexos, como a função social da propriedade, já presente nas primeiras Constituições do Estado Social de Direito (a exemplo das Constituições do México, de 1917, e da Alemanha, de 1919), foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, que o direito à moradia foi reconhecido pela primeira vez no plano internacional, como integrante dos direitos econômicos, sociais e culturais (Sarlet, 2010).

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos certificou a necessidade de amparo e reconhecimento a este rol de direitos:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. [...] (OAS, online, s.d.).

O que também foi ratificado por meio do artigo 11, do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966, que se incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992).

Considerando que o núcleo básico do direito à moradia corresponde ao direito de viver com segurança, paz e dignidade, o conceito de moradia adequada, adotado pela Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana³, tem por elementos essenciais:

- Segurança jurídica da posse – para garantir a moradia contra despejos e deslocamentos forçados e outros tipos de ameaças à posse;
- Disponibilidade de serviços e infraestrutura – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais fácil seja o acesso a água potável, energia, saneamento básico e tratamento de resíduos, transporte e iluminação pública;
- Custo acessível da moradia – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais os gastos com a moradia sejam proporcionais à renda, asseguradas as demais exigências para uma Moradia Adequada;
- Habitabilidade – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais ofereça condições físicas e de salubridade adequadas;
- Acessibilidade – as políticas habitacionais visarão sempre mais à Moradia Adequada para todos, quanto mais contemplem os grupos mais vulneráveis;
- Localização – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais adequadamente esteja inserida na cidade, com acesso adequado às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;
- Adequação cultural – a moradia será sempre mais adequada, quanto mais respeite a diversidade cultural e os padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais (Saule Júnior; Cardoso, 2005, p. 22).

Krause e Denaldi (2022) reforçam que a proteção ao direito à moradia está diretamente ligada ao direito à cidade e às funções sociais da cidade e da propriedade, o que se reflete na disciplina constitucional da política urbana, especialmente a partir do Estatuto da Cidade, que consagra o direito às cidades sustentáveis e a necessidade de regularização fundiária para cidades de baixa renda.

2.1 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO

No que tange ao ordenamento pátrio, os direitos sociais foram positivados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, de forma singular nas disposições presentes no artigo 6º. Contudo, o indicado direito somente foi elevado ao patamar constitucional e incluído no referido artigo por força da Emenda Constitucional nº 26, no ano 2000 (Mastrodi; Rosmaninho, 2013):

³ A Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana constitui instância integrante do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DhESC. Esta última configura-se como uma rede de organizações da sociedade civil brasileira dedicada à tutela dos direitos fundamentais e ao fomento de políticas públicas voltadas à mitigação de disparidades socioeconômicas e à promoção da cidadania de grupos em situação de vulnerabilidade.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação original, Brasil, 1988).

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, Brasil, 2000).

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação atual, Brasil, 2015).

Cumprê destacar que, segundo Sarlet (2015), embora o direito à moradia somente tenha sido expressamente incorporado ao rol dos direitos fundamentais sociais por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, a sua proteção normativa já se encontrava delineada, ainda que de forma não explícita, no texto originário da Constituição de 1988.

Nesse sentido, o escritor destaca a previsão da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal. De igual modo, o artigo 7º, inciso IV, ao conceituar o salário-mínimo como aquele apto a suprir as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, inclui expressamente a moradia entre os elementos indispensáveis à subsistência digna.

Além disso, a própria função social da propriedade, consagrada nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso III, e 182, §2º, da CRFB/88, revela inequívoca preocupação do constituinte com a destinação socialmente adequada do bem imóvel, notadamente quando voltada à satisfação das necessidades habitacionais. Na mesma perspectiva, a disciplina constitucional da usucapião especial urbana (art. 183) e da usucapião especial rural (art. 191), ambas condicionando a aquisição do domínio à utilização do imóvel para fins de moradia, reforça a compreensão de que o direito à habitação já se apresentava como valor constitucionalmente protegido antes mesmo de sua positivação expressa (Sarlet, 2015).

Dessa forma, é possível sustentar que o direito fundamental à moradia já se encontrava implicitamente assegurado pela Constituição de 1988, extraindo-se sua normatividade não apenas dos dispositivos mencionados, mas também da própria estrutura axiológica do texto constitucional. Sob essa ótica, merece relevo o princípio da dignidade da pessoa humana, erigido a fundamento da República no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, cuja dimensão positiva impõe ao Estado e à ordem jurídica a garantia das condições materiais mínimas indispensáveis a uma existência digna. Nesse contexto, a moradia se revela pressuposto elementar para a fruição da dignidade, podendo, inclusive, servir como justificativa

autônoma para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, desde que intrinsecamente vinculados à proteção existencial do ser humano.

Para além disso, Lopes, 2006 *apud* Cruz e Ramos (2022), estabelece que há uma relação do direito à moradia com o direito à vida, em sua acepção ampla, pois conecta-se a uma vida qualificada e digna, considerando também a integração social do indivíduo. O balizamento do direito à moradia contrapõe-se a fatores como a exclusão e a marginalidade econômica, desfazendo a possibilidade de marginalização geográfica.

A tutela da vida deve ser exercida com máxima efetividade, obstando situações de desamparo ou vulnerabilidade social. Sob essa ótica, o princípio da dignidade da pessoa impõe a garantia de um mínimo existencial. Por conseguinte, é categórico reconhecer que o direito à moradia não admite tratamento excludente, pois constitui um pressuposto indispensável para a concretização da segurança jurídica e da integridade do indivíduo (Cruz; Ramos, 2022).

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece a função social da propriedade e a moradia como pilares do desenvolvimento urbano. Nessa perspectiva, a regularização fundiária atua como o mecanismo de concretização de uma moradia adequada e eficiente, retirando famílias da invisibilidade jurídica. Por consequência, essa política pública torna-se a porta de entrada para a cidadania plena, permitindo que a população acesse direitos fundamentais que dependem da estabilidade e do reconhecimento do seu lugar na cidade.

2.1.1 As políticas públicas habitacionais

Em atenção ao panorama histórico de atuação do Brasil quanto à garantia e manutenção do direito à moradia, Bonduki (2004) faz uma profunda análise em relação às políticas públicas habitacionais, ensinando que a habitação popular emergiu como problema público no final do século XIX, impulsionada pelo crescimento urbano desordenado. Inicialmente, sob a égide do Estado liberal, a intervenção limitava-se ao campo sanitário e repressivo. O poder público não produzia moradias, mas exercia um “autoritarismo sanitário” que combatia os cortiços como focos de doenças e desordem, sem enfrentar as causas estruturais da precariedade. O mercado de locação era regido pelo Código Civil, consolidando a moradia como um bem puramente mercantil. A Revolução de 1930 marcou uma ruptura, transformando-a em ferramenta de reprodução da força de trabalho e legitimação política. O debate deslocou-se do higienismo para a função social e moral da casa própria.

A intervenção mais drástica do período varguista foi o congelamento dos aluguéis (1942), que visava proteger o salário real e redirecionar capitais para a indústria.

Paradoxalmente, a medida gerou escassez no mercado formal, empurrando as classes populares para o “trinômio” loteamento periférico, casa própria e autoconstrução. O Estado passou a tolerar a informalidade nas periferias e o surgimento das favelas como uma solução de baixo custo para o problema habitacional. Com o golpe de 1964, a política habitacional foi centralizada no Banco Nacional da Habitação (BNH), financiado pelo FGTS. Se por um lado o BNH financiou milhões de unidades, por outro, substituiu a visão da moradia como serviço público pela lógica da produção em série. O resultado foi a construção de grandes conjuntos periféricos desprovidos de infraestrutura, mantendo a população de baixa renda segregada e dependente de soluções informais (Bonduki, 2004).

