

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

Letícia Maria Ribeiro

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA E DA  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

DIREITO IMOBILIÁRIO

SÃO PAULO

2023

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

Letícia Maria Ribeiro

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA E DA  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Imobiliário, sob a orientação do Prof. Dr. Everaldo Augusto Cambler.

SÃO PAULO

2023

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -  
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Ribeiro, Letícia Maria

A Regularização Fundiária Urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia adequada e da função social da propriedade / Letícia Maria Ribeiro. -- São Paulo: [s.n.], 2023. 84p ; cm.

Orientador: Everaldo Augusto Cambler.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)-- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Especialização em Direito Imobiliário, 2023.

1. Regularização Fundiária Urbana. 2. Direito fundamental à moradia adequada. 3. Função social da propriedade. 4. Instrumento de concretização. I. Cambler, Everaldo Augusto. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Trabalho de Conclusão de Curso, Especialização em Direito Imobiliário. III. Título.

CDD

Letícia Maria Ribeiro

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA E DA  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Monografia apresentada à Banca Examinadora da  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como  
exigência parcial para obtenção do título de  
ESPECIALISTA em Direito Imobiliário, sob a  
orientação do Prof. Dr. Everaldo Augusto Cambler.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

A Deus e à Nossa Senhora e aos meus pais e ao meu irmão, sempre.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a regularização fundiária urbana como instrumento apto a concretizar o direito fundamental à moradia adequada e a função social da propriedade. Para tanto, o estudo é desenvolvido a partir da análise do histórico da ocupação do solo brasileiro e das normativas em termos urbanísticos e registrais, a fim de se melhor compreender como ocorreu o processo de urbanização no Brasil e as normas editadas para regular esse assunto. Posteriormente, são tecidos apontamentos sobre as principais discussões internacionais e sobre os instrumentos e convenções delas advindos, relativos à habitação, bem como analisa-se o direito de propriedade e o direito à moradia como direitos fundamentais, tanto no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, quanto no âmbito das dimensões de direitos fundamentais. Além disso, as pesquisas apresentadas permitem evidenciar o número preocupante de ocupações irregulares existentes no Brasil, desprovidas da adequação necessária a uma moradia. Assim, analisa-se a regularização fundiária urbana como instrumento capaz não só de promover a reinserção formal dos núcleos urbanos informais consolidados ao espaço urbano e promover a titulação dos ocupantes, mas como mecanismo eficaz para a promoção do direito fundamental social à moradia adequada e da função social da propriedade, mediante medidas em diversos âmbitos, com flexibilizações e dispensas, a fim de promover essa finalidade precípua. Para tanto, utiliza-se de revisão bibliográfica e da análise das normas atinentes ao tema. Por fim, o presente estudo conclui que a regularização fundiária urbana revela-se como importante e eficaz instrumento para a concretização do direito fundamental à moradia adequada e da função social da propriedade, mas constitui-se em medida de exceção, ao mesmo tempo em que se faz necessária a implementação de políticas públicas no setor habitacional, a fim de que esses dois bens jurídicos sejam garantidos e observados em um contexto de seriedade e responsabilidade continuamente.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Moradia adequada. Direito de propriedade. Função social da propriedade.

## **ABSTRACT**

This study analyzes Urban Land Regularization as an instrument able to materialize the fundamental right to adequate housing and the social function of property. Therefore, the study is developed from the analysis of the history of the occupation of Brazilian land and the regulations in urbanistic and registration terms, in order to better understand how the urbanization process occurred in Brazil and the legal rules edited to regulate this subject. Subsequently, notes are made on the main international discussions and on the instruments and conventions arising from them, related to housing, as well as analyzing the right to property and the right to housing as fundamental rights, both within the scope of the Brazilian legal system, as well as within the dimensions of fundamental rights. In addition, the research studies presented allow to highlight the worrying number of informal settlements existing in Brazil, devoid of the necessary adequacy for housing. Thus, Urban Land Regularization is analyzed as an instrument capable not only of promoting the formal reinsertion of consolidated informal settlements into the urban space and promoting the titling of occupants, but as an effective mechanism for promoting the fundamental social right to adequate housing and social function of property, through measures in many areas, with flexibilities and exemptions, in order to promote this primary purpose. For this purpose, a bibliographical review and analysis of legal rules related to the subject are used. Finally, this study concludes that Urban Land Regularization proves to be an important and effective instrument for the achievement of the fundamental right to adequate housing and the social function of property, but constitutes an exception measure, at the same time that is necessary to implement public policies in the housing sector, so that these two major themes are continuously guaranteed and observed in a context of seriousness and responsibility.