O autor expõe ainda que, após a extinção do BNH em 1986, o país enfrentou um período de fragmentação institucional. A retomada de uma política nacional só ocorreria no início do século XXI, com o Ministério das Cidades e o já citado Estatuto da Cidade (2001), buscando conciliar a produção habitacional com instrumentos de regularização fundiária e democratização do acesso à terra urbana. Dessa forma,

em 2003 aconteceu a retomada da Política Habitacional, com a criação do Ministério das Cidades e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, com essas empreitadas houve uma tentativa de integrar políticas habitacionais com o planejamento urbano e fundiário. A tratativa combinava subsídios para a população de baixa renda com estímulos ao mercado privado, acontece que, dada a localização periférica das moradias, muitas foram as críticas sobre o que tendia a ser a perpetuação da segregação urbana. Alguns anos depois, em 2019, com o advento do programa Casa Verde e Amarela, houve uma tentativa de reformular as políticas habitacionais, mas para os mais pobres isso acentuou os desafios, deixando muitas famílias sem alternativas viáveis (Bonduki, 2004 *apud* Eccard; Borba; Teza, 2025, p. 13-14).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi instituído pelo Governo Federal com a finalidade de mitigar a problemática habitacional. Propiciado pela Medida Provisória nº 459/2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, o MCMV não se caracteriza como substituto de programas habitacionais preexistentes no país, como o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) ou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Sua finalidade precípua é estatuir regras específicas no âmbito do SFH, visando à produção e aquisição da casa própria para a população cuja renda mensal se enquadre nos limites definidos legalmente, inicialmente fixados em até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), sujeitos a atualizações e fixação de subtetos pelo Poder Executivo. O arcabouço normativo do Programa sofreu diversas regulamentações e alterações ao longo dos anos, refletindo as mudanças nas administrações federais (Menezes, 2018).

Consoante ao autor, em uma avaliação da política habitacional, o MCMV demonstrou ser um instrumento com avanços significativos, notavelmente em favor da população de baixa renda. Houve, por exemplo, a implementação do registro eletrônico e redução de custas e emolumentos cartorários para os beneficiários economicamente necessitados, e a criação e normatização da Política Nacional de Regularização de Assentamentos Urbanos (conforme o Art. 46 da Lei nº 11.977/2009), que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, fundamentais para assegurar o direito social à moradia e o cumprimento da função social da propriedade. Também é importante ressaltar a instituição de um novo direito real de legitimação de posse e a instituição de uma nova modalidade de usucapião especial urbana *pro habitatio* para ex-cônjuge ou ex-companheiro que permanece no imóvel, a imposição aos agentes financeiros da obrigatoriedade de oferecer múltiplas opções de sistemas de amortização e o direito do consumidor de escolher livremente a seguradora para o seguro habitacional obrigatório.

Contudo, como educam Eccard, Borba e Teza (2025), a partir de 2016, a política habitacional brasileira sofreu uma desarticulação marcada pelo desfinanciamento do setor. O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que desde 2009 atendia milhões de brasileiros ao combinar subsídios públicos e investimentos privados, sofreu mudanças profundas até ser substituído, em 2020, pelo Programa Casa Verde e Amarela, essa nova política alterou o foco do Estado, que priorizou o crédito para faixas de renda mais altas e extinguiu a faixa mínima, voltada às famílias mais pobres. Sob a justificativa de ajuste fiscal, o governo reduziu o investimento direto, o que comprometeu a função social da moradia e a capacidade das cidades de enfrentarem crises climáticas. Porém, tal programa foi desarticulado e substituído pelo novo programa Minha Casa, Minha Vida em 2023, que segue sendo alterado pelo governo federal nos últimos anos.

Desde 2023, observa-se, portanto, um esforço para retomar as políticas de habitação popular. Entretanto, os danos acumulados nos anos anteriores ainda representam obstáculos significativos. A reconstrução do setor exige não apenas novos investimentos, mas a consolidação da moradia como um direito fundamental, integrada a um planejamento urbano que promova, de fato, a inclusão social e a sustentabilidade (Eccard; Borba; Teza, 2025).

Nota-se um elo entre a situação atual das políticas públicas voltadas à proteção do direito à moradia, com a lógica da financeirização do território, que se fundamenta na ideia segregacionista e na cultura da exclusão, promovendo um maior afastamento social.

2.2 CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Como já reiterado, a trajetória do direito à moradia no Brasil reflete as condições econômicas e políticas nacionais. Historicamente, a propriedade da terra e o acesso a moradias dignas foram distribuídos de forma desigual, beneficiando poucos e excluindo muitos. Essa dinâmica, que vem desde o início da nossa organização política, ainda hoje dificulta a democratização do espaço urbano. Como explica Bonicenna (2017, p. 2),

A financeirização é um conceito relativamente recente que aponta a predominância de agentes e lógicas financeiras no período capitalista atual. Se por um lado não há um consenso quanto à sua definição, por outro, os estudos que levam em conta a financeirização são crescentes e das mais diversas disciplinas.

Certos fatores como a fragilidade do sistema habitacional brasileiro, a desigualdade de condições de renda e moradia, entre outras questões, resultam no que seria a financeirização de serviços essenciais, em que se enquadra o território, seja urbano ou rural, ativo financeiro valioso no mundo globalizado, o que leva à mercantilização das cidades e ao afastamento das necessidades sociais.

No mesmo sentido, Ermínia Maricato (2011) apresenta crítica contundente à financeirização da habitação e aos reflexos do modelo neoliberal sobre a efetivação do direito à moradia. Sustenta que a política habitacional brasileira, nas últimas décadas, tem se orientado por uma crescente lógica na qual a moradia passa a ser tratada como mercadoria, privilegiando-se os interesses do mercado imobiliário e financeiro em detrimento das demandas da população de baixa renda.

Segundo ela, esse processo não contribui para a superação do déficit habitacional, ao contrário, intensifica as desigualdades socioespaciais no contexto urbano, uma vez que o paradigma neoliberal promove a transferência da responsabilidade estatal para o indivíduo, fomentando políticas públicas baseadas predominantemente no acesso à moradia por meio de financiamentos. Tal dinâmica impõe às famílias, frequentemente já inseridas em contextos de vulnerabilidade econômica, a assunção de obrigações financeiras de longo prazo, o que compromete sua estabilidade econômica.

Nesse contexto, Maricato (2011) enfatiza que a moradia digna deve ser compreendida como direito fundamental, e não como simples produto de mercado, criticando a racionalidade que converte as cidades em espaços de especulação imobiliária e segregação socioespacial. Ademais, destaca que, sob o viés da financeirização, os empreendimentos habitacionais

destinados às classes populares tendem a ser implantados em áreas periféricas, distantes dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura adequada. Essa configuração resulta em um padrão de urbanização precário e desigual, no qual as populações mais vulneráveis enfrentam obstáculos significativos ao acesso a serviços essenciais, oportunidades de emprego e sistemas de transporte. Desse modo, a autora conclui que a predominância dessa lógica de mercado contribui para a perpetuação da marginalização social e o aprofundamento das disparidades territoriais (Eccard; Borba; Teza, 2025).

Corroborando tal ideia, Rolnik (2019), em sua obra *a Guerra dos Lugares*, descreve a ascensão da "financeirização", definida como o domínio crescente de atores, mercados e narrativas financeiras que transformam estruturalmente as economias, os Estados e a vida das famílias, como fenômeno impulsionado por uma mudança de paradigma nas políticas habitacionais, nas quais os Estados abandonaram seu papel histórico de provedores diretos para se tornarem "facilitadores" da expansão dos mercados privados. Para ela, um dos pilares dessa transformação é a imposição da hegemonia da propriedade privada individual escriturada sobre todas as outras formas de relacionamento com o território.

A autora aduz que a linguagem contratual das finanças reduz os vínculos territoriais à unidimensionalidade do valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, tornando a garantia da perpetuidade da propriedade individual uma condição indispensável para que a terra funcione como garantia de ativos financeiros. Esse movimento é acompanhado por uma "irresolução jurídico-burocrática" que mantém assentamentos populares em uma transitoriedade permanente, permitindo que o Estado, no momento oportuno, promova a remoção dessas comunidades para destravar o valor da terra em benefício de grandes projetos urbanos e do complexo imobiliário-financeiro.

Para Rolnik (2019), no contexto brasileiro, a financeirização é observada através do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que, embora tenha reduzido o déficit habitacional quantitativo, serviu primariamente para salvar incorporadoras financeirizadas durante a crise econômica. Ao delegar a decisão sobre a localização e o projeto aos agentes privados, o programa reiterou o padrão histórico de segregação, produzindo grandes conjuntos habitacionais padronizados em periferias distantes e desprovidas de infraestrutura, onde a terra é mais barata e o lucro empresarial é maximizado. Em suma, a "guerra dos lugares" é a disputa entre a extração de renda e o direito à cidade, resultando em uma crise global de insegurança da posse e na despossessão massiva dos mais pobres.

A compreensão contemporânea dos direitos fundamentais pressupõe que a liberdade individual é inseparável das condições materiais de subsistência. A partir da década de 1950,

especialmente sob a influência da doutrina alemã, consolidou-se o entendimento de que o princípio da dignidade exige não apenas a salvaguarda das liberdades civis e políticas, mas também a garantia de um mínimo de segurança social. Essa premissa fundamenta a teoria do mínimo existencial, que sustenta que a dignidade humana depende do acesso a recursos materiais básicos indispensáveis para uma existência digna (Mastrodi; Rosmaninho, 2013).

Os autores preceituam que, embora o conceito de mínimo existencial não esteja previsto de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro, ele encontra fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido como um dos pilares da República (Art. 1º, III, da CF/88). Esse entendimento é reforçado pelo Artigo 170 da Constituição, que vincula a ordem econômica à valorização do trabalho e à justiça social, visando assegurar a todos uma existência qualificada. Portanto, tanto no direito comparado quanto no sistema nacional, a satisfação das condições materiais básicas constitui um dever estatal e uma meta indispensável para a efetivação da dignidade humana.

Mastrodi e Rosmaninho (2013) expõem que, a tese da reserva do possível é frequentemente invocada como um limitador à capacidade do Estado de implementar, de forma efetiva, os direitos fundamentais que dependem de prestações positivas. Originada na doutrina e jurisprudência constitucional alemã no início da década de 1970, essa construção teórica sustenta que a realização de direitos sociais está condicionada à real disponibilidade de recursos financeiros. No entanto, embora a premissa seja coerente em cenários específicos de escassez orçamentária comprovada, sua aplicação universal e indiscriminada a todo e qualquer caso concreto carece de razoabilidade, podendo servir como um subterfúgio para a omissão estatal na garantia de direitos essenciais. Sobre o mesmo tema Sarlet e Figueiredo (2007, p. 201), desenvolvem:

em matéria de tutela do mínimo existencial (o que no campo da saúde, pela sua conexão com os bens mais significativos para a pessoa) há que reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações e uma cogente tutela defensiva, de tal sorte que, em regra, razões vinculadas à reserva do possível não devem prevalecer como argumento a, por si só, afastar a satisfação do direito a exigência do cumprimento dos deveres, tanto conexos quanto autônomos, já que nem o princípio da reserva parlamentar em matéria orçamentária nem o da separação dos poderes assumem feições absolutas.

Dada a natureza econômica da reserva do possível, fundamentada na escassez de recursos materiais para a efetivação de direitos sociais, a omissão do Estado só seria justificável diante da real inexistência de condições financeiras. Não se admite, portanto, que a falta de concretização de um direito fundamental ocorra por uma decisão estritamente política que, ignorando a ordem constitucional, opte por não destinar verbas adequadas às políticas de

promoção social. Embora a escassez de recursos exija escolhas difíceis, estas não podem contrariar as prioridades estabelecidas pelo poder constituinte. Como a moradia adequada é um direito fundamental, o legislador e o administrador público têm o dever de cumprir a escolha constitucional. Dessa forma, a mera alegação de falta de previsão orçamentária não pode servir como escusa genérica para o descumprimento de obrigações que são pilares da dignidade humana (Mastrodi; Rosmaninho, 2013).

3 A LEI Nº 13.465 DE 2017 E SEUS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária, em especial a urbana, regulamentada pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018, constitui instrumento da política pública voltado à implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Esse instituto fundamenta-se em três aspectos essenciais: aplica-se exclusivamente a núcleos urbanos informais já consolidados; exige que o assentamento possua efetivo uso e características urbanas; e envolve, de maneira integrada, providências de natureza jurídica, social, ambiental e urbanística. A mencionada lei pode ser utilizada pelo Administrador Público para regularizar loteamentos, desmembramentos, desdobros, condomínios de casas, condomínios de lotes, conjuntos habitacionais e bairros irregulares, sejam eles ocupados ilegalmente ou objeto de invasão em afronta à legislação penal. O requisito central para sua aplicação é que o assentamento seja qualificado e formalmente declarado pelo Município como núcleo urbano informal consolidado (Sabino, 2022).

Sabino (2022) explicita que a Medida Provisória nº 759, publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 2016, instituiu o regime normativo geral e os procedimentos aplicáveis, em âmbito nacional, à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), entendida como um complexo de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à conformação e à integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial. Originada no Ministério das Cidades, sob a gestão do então Ministro Bruno Araújo, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a medida provisória foi submetida a tramitação legislativa extensa e marcada por elevado grau de controvérsia, resultando na apresentação de mais de setecentas emendas parlamentares. No decorrer desse processo, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao examinar questão levada ao Supremo Tribunal Federal, deferiu medida liminar para suspender o encaminhamento do texto aprovado pelo Senado Federal ao Presidente da República até sua reapreciação pela Câmara dos Deputados, em razão da inclusão de emendas senatoriais, o que impunha a observância do devido processo legislativo.

O projeto de lei de conversão correspondente foi sancionado em 11 de julho de 2017, pelo Presidente Michel Temer, sem vetos às disposições atinentes ao capítulo da regularização urbana. No dia subsequente, 12 de julho de 2017, foi promulgada a Lei nº 13.465/2017, que converteu integralmente a Medida Provisória nº 759/2016, com todas as emendas incorporadas

no processo legislativo, em norma jurídica definitiva. Essa lei foi, posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, o qual, embora reproduza em grande parte o conteúdo legal, introduziu inovações pontuais não previstas expressamente no texto da lei, notadamente no que concerne aos procedimentos administrativos e aos critérios técnicos aplicáveis à Reurb (Sabino, 2022).

De acordo com Dias e Souza (2019, p. 11),

Do ponto de vista material, a Lei nº 13.465/2017 dispõe acerca da regularização fundiária urbana e agrária, dos créditos concedidos para reforma agrária, da regularização fundiária na Amazônia Legal e da alienação de imóveis da União. A abrangência material da Lei gera alterações em 27 outros diplomas legais, o que demonstra o seu impacto normativo, como também a complexidade em se analisar e compreender todos os aspectos mudados.