Keywords: Urban Land Regularization. Adequate housing. Right to property. Social function of property.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BNH	Banco Nacional da Habitação
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO SOLO BRASILEIRO E DAS NORMATIVAS EM TERMOS URBANÍSTICOS E REGISTRAS</b> .....	12
2.1	Sistema de Sesmarias.....	12
2.2	As Ordenações do Reino e os regramentos simples de direito urbanístico ..	13
2.3	Lei Regulamentar de 01 de outubro de 1828 .....	14
2.4	Leis de Desapropriações.....	15
2.5	Lei Orçamentária nº 317 de 1843.....	15
2.6	Lei nº 601 de 1850 – Lei de Terras .....	16
2.7	Lei nº 1.237 de 1864 .....	18
2.8	Código Civil de 1916 .....	19
2.9	Decreto-Lei nº 58 de 1937.....	20
2.10	Lei nº 4.380 de 1964 .....	22
2.11	Lei nº 4.591 de 1964 .....	23
2.12	Decreto-Lei nº 271 de 1967.....	25
2.13	Lei nº 6.015 de 1973 .....	26
2.14	Lei nº 6.766 de 1979 .....	27
2.15	Constituição Federal de 1988.....	28
2.16	Lei nº 10.257 de 2001 .....	29
2.17	Código Civil de 2002 .....	31
2.18	Lei nº 11.977 de 2009 e Lei nº 13.465 de 2017.....	33
<b>3</b>	<b>O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NOS CONTEXTOS JURÍDICO E FÁTICO DO BRASIL</b> .....	35
3.1	Breves apontamentos sobre as discussões internacionais relativas à habitação .....	35
3.2	O direito à propriedade e à moradia no âmbito das dimensões de direitos fundamentais .....	37
3.3	O direito de propriedade e o direito à moradia como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro .....	41
3.4	Os percalços na efetivação ao direito à moradia.....	44
<b>4</b>	<b>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</b> .....	48
4.1	Conceitos .....	48

4.2	Objetivos .....	60
4.3	Modalidades .....	60
4.4	Legitimados .....	61
4.5	Procedimento administrativo .....	62
4.6	Meios de titulação dos ocupantes .....	66
4.7	A Regularização Fundiária Urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia adequada e da função social da propriedade .....	68
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>71</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa realizar um estudo acerca da Regularização Fundiária Urbana como verdadeiro instrumento à disposição do Poder Público, hábil à concretização do direito fundamental social à moradia adequada e da função social da propriedade. Para tanto, utiliza-se de revisão bibliográfica e da análise das normas atinentes ao tema.

A pertinência temática do presente trabalho decorre do expressivo número de ocupações irregulares existentes nos espaços urbanos do Brasil, tendo sido destinado o tópico 3.4 para análise dessa informação, o que resultou na necessidade de edição de uma lei na tentativa de, a partir de medidas em diversos âmbitos, regularizar, conferir formalidade, a essas diversas ocupações constituídas à margem das regulamentações legais existentes.

Nesse aspecto, o presente trabalho busca evidenciar o histórico da ocupação do solo brasileiro, bem como o arcabouço normativo existente em termos urbanísticos e registrais, a fim de que se possa melhor compreender a origem e a perpetuação dessas ocupações irregulares e as normas existentes para a ordenação do espaço urbano.