Considerando a desigualdade urbana no Brasil, a Reurb define-se como um conjunto de medidas integradas executadas por equipes multidisciplinares. O foco é a incorporação de assentamentos informais à malha urbana legal e a titulação de seus moradores. Mais do que regularização, o processo garante o cumprimento da função social da propriedade, do direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, conectando a realidade vivida por milhões de pessoas ao planejamento urbano formal (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Marrara e Castro (2019) explicam que a complexidade do processo de regularização fundiária advém da necessidade de articulação entre diversos agentes e da adoção de decisões interdisciplinares para o alcance do êxito institucional. Tal densidade guarda estrita correlação com o rol de objetivos fixados pelo art. 10 da Lei nº 13.465/2017, que compreendem a identificação de núcleos informais e sua qualificação urbanística e ambiental para a oferta de serviços públicos; a individualização de unidades imobiliárias e a constituição de direitos reais, prioritariamente em favor das mulheres; a ampliação do acesso ao solo urbano pela população de baixa renda e o fomento ao emprego e à geração de renda; o incentivo à consensualização em detrimento da judicialização, aliado à otimização do uso e ocupação do solo; a garantia da moradia digna e o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade; a contenção da expansão de núcleos clandestinos ou irregulares e a democratização do processo via participação popular direta.

A dimensão econômica da Reurb é detalhada na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759/2016, que destaca o potencial de externalidades positivas geradas pela regularização. Sob essa ótica, Ferreira Filho (2018) menciona que a outorga de direitos reais aos ocupantes de núcleos informais transcende a segurança jurídica, permitindo a conversão

desses ativos em capital produtivo, viabilizando o uso do imóvel como garantia em operações de crédito e, consequentemente, reduzindo os custos de financiamento. Ao integrar esses bens à economia formal, a regularização não apenas incrementa o patrimônio imobiliário nacional, mas também otimiza a arrecadação fiscal por meio da tributação imobiliária e da cobrança pública, fortalecendo o equilíbrio das contas municipais.

Para além disso, compreende-se a terra como alicerce crucial para o desenvolvimento nacional, servindo como base para habitação, indústria e comércio. A ausência registral relega a propriedade à marginalização econômica e mitiga o pleno exercício da cidadania (Ferreira Filho, 2018).

3.1 INSTITUTOS E INOVAÇÕES

A Lei nº 13.465/2017 trouxe, em seu artigo 13, duas espécies de Regularização Fundiária Urbana (Reurb):

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (Brasil, 2017).

O regime jurídico da Reurb estrutura-se sobre uma dicotomia operante quanto ao perfil socioeconômico dos ocupantes. A Reurb de Interesse Social (REURB-S), prevista no art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017 e no art. 5º-A do Decreto nº 9.310/2018, volta-se à integração de núcleos urbanos ocupados por populações em situação de vulnerabilidade. Em observância ao princípio da função social e da justiça distributiva, o legislador assegurou a essa modalidade a gratuidade de custas e emolumentos cartorários (art. 13, § 1º), além de atribuir ao Poder Público o ônus financeiro relativo à implementação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos necessários à urbanização (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Em contrapartida, a Reurb de Interesse Específico (REURB-E) possui caráter residual, sendo definida pelo art. 13, II, da referida Lei, como aquela aplicável aos núcleos informais cujos ocupantes não se enquadrem nos critérios de baixa renda. Diferentemente da modalidade social, a Reurb-E possui natureza onerosa aos particulares: o planejamento, a execução e a implantação das obras de infraestrutura e demais melhorias urbanísticas são todos custeados integralmente pelos beneficiários ou requerentes privados, conforme estipula o art. 33, § 1º, II,

do diploma legal. Todavia, o inciso III do mencionado artigo estabeleceu a possibilidade de excepcionar-se essa obrigação, nos casos em que a Reurb-E abranja áreas públicas, desde que presente o interesse público. Nesse sentido, o Município custeia toda a infraestrutura necessária e posteriormente regressa a cobrança aos beneficiários (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Adicionalmente, o ordenamento jurídico contempla a figura da Reurb Inominada, fundamentada no art. 69 da Lei nº 13.465/2017. Esta modalidade aplica-se especificamente a glebas parceladas anteriormente a 19 de dezembro de 1979, distinguindo-se pela excepcional flexibilização das exigências urbanísticas e ambientais (Marrara e Castro, 2019).

O rito procedimental da Reurb Inominada é marcado pela simplificação: prescinde-se de estudos técnicos complexos, da aprovação municipal convencional ou da própria Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Para a efetivação do registro, exige-se apenas uma certidão municipal que ateste a integração do núcleo informal à malha urbana, acompanhada de planta e memorial descritivo subscritos por profissional habilitado, conforme disciplinado pelo art. 21, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 9.310/2018 (Marrara e Castro, 2019).

Outrossim, tal regramento jurídico possui instrumentos que têm sido alvo de críticas e questionamentos a respeito de sua legalidade.

3.1.1 Legitimação Fundiária

Consoante explicita Levin (2023), a Lei nº 13.465/2017 instaura a Legitimação Fundiária como o instituto jurídico voltado ao reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre a unidade imobiliária integrada ao procedimento de Reurb (art. 11, inc. VII). Essa definição é ratificada pelo art. 23, *caput*, do mesmo diploma federal, que a constitui como uma modalidade de aquisição originária de propriedade conferida por ato do Poder Público, operando exclusivamente dentro do regime jurídico da regularização fundiária urbana.

A legislação federal prescreve, ademais, que tal benefício pode ser outorgado tanto àquele que detiver unidade em área pública quanto ao possuidor de área privada, desde que a utilize como sua, possua destinação urbana e esteja inserida em núcleo urbano informal consolidado existente até o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 (art. 23, *caput*). Instituiu-se, por conseguinte, uma nova forma originária de aquisição da propriedade. Sob este regime, o ocupante adquire a titularidade da unidade imobiliária com destinação urbana de forma plena, livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições

que eventualmente constassem na matrícula de origem do imóvel (Lei nº 13.465/2017, art. 23, §2º) (Levin, 2023).

A classificação da aquisição do direito real de propriedade como originária é de suma importância jurídica, pois abrange as hipóteses em que inexiste nexo de causalidade ou relação jurídica entre o proprietário anterior e o novo adquirente. Em virtude dessa ruptura na cadeia dominial, as restrições e encargos sofridos pelo antigo titular, como hipotecas ou servidões, não são transferidos e não oneram o novo proprietário, assegurando a higidez e a segurança jurídica do registro recém-constituído (Levin, 2023)

Verifica-se que o legislador buscou promover a facilitação na concessão de títulos de propriedade aos ocupantes de núcleos urbanos informais, inclusive em áreas públicas, em consonância com a lógica anteriormente delineada. Parte-se da premissa de que a formalização da propriedade não apenas assegura maior segurança jurídica aos ocupantes, como também contribui para o fomento do desenvolvimento econômico nacional (Ferreira Filho, 2018).

No regime jurídico anterior, o procedimento para a obtenção da propriedade mostrava-se significativamente mais moroso, exigindo, como etapa inicial, a legitimação da posse e, somente após o decurso do prazo de cinco anos, admitia-se sua conversão em propriedade, ressalvadas as terras públicas. Tal sistemática encontrava respaldo no art. 183 da Constituição da República de 1988 e no art. 60 da Lei nº 11.977/2009, aplicando-se aos imóveis com até duzentos e cinquenta metros quadrados.

Como ensina Ferreira Filho (2018), com a superveniência da Lei nº 13.465/2017, observa-se nítida priorização da titulação dominial, especialmente ao admitir a legitimação fundiária em terras públicas, ao passo que veda a legitimação de posse nessas mesmas áreas, ainda que se trate de ocupações consolidadas até 22 de dezembro de 2016, conforme dispõe o art. 25, §2º. Dessa forma, direciona-se a regularização dessas ocupações ao instituto da legitimação fundiária. Por outro lado, nas ocupações posteriores ao referido marco temporal, situadas em áreas privadas, a legitimação de posse passa a constituir etapa intermediária para a futura aquisição da propriedade, nos termos do art. 26 da Lei nº 13.465/2017, com conversão automática após cinco anos, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 183 da Constituição. Nas demais hipóteses de usucapião, a conversão dependerá de requerimento do interessado. Cumpre destacar, ainda, que tal conversão configura modalidade de aquisição originária da propriedade, nos termos do §2º do referido dispositivo legal.

Por fim, evidencia-se que o enfoque na titulação se sobrepõe a outras dimensões da política de regularização fundiária, na medida em que a implementação de infraestrutura urbana essencial, a disponibilização de equipamentos públicos e as melhorias habitacionais não

constituem requisitos imediatos para a conclusão do processo de regularização. Exige-se, tão somente, a elaboração de cronograma, sem previsão legal de sanção em caso de descumprimento, possibilitando a execução dessas medidas em momento posterior à Reurb, conforme o art. 36, §3º, da Lei nº 13.465/2017. Em tais circunstâncias, a titulação da propriedade pode representar a única alteração concreta na realidade dos ocupantes.

O referido autor entende que, dessa maneira, altera-se a lógica subjacente ao novo marco regulatório da regularização fundiária urbana, o qual passa a se estruturar na valorização da titulação dominial como instrumento apto a impulsionar o crescimento econômico. Tal diretriz, em certa medida, revela-se positiva, na medida em que associa a formalização da propriedade à promoção do desenvolvimento e à ampliação da segurança jurídica.

Segundo o entendimento de Fernandes (2022), diante do avanço dos processos de produção informal do espaço urbano, é inegável que os programas de regularização fundiária proporcionam benefícios relevantes aos moradores. Todavia, revela-se imprescindível uma reavaliação crítica e aprofundada dessa temática. A limitada capacidade de atuação institucional configura entrave significativo, demandando maior articulação entre os entes federativos, bem como o envolvimento de setores tradicionais e de novos atores sociais, a exemplo de cooperativas e associações, além da promoção de ações comunitárias acompanhadas de suporte técnico e jurídico. Ademais, a ausência de políticas de Estado compromete a continuidade desses programas, enquanto a insuficiente participação das comunidades reduz substancialmente sua eficácia.

Não obstante, aspecto ainda mais preocupante reside na natureza estruturalmente excludente do modelo de governança da terra urbana vigente em todas as esferas governamentais, especialmente no âmbito municipal. Torna-se, portanto, indispensável enfrentar diretamente a estrutura fundiária, superando o paradigma historicamente consolidado, responsável pela coexistência de um expressivo déficit habitacional e de elevado contingente de moradias precárias, ao passo que vastas extensões de terras e edificações, públicas e privadas, permanecem ociosas ou subutilizadas (Fernandes, 2022).

Nesse contexto, a interpretação restritiva conferida à regularização fundiária após a promulgação da Lei nº 13.465/2017 não deve ser acolhida de forma acrítica. Referido diploma normativo deve ser compreendido em harmonia com os princípios constitucionais e internacionais aplicáveis, bem como em consonância com o Estatuto da Cidade e demais legislações de caráter urbanístico, ambiental e social, de modo a assegurar uma abordagem integrada e comprometida com a função social da propriedade e com a promoção do direito à moradia digna (Fernandes, 2022).

3.1.2 Legitimação de Posse

O instrumento de legitimação da posse encontra previsão, atualmente, nos artigos 11, VI e 25, caput da Lei nº 13.465/2017, quais sejam:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei (Brasil, 2017).

Em conformidade ao que ministra Levin (2023), a legitimação de posse constitui instituto tradicional no direito brasileiro, encontrando previsão em diversos diplomas normativos, tais como o Decreto-Lei nº 9.760/1946, o Estatuto da Terra, a Lei nº 6.383/1976, a Lei nº 6.015/1973, o Estatuto da Cidade e, anteriormente, a Lei nº 11.977/2009. No regime desta última, o titular da legitimação de posse poderia, após o decurso de cinco anos do respectivo registro, requerer sua conversão em propriedade, com fundamento na aquisição por usucapião especial urbana, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. Ressalte-se que, à época, a concessão do título estava condicionada ao prévio registro do parcelamento oriundo do projeto de regularização fundiária.

A legitimação de posse, assim como a legitimação fundiária, é outorgada no exercício da competência discricionária da Administração Pública. Todavia, distingue-se desta última por conferir ao ocupante apenas a posse, e não a propriedade do imóvel. Ademais, a ausência de critérios objetivos legalmente estabelecidos para sua concessão enseja críticas relevantes, sobretudo quanto ao risco de violação ao princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, caput, da CRFB, na medida em que a ampla margem de discricionariedade pode resultar em tratamentos desiguais entre administrados em situações equivalentes (Levin, 2023).

Diante disso, Levin (2023), instrui que se revela recomendável que a legislação municipal estabeleça parâmetros objetivos para a outorga da legitimação de posse, sem prejuízo da observância das normas gerais fixadas pela Lei nº 13.465/2017, cuja natureza nacional decorre da competência concorrente prevista no art. 24, inciso I, da Constituição Federal.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, passou-se a prever que o título de legitimação de posse será convertido automaticamente em propriedade após o prazo de cinco anos de seu

registro, desde que atendidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, que disciplina a usucapião especial urbana. Trata-se de importante instrumento de regularização fundiária, voltado à efetivação do direito à moradia, especialmente no âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), conforme previsto na referida legislação e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Levin, 2023).

O autor elucida que, uma vez preenchidos os requisitos legais, a conversão da posse em propriedade ocorre automaticamente, independentemente de requerimento do interessado ou de ato registral específico, cabendo à Administração Pública promover a regularização dominial. Não obstante, tal sistemática é objeto de críticas por privilegiar a titulação dissociada da conclusão integral da Reurb, desconsiderando que a regularização fundiária envolve finalidades mais amplas, como a garantia de serviços públicos, a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, a ampliação do acesso à terra urbanizada, a efetivação do direito à moradia digna, a promoção das funções sociais da cidade e a prevenção de novos assentamentos informais.

Esses objetivos somente se concretizam com a execução integral do projeto de regularização, não sendo suficiente a mera formalização da propriedade sem a devida infraestrutura urbana. Ademais, a titulação antecipada pode comprometer a continuidade das intervenções estatais, reduzindo incentivos à implementação das etapas subsequentes, de modo que a chamada “titulação em massa” não resolve, por si só, os problemas estruturais dos assentamentos informais.

A legitimação de posse, por sua vez, aplica-se tanto à Reurb-S quanto à Reurb-E. Nesta última, a conversão em propriedade depende do cumprimento dos requisitos das modalidades de usucapião e de requerimento do interessado, diferentemente da usucapião especial urbana, cuja conversão pode ser automática. A Lei nº 13.465/2017, assim, instituiu uma forma de “usucapião administrativa”, ampliando os mecanismos de regularização fundiária. O título pode, contudo, ser cancelado pela Administração Pública em caso de descumprimento das condições legais, especialmente quando não atendidos os requisitos das modalidades de usucapião, o que impede a conversão em propriedade. Por fim, em razão da imprescritibilidade dos bens públicos, a legitimação de posse não se aplica a imóveis situados em áreas de titularidade do Poder Público, conforme vedação expressa na Lei nº 13.465/2017 (Levin, 2023).

3.2 A CONTROVÉRSIA SOBRE A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI

A Lei nº 13.465/2017 é alvo de controvérsia doutrinária e jurisprudencial no que concerne à sua constitucionalidade, como já demonstrado, sobretudo por modificar de maneira

significativa o regime jurídico da política fundiária brasileira. As críticas acumulam-se na flexibilização de ferramentas de titulação, na ampliação da regularização de ocupações e na possibilidade de alienação de bens públicos, fator que para alguns pode violar princípios constitucionais, quais sejam, a função social da propriedade, o próprio direito à moradia, a proteção ao meio ambiente e a vedação ao retrocesso social (Gomes; Garcia, 2024).