Em seguida, adentra-se o estudo das principais discussões internacionais relativas à habitação, com destaque para os instrumentos normativos idealizados sobre o assunto, a fim de evidenciar que as ocupações irregulares não se restringem à mera irregularidade formal de ocupação do solo urbano, mas são, na verdade, a tradução da ocupação de lugares com a finalidade de habitar, de constituir moradia.

Nesse contexto, analisa-se o direito à propriedade e à moradia no âmbito das dimensões de direitos fundamentais, bem como a caracterização de direitos fundamentais a eles conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro, para, então, demonstrar os percalços na efetivação a esse direito fundamental social, ao direito à moradia, por meio dos estudos publicados pela Fundação João Pinheiro e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os quais revelam expressivos números de ocupações irregulares nos espaços urbanos do Brasil, e evidenciam a importância de que sejam desenvolvidos instrumentos capazes de solucionar essa questão tão relevante.

Assim, surge a Regularização Fundiária Urbana, com a edição da Lei nº 13.465/17, atualmente vigente para o assunto, como instrumento capaz de conferir

muito mais do que apenas formalidade a essas ocupações, mas como instrumento hábil a concretizar exatamente o direito fundamental social à moradia adequada e a função social da propriedade, porquanto estabelece medidas em diversos âmbitos, como será estudado no último capítulo.

No que se refere à Lei nº 13.465/17, Alberto Gentil de Almeida Pedroso destaca a importância da referida legislação não só para legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, mas também para que haja o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanística-ambiental pelo Estado, que se reflete nos Registros de Imóveis do país.<sup>1</sup>

Em continuidade, o último capítulo destina-se ao estudo da regularização fundiária urbana, por meio da análise dos conceitos, objetivos, modalidades de regularização fundiária urbana, legitimados a requerer tal instrumento, bem como pelo estudo do procedimento administrativo da regularização, alguns dos meios possíveis para titulação desses ocupantes, mencionados pela Lei nº 13.465/17, e uma síntese da evidência, presente ao longo do desenvolvimento do trabalho, da Regularização Fundiária Urbana como importante instrumento de concretização do direito fundamental à moradia adequada e da função social da propriedade.

Nesse aspecto, cumpre destacar o entendimento de Paulo Sérgio Velten Pereira, de que a moderna propriedade urbana assume novo conteúdo, o qual também evidencia-se no cumprimento das funções sociais da cidade, entre as quais está a promoção do acesso à moradia das pessoas menos favorecidas, por meio da regularização fundiária.<sup>2</sup>

Assim, ressalta-se que o olhar a ser conferido ao presente trabalho volta-se, especialmente, à regularização fundiária urbana de interesse social, por ser aquela destinada à população mais necessitada de atenção do Poder Público, na exata medida em que se traduz em acesso à moradia adequada, com toda a significação de adequação, apresentada no presente estudo.

---

<sup>1</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17 (art. 9º ao art. 54). In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros (coord.). *Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, 2018. p. 63.

<sup>2</sup> PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 769.

## 2 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO SOLO BRASILEIRO E DAS NORMATIVAS EM TERMOS URBANÍSTICOS E REGISTRAIS

O estudo do histórico da ocupação do solo brasileiro e das principais normativas em termos urbanísticos e registrais se revela pertinente, a fim de se permitir uma melhor visualização do panorama relativo à ordenação do espaço urbano e da questão relativa à moradia no contexto atual, que tornaram necessária a edição de uma lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), com o intuito de se garantir o direito fundamental à moradia adequada e a própria função social da propriedade em regiões constituídas à margem das regulamentações existentes. Além disso, as considerações quanto às normas no âmbito registral também se mostram pertinentes, tendo em vista a participação dos Registros de Imóveis no procedimento da Reurb, bem como pelo fato de serem os responsáveis pela proteção do direito de propriedade.