No cerne relativo ao controle concentrado de constitucionalidade, tal normativa já foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade, notadamente na ADI 5.771, proposta pela Procuradoria-Geral da República. Questionou-se, entre outros pontos, a própria origem da norma, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, sob o argumento de ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. A ADI 5.787, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sustentou que o novo regime poderia intensificar conflitos fundiários e comprometer a proteção ambiental. A ADI 5.883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), impugnou dispositivos específicos relacionados à regularização fundiária (CNM, 2018). Já a ADI 6.787, legitimada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e outras entidades, buscou contestar pontos da lei que tratam da regularização fundiária rural e urbana e na Amazônia Legal, bem como a ameaça à proteção ambiental.

Quanto ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal, observa-se, mais uma vez, um posicionamento discordante. O Ministro Dias Toffoli, entendeu pela constitucionalidade do diploma normativo. Primitivamente, não conheceu das ADIs 5.771, por impugnação genérica, e 5.883, por ilegitimidade ativa do IAB. Na análise de mérito, pontuou que a medida provisória era válida quanto aos pressupostos constitucionais, repelindo vícios de forma, bem como reputou aptas as alterações no CPC e afastou a tese de afronta à autonomia municipal, validou pontos centrais como a legitimação fundiária sem tempo mínimo de posse, o registro eletrônico de imóveis e o limite de 2.500 hectares para regularização na Amazônia Legal, fundamentando-se em autorização expressa do texto constitucional (Migalhas, 2025).

O Ministro Flávio Dino, após pedido de vista, manifestou-se pela inconstitucionalidade de dispositivos que, em sua visão, ferem a função social da propriedade e a justiça social, como a venda de terras da União por valores muito abaixo do preço de mercado e a aplicação da legitimação fundiária para a Reurb-E (interesse específico). Sua crítica mais incisiva recaiu sobre o limite de 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares na Amazônia, argumentando que tal parâmetro favoreceria grandes latifúndios. Por outro lado, o Ministro considerou constitucionais temas como o pagamento de indenizações via precatório e a consolidação de

assentamentos antigos. A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o voto-vista, pela inconstitucionalidade parcial da lei nos mesmos termos proferidos por Dino (Migalhas, 2025).

O julgamento das ações que atacam a constitucionalidade do diploma legal foi deslocado para o Plenário Físico do STF após pedido de destaque do Ministro Gilmar Mendes, em maio de 2025. Em razão da transferência do ambiente virtual para o plenário presencial, os votos anteriormente emitidos perderam efeitos para fins de placar e o julgamento recomeça do zero no plenário presencial.

Assim, a controvérsia acerca da constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017 revela-se ainda relevante no cenário jurídico brasileiro, evidenciando a tensão entre, de um lado, a busca por eficiência e ampliação da regularização fundiária e, de outro, a necessidade de observância dos princípios constitucionais que regem a política urbana, a função social da propriedade e a proteção de direitos fundamentais.

3.3 ENTRAVES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS NA ESFERA DO PODER PROMOVENTE

Não obstante o advento da Lei nº 13.465/2017 tenha instituído a Reurb como um instrumento basilar para o enfrentamento do déficit habitacional, a plena efetivação do direito fundamental à moradia remanesce obstaculizada por óbices de natureza estrutural. O cenário de desigualdade socioeconômica e a histórica concentração de renda impelem a parcela hipossuficiente da população à ocupação de áreas irregulares ou ambientalmente frágeis. Soma-se a isso a pressão exercida pela especulação imobiliária, que, diante da valorização de perímetros urbanos, acentua conflitos possessórios e ameaça a permanência de comunidades consolidadas. Por fim, a burocratização dos procedimentos administrativos, aliada à escassez de recursos e à resistência institucional, retarda a concretização das diretrizes fixadas pelo diploma legal (Lobo, 2024). Todavia, atualmente,

[...] enfrentamos desafios significativos na sua aplicação e na efetiva execução das políticas públicas de habitação e regularização fundiária, pois os Estados e as prefeituras, em geral, optam por terceirizar alguns serviços técnicos para dar andamento a cada etapa do processo de regularização, como contratação de serviços de engenharia e jurídicos. No entanto, muitas vezes não conseguem concluir o processo de regularização fundiária, mesmo com os recursos contratados, ante a complexidade e interdisciplinaridade do tema (Lobo; Oliveira; Góes, 2024, p. 3).

Para Lobo, Oliveira e Góes (2024), o cenário habitacional brasileiro contemporâneo é marcado por um paradoxo: embora o Ministério do Desenvolvimento Regional tenha registrado

a regularização de um milhão e meio de imóveis entre 2009 e 2019, os indicadores de precariedade permanecem em patamares críticos. Conforme o IBGE e dados do último Censo (2022), o país enfrenta um déficit de seis milhões de unidades habitacionais e possui mais de cinco milhões de domicílios irregulares. A vulnerabilidade socioeconômica manifesta-se no contingente de dezesseis milhões de pessoas residentes em comunidades e favelas, além de uma população de rua que excede duzentos e trinta e seis mil indivíduos. Tais cifras não apenas quantificam o desafio logístico, mas qualificam a urgência de uma reforma fundiária urbana que assegure o mínimo existencial à população.

Afirma Renato Góes (2024), um dos idealizadores da Lei nº 13.465/2017, que a conjugação de fatores, como o crescimento demográfico acelerado, a vulnerabilidade socioeconômica e a especulação imobiliária, impulsionou a expansão do mercado informal de parcelamento do solo no Brasil. Estima-se que a irregularidade fundiária atinja aproximadamente metade do território urbano nacional, um passivo histórico cujas raízes remontam ao período colonial. Embora o advento da supracitada legislação represente um marco normativo sofisticado para o enfrentamento dessa problemática, sua eficácia social transcende a mera existência do texto legal. É contundente que a gestão pública compreenda a Reurb como um instrumento de política pública abrangente. Sob essa ótica, a regularização não se limita à titulação, mas abarca a adequação urbanística e a sustentabilidade ambiental dos núcleos informais. O sucesso desse modelo depende da capacidade do gestor em destravar entraves institucionais, transmutando a norma em ações concretas que estanquem o ciclo de informalidade e promovam a segurança jurídica territorial para as gerações futuras.

A implementação dos projetos de regularização fundiária enfrenta óbices significativos na esfera registral. A ausência de uma padronização normativa por parte das Corregedorias Estaduais e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) resulta em uma recepção incoerente da documentação relativa à Reurb, sujeitando o procedimento a interpretações divergentes e exigências específicas de cada Oficial de Registro. Esse cenário, agravado pela inexistência de prazos procedimentais uniformes, compromete a celeridade e a conclusão dos projetos.

Paralelamente, a eficácia do instituto é tensionada pelo marco temporal legislativo, ainda em discussão, que limita a regularização aos núcleos consolidados até dezembro de 2016. Essa restrição legal se torna ainda mais problemática diante da inércia fiscalizatória municipal, pois, sem o exercício efetivo do poder de polícia administrativa para coibir novas ocupações, a regularização de assentamentos pretéritos torna-se insuficiente para garantir o ordenamento territorial. Portanto, a sustentabilidade da política de Reurb pressupõe não apenas a

uniformização registral, mas uma fiscalização urbanística rigorosa que estanque a expansão da informalidade (Lobo; Oliveira; Góes, 2024).

A definição de políticas públicas, para Ávila (2011), perfaz-se como o conjunto de ações e omissões estatais, medidas regulatórias e escolhas orçamentárias que, fundamentadas no ordenamento jurídico, são implementadas pelo Poder Público para a satisfação de interesses setoriais ou coletivos. Trata-se de um sistema de execução de metas governamentais que traduz a vontade política em normas e atos administrativos concretos.

A elaboração de tais políticas constitui um processo intrincado e multifacetado, caracterizado pela interação de uma pluralidade de atores e grupos de interesse. Estes, operando em uma dialética de cooperação e conflito, buscam a mobilização de alianças estratégicas para exercer influxo sobre os centros de decisão. Tal influência manifesta-se por variados matizes: desde a defesa pública de teses e a atuação de grupos de pressão, até dinâmicas de clientelismo político ou a participação em instâncias institucionais de governança, como fóruns e conselhos regionais de desenvolvimento (Bandeira, 2006, *apud* Ávila, 2011).

A noção de clientelismo “[...] indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (Carvalho, 1997 *apud* Sabourin, 2020, p. 1).

Tal fenômeno relaciona-se com o alto índice de discricionariedade admitido pelo legislador para com os gestores do poder executivo municipal.

No que concerne à relação da burocracia excessiva e à incapacidade operacional dos entes locais, os dados estatísticos evidenciam que a densidade normativa da Reurb não encontrou o necessário suporte institucional na ponta da execução administrativa. Segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios – CNM (2023), um contingente alarmante de 1.863 (mil oitocentos e sessenta e três) municípios brasileiros declarou formalmente a ausência de uma equipe técnica mínima para a condução dos processos de regularização fundiária. Este déficit de capital humano qualificado, que perpassa pela carência de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e assessores jurídicos especializados, constitui um entrave que condena o procedimento à estagnação.

Essa insuficiência administrativa ratifica a problemática da terceirização mencionada anteriormente. Na ausência de quadros próprios, as municipalidades tornam-se dependentes de consultorias externas que, por vezes, não detêm a capilaridade necessária para lidar com as especificidades socioambientais de cada núcleo urbano. Assim, o descompasso entre a

obrigação legal de regularizar e a ausência de braço executivo nos municípios aprofunda o abismo entre a norma e a realidade, convertendo o direito à moradia em uma promessa fática de difícil concretização. Tal vulnerabilidade institucional, somada à escassez de recursos, fragiliza a autonomia municipal e abre margem para que a implementação da política pública seja pautada por critérios de conveniência política em detrimento do rigor técnico e social.

CONCLUSÃO

A presente monografia jurídica buscou investigar os entraves legais, políticos e administrativos no âmbito do poder promovedor, que obstaculizam a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e comprometem a efetivação do direito fundamental à moradia digna no Brasil. Ao longo das três seções que compõem o trabalho, ficou demonstrado que a crise habitacional brasileira não decorre apenas da ausência de marcos normativos adequados, mas, sobretudo, da incapacidade estrutural do Estado em operacionalizar os instrumentos jurídicos disponíveis.

A análise histórica empreendida na primeira seção revelou que a desigualdade fundiária brasileira com profundas raízes, que remontam ao começo da história nacional e consolidaram ao longo do tempo a concentração de terras, a exclusão das populações pobres e a formação de um modelo de urbanização excludente e periférico. O percurso legislativo, demonstra que, embora o ordenamento jurídico tenha avançado progressivamente na proteção do direito à moradia e na criação de instrumentos de regularização fundiária, tais avanços normativos não foram acompanhados de reformas institucionais capazes de garantir sua efetividade no plano concreto.

A segunda seção evidenciou que o direito à moradia, reconhecido no plano internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, foi incorporado expressamente ao rol dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988 somente por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. Todavia, ainda que o direito à moradia já encontrasse proteção implícita no texto constitucional originário, sua concretização permanece distante para milhões de brasileiros, em razão tanto da financeirização do território quanto da insuficiência das políticas públicas habitacionais.

A terceira seção, central à proposta da pesquisa, demonstrou que a Lei nº 13.465/2017, embora tenha instituído instrumentos inovadores, enfrenta obstáculos de ordem político-administrativa que comprometem sua efetividade. Conforme apurado, 1.863 municípios brasileiros declararam formalmente, em levantamento da CNM (2023), não possuir equipe técnica mínima para conduzir os processos de regularização fundiária. A ausência de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e assessores jurídicos especializados nos quadros municipais torna os gestores dependentes de consultorias externas que, por vezes, não detêm capilaridade suficiente para lidar com as especificidades socioambientais de cada núcleo urbano informal.

A isso se somam a ausência de padronização normativa por parte das Corregedorias Estaduais e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que resulta em recepção incoerente da documentação relativa à Reurb pelos Oficiais de Registro; a alta discricionariedade conferida pelo legislador aos gestores municipais, que abre margem à instrumentalização clientelista dos procedimentos de titulação; e a inércia fiscalizatória municipal, que, ao não coibir novas ocupações irregulares, torna insuficiente a regularização de assentamentos pretéritos para garantir o ordenamento territorial.

Confirma-se, portanto, a hipótese central da pesquisa: os entraves legais, político e administrativos no âmbito do poder promovedor traduzidos na burocracia excessiva, na alta discricionariedade administrativa e na influência de práticas clientelistas, atuam como fatores obstaculizantes à aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017, contribuindo para a morosidade dos processos de titulação, para a exclusão das populações vulneráveis do acesso à propriedade regularizada e para a perpetuação de cenários de insegurança jurídica, informalidade e desigualdade socioespacial, com impactos diretos sobre a efetivação do direito fundamental à moradia digna.

Conclui-se que a superação desses obstáculos demanda uma abordagem multidimensional. No plano normativo, impõe-se a uniformização dos procedimentos registrais da Reurb pelo CNJ e pelas Corregedorias Estaduais, bem como a definição de critérios objetivos para a outorga da legitimação de posse, de modo a reduzir a discricionariedade e mitigar os riscos de clientelismo. No plano institucional, é indispensável o fortalecimento da capacidade técnica dos municípios, por meio de políticas de formação e contratação de servidores especializados, além de mecanismos robustos de cooperação federativa que permitam aos entes locais de menor porte acessar suporte técnico e financeiro para a implementação da Reurb. No plano político, faz-se necessário consolidar a regularização fundiária como política de Estado, dotada de continuidade e financiamento estável, dissociada das alternâncias governamentais e comprometida, em sua essência, com a promoção da justiça socioespacial e da cidadania plena.

Por fim, registra-se que a Lei nº 13.465/2017 representa um avanço inegável no campo do direito urbanístico brasileiro, mas sua efetividade social somente se realizará plenamente quando a gestão pública compreender a Reurb não como um procedimento burocrático de titulação em massa, mas como um instrumento integrado de política pública, comprometido com a adequação urbanística, a sustentabilidade ambiental e, sobretudo, com a dignidade das pessoas que, por décadas, habitaram na invisibilidade jurídica.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Alceli Ribeiro; DE QUADROS, Doacir Gonçalves. **O direito à moradia como direito humano fundamental e sua positivação no direito constitucional brasileiro**. Revista Direitos Humanos e Democracia, [S. l.], v. 12, n° 24, p. e15324, 2024. DOI: 10.21527/2317-5389.2024.24.15324. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15324>. Acesso em: 6 abr. 2026.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Política Fundiária: informações gerais. Belo Horizonte, [s.d.]**. Disponível em: https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/politica_fundiaria/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=8&tagAtual=8. Acesso em: 30 nov. 2025.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. 74 p.
- ÁVILA, Mário Lúcio de. **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do Território Águas Emendadas**. 2011. 268 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/129872411/A%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica_territorializada_de_desenvolvimento_rural_o_caso_do_Territ%C3%B3rio_%C3%81guas_Emendadas. Acesso em: 9 abr. 2026.
- AZEVEDO, Aluísio. **O cortiço**. 30ª ed., São Paulo: Ática, 1997.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. **Institucionalização de regiões no Brasil. Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n° 1, p. 34-37, jan°/mar. 2006. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v58n1/a15v58n1.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2026.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Coord.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/745013899/Origens-Da-Habitacao-Social-No-Brasil-Nabil-Bonduki>. Acesso em: 8 abr. 2026.
- BONICENHA, Rodrigo Cardoso. **Financeirização e Território: uma revisão da literatura recente**. In: **encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**, 17., 2017, São Paulo. São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-16. Disponível em: https://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.9/ST%203.9-01.pdf. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil. Outorgada em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição do Brasil. Decretada e promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 52, p. 1-13, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