### 2.1 Sistema de Sesmarias

Maria Helena Diniz ressalta que o início da história da propriedade imobiliária brasileira ocorre com o descobrimento do Brasil, em razão do fato de que a partir desse acontecimento todas as terras passaram ao domínio público.<sup>3</sup> Em continuidade, a autora salienta que a propriedade privada foi instituída pela Coroa Portuguesa por meio de doações, reguladas pelas Ordenações do Reino, como forma de estimular a ocupação do solo brasileiro, mas sem que houvesse, entretanto, a transferência do domínio pleno.<sup>4</sup>

Nesse sentido, os donatários recebiam da Coroa uma área de dez léguas, ao que se denominava sesmaria, e as cinquenta léguas restantes seriam do Reino.<sup>5</sup> Nesse sistema sesmarial, portanto, a Coroa Portuguesa tinha como objetivo a exploração efetiva das terras, sob pena de que estas retornassem à Coroa.<sup>6</sup> Assim,

---

<sup>3</sup> DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 2. ed. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 15.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 15-16.

<sup>6</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. p. 67.

surgiu a expressão terras devolutas, aplicável àquelas terras que não eram efetivamente exploradas e, conseqüentemente, eram devolvidas à Coroa.<sup>7</sup>

Diferentemente do sistema de sesmarias estabelecido em Portugal, que tinha como característica a doação de terras em caráter vitalício, mas que não eram transmissíveis com a morte, no sistema de sesmarias estabelecido no Brasil, a doação de terras adquiriria caráter perpétuo desde que houvesse a efetiva exploração das terras doadas.<sup>8</sup>

Esse sistema sesmarial permaneceu até 1822, quando foi suspenso pela Resolução de 17 de julho daquele ano.<sup>9</sup> A partir desse momento, houve um vazio legislativo em termos de regulamentação da transmissão da propriedade imóvel, iniciando-se um período marcado pela posse.<sup>10</sup>

## 2.2 As Ordenações do Reino e os regramentos simples de direito urbanístico

José Afonso da Silva leciona que o fenômeno urbano no Brasil está relacionado à política de ocupação da Colônia, e que sua evolução está vinculada aos ciclos econômicos brasileiros.<sup>11</sup> Nesse sentido, o autor destaca que a exploração de recursos naturais, principalmente o pau-brasil inicialmente, originou as primeiras feitorias, e com as expedições colonizadoras houve o início da formação de vilas e povoados.<sup>12</sup>

Ainda no contexto do Brasil Colonial, em que vigente as Ordenações do Reino, José Afonso da Silva destaca que as referidas Ordenações estabeleciam regras gerais e simples de direito urbanístico.<sup>13</sup> Nesse sentido, o autor ressalta que seria possível extrair daquelas normas a ideia de que caberia às autoridades locais as imposições urbanísticas, e informa que nas Ordenações Filipinas havia normas gerais sobre a estética das cidades e sobre relações de vizinhança e direito de construir.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. p. 67.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>9</sup> DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 2. ed. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 16.

<sup>10</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.), *op. cit.*, p. 67.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 21.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 51.

Ainda nessa conjuntura de regulamentação de assuntos urbanísticos pelas autoridades locais, o autor salienta que havia, por aquelas, determinação de arruamentos, obrigações de alinhamento e até mesmo desapropriações, e exemplifica que em 1712, aproximadamente, a Câmara Municipal de Vila Rica – Ouro Preto – regulava assuntos urbanísticos no tocante à arruamento e beleza da cidade.<sup>15</sup>

### 2.3 Lei Regulamentar de 01 de outubro de 1828

A Constituição do Império de 1824,<sup>16</sup> em seus artigos 167 e 168, dispôs sobre a existência de Câmaras de Vereadores em todas as cidades e vilas, e ainda estabeleceu em seu art. 169 que as atribuições das Câmaras seriam definidas por meio de uma lei regulamentar.

A lei em referência é a Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828,<sup>17</sup> que em seu artigo 66, em especial, passou a dispor que aos Vereadores incumbiriam, dentre outros, os assuntos de alinhamento, limpeza e iluminação das ruas, bem como conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edifícios, calçadas, pontes e outras construções em benefício comum dos habitantes.