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). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para a melhoria da gestão de projetos de assentamento; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.424, de 20 de junho de 2011, 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.483, de 31 de maio de 2007, 12.512, de 21 de outubro de 2011, 10.257, de 10 de julho de 2001, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, 11.947, de 16 de junho de 2009, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 10.823, de 19 de dezembro de 2003, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e nº 1.876, de 15 de julho de 1981; e providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

CALDAS MENEZES, F. **Inovações do Programa Minha Casa, Minha Vida nas questões habitacionais: avanços e retrocessos introduzidos pela Lei nº 11.977/2009.** Revista da Defensoria Pública da União, v. 1, nº 05, 7 dez. 2018.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. **Considerações gerais sobre REURB.** In: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (Org.). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos.** Rio de Janeiro, RJ: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021. 164 f. Disponível em: https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_pratico_s.pdf. Acesso em: 6 dez. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Ações de Inconstitucionalidade ao novo marco da regularização fundiária tramitam no STF.** Portal CNM, Brasília, DF, 26 janº 2018. Disponível em: <https://old.cnm.org.br/comunicacao/noticias/acoes-de-inconstitucionalidade-ao-novo-marco-da-regularizacao-fundiaria-tramitam-no-stf>. Acesso em: 25 mar. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Pesquisa CNM: 1.863 municípios declaram falta de equipe técnica para a regularização fundiária urbana.** Brasília: CNM, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-cnm-1-863-municipios-declaram-falta-de-equipe-tecnica-para-a-regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 9 abr. 2026.

CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da; RAMOS, Ian Filipe Barbosa. **O direito à moradia como condição para atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana.**

Leopoldianum, Santos, v. 48, n° 136, 2022. Disponível em:
<https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/1348>. Acesso em: 8 abr. 2026.

DIAS, Caio Smolarek; DIAS, Solange Irene Smolarek. **História urbana brasileira e os desafios a serem superados**. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO (CODE/IPEA), 1., 2011, Brasília. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:
<https://www2.fag.edu.br/professores/solange/PRODUCAO%20CIENTIFICA/2011%20CODE%20IPEA%20ANPUR/Artigo%20-%20Hist%C3%B3ria%20urbana%20brasileira%20e%20os%20desafios%20a%20serem%20superados.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2026.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara de Cirqueira de. **A Regularização Fundiária Urbana Na Lei Nº 13.465/2017: Análise Da Adequação De Seus Instrumentos À Política Urbana Constitucional**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Florianópolis, Brasil, v. 5, n° 1, p. 83–103, 2019. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2019.v5i1.5554. Disponível em:
<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/5554>. Acesso em: 6 dez. 2025.

ECCARD, Ana Flávia Costa; BORBA, Rogério; TEZA, Jordana. **O direito à moradia no Brasil: avanços e retrocessos nas políticas públicas**. Revista de Direito Público Contemporâneo, Rio de Janeiro, v. 1, n° 1, 2024. Disponível em:
<https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/rdpc/article/view/125/81>. Acesso em: 8 abr. 2026.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017 / The logic behind landholding regularization policies: the paradigm changed by law 13.465/2017**. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 10, n° 3, p. 1449–1482, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 25 mar. 2026.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. Roma: International Land Coalition (ILC), 2012. Governança da Terra no Século XXI: SESSÕES FRAMING THE DEBATE**, n° 2. Disponível em:
https://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/politicas_fundiarias_brasil-bmf_caw_ecg.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021. 460 p. Disponível em:
https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf. Acesso em: 6 dez. 2025.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n° 15, p. 9–24, 2022. Disponível em:
<https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 25 mar. 2026.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte,

v. 20, n° 1, p. 212-233, jan°/jun° 2013. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 8 abr. 2026.

GOMES, Thays Moreira; GARCIA, Filipe Rodrigues. **Ponderações sobre a Inconstitucionalidade da Legitimação Fundiária na Aplicação da REURB**. Revista Insigne de Humanidades, [S. l.], v. 1, n° 2, p. 147-171, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13172168>. Disponível em: <https://insigneacademica.com.br/ojs/index.php/revistainsignedehumanidades/article/view/21>. Acesso em: 25 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Geografia. **Atlas do espaço rural brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 28 out. 2025.

LEVIN, A. **Legitimação fundiária e legitimação de posse: polêmicas sobre os institutos de regularização fundiária regulados pela Lei nº 13.465/2017**. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, [S. l.], v. 2, n° 12, 2023. Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/15>. Acesso em: 25 mar. 2026.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha; OLIVEIRA, Flávia Paulo; GÓES, Renato. **Regularização fundiária: terras, direitos e cidadania**. Boletim, n° 3190, abr. 2024. Disponível em: https://mirandaelobo.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Boletim_AASP_3190_Em-pauta-2.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/777593734/O-Impasse-Da-Politica-Urbana-No-Brasil-Erminia-Maricato?_gl=1*1gn0sj3*_up*MQ..*_ga*MTM0MzA2MDkyOS4xNzc1NzMzMdAw*_ga_Z4ZC50DED6*czE3NzU3MzI5OTkkbzEkZzEkdDE3NzU3MzI5OTkkajYwJGwwJGgw*_ga_8KZ8BV0P5W*czE3NzU3MzI5OTkkbzEkZzEkdDE3NzU3MzI5OTkkajYwJGwwJGgw. Acesso em: 8 abr. 2026.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MARRARA, Thiago; CASTRO, André Simionato. O processo administrativo de regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO). Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (Org.). **Caderno de Direito e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: UNIRIO, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/article/view/9524>. Acesso em: 31 maio 2026.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. **O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n° 14, p. 113-134, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/a20d4d5e-5e22-4cc5-8f1e-95ff750da48a/content>. Acesso em: 6 abr. 2026.

MIGALHAS. **STF: Lei de regularização fundiária será julgada em plenário físico.** [S. l.], 23 maio 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/431005/stf-lei-de-regularizacao-fundiaria-sera-julgada-em-plenario-fisico>. Acesso em: 25 mar. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** [S. l.]: Assembleia Geral da ONU, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2019

SABINO, Jamilson Lisboa. **Tratado de Regularização Fundiária Urbana.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SABOURIN, Eric. Clientelismo e participação nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 58, n° 4, e217798, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.217798>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/qwL64Tm3rBwFqcjdS6rPYNc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 abr. 2026.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro: relatório da missão conjunta da relatoria nacional e da ONU: 29 de maio a 12 de junho de 2004.** São Paulo: Instituto Polis, 2005. 160 p. Disponível em: https://bibliotecadigital.abong.org.br/jspui/bitstream/11465/412/1/POLIS_direito_moradia_brasil_viola%C3%A7%C3%B5es_praticas_positivas.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n° 20, dez./jan°/fev. 2010. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia>. Acesso em: 5 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.** *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, n°1, 2007, p.171-213. ISSN 1982-1921. Disponível em <http://www.dfj.inf.br/>. Acesso em: 10 abr. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67802859/035.estatutocidade-libre.pdf?1624976125=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_Estatuto_da_Cidade_e_suas_Diretrizes_G.pdf&Expi

res=1764851138&Signature=VYbbHWODixyczv7ve-HUiaTFt0d1GPqx9GP8PzSpJu.
Acesso em: 4 dez. 2025.

ZANETTI, Edson Luiz; OLIVEIRA, Márcio Dias de. **O Regime Jurídico da propriedade rural no Brasil: importantes aspectos sobre a inclusão social no campo.** [S.l.]: UNIESP, 2017. p. 6-22. Disponível em:
https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170601131311.pdf. Acesso em: 6 dez. 2025.