Em linhas gerais, o art. 71<sup>18</sup> da referida lei resume os assuntos passíveis de deliberação pelas Câmaras, e logo após menciona que sobre tais matérias as Câmaras formariam suas posturas, posteriormente publicadas por editais.

Nesse sentido, é possível perceber o início da delimitação das competências dos Municípios muito relacionadas à regulamentação de assuntos locais, o que remete à atual disposição do art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal de 1988, os quais estabelecem ser de competência dos Municípios legislar sobre assuntos de

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 52.

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (sic) de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. *Coleção de Leis do Império do Brasil – 1824*, v. 1, p. 7. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 14. nov. 2022.

<sup>17</sup> BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova fôrma (sic) ás (sic) Camaras Municipaes (sic), marca suas attribuições (sic), e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm). Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>18</sup> Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas.

interesse local, bem como promover adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

## 2.4 Leis de Desapropriações

Ainda no contexto dos primeiros regramentos urbanísticos, José Afonso da Silva leciona que o Ato Adicional à Constituição Imperial de 1824, que descentralizou o poder nas províncias e criou as Assembleias Legislativas, conferiu-lhes competência sobre alguns assuntos urbanísticos, como legislar sobre desapropriação por utilidade municipal e provincial.<sup>19</sup>

Entretanto, menciona o autor que foi através das leis de desapropriação que se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas. A primeira delas datada de 09 de setembro de 1826, a qual autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública, seguindo-se outras leis, com destaque para a Lei 816 de 10 de julho de 1855, destinada a regular as desapropriações para construção de estrada de ferro.<sup>20</sup>

## 2.5 Lei Orçamentária nº 317 de 1843

No que concerne às primeiras normativas em termos registrais, destaca-se a Lei Orçamentária nº 317 de 1843,<sup>21</sup> a qual por meio do seu artigo 35 criou o Registro Geral de Hipotecas, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 482 de 1846.<sup>22</sup> Nesse sentido, leciona Waldemar Loureiro que é possível afirmar que com a Lei Orçamentária nº 317 houve a criação dos primeiros cartórios no Brasil.<sup>23</sup>

O Decreto nº 482 de 1846, em seu artigo 1º, definiu a alocação espacial do Registro Geral de Hipotecas em cada uma das Comarcas do Império, a cargo de um dos Tabeliães da Cidade ou Vila principal da Comarca e, além disso, definiu regras

---

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 54.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 54-55.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843. Fixando a Despesa (sic) e orçando a Receita para os exercícios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim317.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm). Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>22</sup> BRASIL. Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas (sic). *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1846*, v. 1, p. 153. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>. Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>23</sup> LOUREIRO, Waldemar. *Registro da propriedade imóvel*. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 1. p. 30.

gerais para o registro das hipotecas, como o artigo 2º, o qual dispôs que o registro das hipotecas seria realizado no Cartório do Registro Geral da comarca em que situados os bens hipotecados.

Luiz Guilherme Loureiro destaca que a finalidade primeira do Registro de Imóveis, portanto, foi garantir a publicidade das hipotecas, haja vista a necessidade de estímulo ao crédito e, ao mesmo tempo, de assegurar a instituição de um sistema de garantias dotado de estabilidade e segurança.<sup>24</sup> Portanto, é de se concluir, como bem destaca Christiano Cassettari, que a primeira forma de registro no Brasil não se destinou a tratar da propriedade, mas sim de um sistema de garantias, consubstanciado na hipoteca.<sup>25</sup>

## 2.6 Lei nº 601 de 1850 – Lei de Terras

Superado o momento inicial de ocupação do solo brasileiro por meio da concessão de sesmarias pela Coroa Portuguesa e sua posterior suspensão, a posse passou a ditar a situação, como mencionado anteriormente. Como consequência do contexto que se apresentava, de não se saber ao certo quem ocupava determinada porção de terra, foram editados a Lei nº 601 em 1850 e o seu Decreto Regulamentador nº 1.318 em 1854, como uma tentativa do governo de realizar um levantamento da quantidade de terras em mãos de particulares.<sup>26</sup>

A Lei nº 601 e seu Decreto nº 1.318 criaram o Registro das Terras Possuídas, conforme se extrai do artigo 13 da referida lei e do título que inaugura o Capítulo IX do referido decreto. Esse Registro seria formado a partir das declarações dos possuidores de terras aos vigários de cada uma das freguesias do Brasil Império, a teor do disposto nos artigos 91 e 97 do Decreto.

Nesse sentido, Ivan Jacoppetti do Lago ressalta o conteúdo e a forma como deveriam ser feitas tais declarações:

As declarações seriam prestadas pelos possuidores ou pessoas em seu nome, ou, em sendo incapazes, por seus representantes legais.

---

<sup>24</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 11. ed ver., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 580.

<sup>25</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. p. 68.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 68.

Deveriam essas declarações conter o nome do possuidor, a freguesia de localização das terras, a extensão da posse e o nome e os limites do imóvel. A declaração deveria ser feita em duas vias, uma das quais ficaria arquivada com o registro, e outra seria devolvida ao possuidor anotada com o número de livro e folha em que fora registrado.<sup>27</sup>

Em continuidade, o supracitado autor ressalta que esses registros incumbiam aos vigários das paróquias, em razão de a religião católica ser a oficial do Estado à época, e que tal registro era realizado apenas uma vez, sem previsão de cancelamentos ou averbações, transmissões ou onerações.<sup>28</sup> Assim, preenchidos os livros, esses eram encerrados e remetidos para a elaboração do Registro Geral das Terras Possuídas.<sup>29</sup>

Importa salientar que tal registro paroquial não tinha o condão de transferir a propriedade, nem constituía-se como forma aquisitiva da propriedade imóvel, conforme disposição do artigo 94 do Decreto, em razão de seu puro objetivo estatístico. Além disso, o referido registro não conferia publicidade, o que poderia implicar futuras reivindicações.<sup>30</sup>

Além desse registro paroquial, com objetivo mais estatístico, a Lei nº 601 de 1850 e seu Decreto estabeleceram importantes disposições no que se refere à revalidação de sesmarias e à legitimação de posses. Quanto à primeira, restou estabelecido que seriam revalidadas as sesmarias que se achassem cultivadas e servindo de morada habitual do sesmeiro e passassem pelo procedimento de medição e demarcação. Ainda, quanto à legitimação, restou estabelecido que seriam legitimadas as posses mansas e pacíficas, fossem decorrentes de ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, e que também se achassem cultivadas e servindo de moradia habitual do posseiro, bem como passassem pelo procedimento de medição e demarcação.

Assim, findo o procedimento de medição tanto para a revalidação de sesmarias, quanto para a legitimação de posses, e sua posterior aprovação, nos termos do art. 51 do Decreto nº 1.318 e do art. 11 da Lei nº 601 seria emitido o respectivo título de

---

<sup>27</sup> LAGO, Ivan Jacopetti do. *História do Registro de Imóveis*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v.1. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenação). p. 174-175.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. *Publicidade Registral Imobiliária*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 107.

<sup>30</sup> LOUREIRO, Waldemar. *Registro da propriedade imóvel*. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 1. p. 28-29.

posseção, sesmaria ou concessão, em favor do posseiro, sesmeiro ou concessionário.

## 2.7 Lei nº 1.237 de 1864

O sistema de Registro Geral de Hipotecas instituído pela Lei Orçamentária nº 317 de 1843 não surtiu os efeitos esperados, como destaca Ivan Jacopetti do Lago, e muito em razão da ausência dos princípios da especialidade e da publicidade.<sup>31</sup> Isso contribuiu para que fosse criado um mecanismo de registro que proporcionasse mais segurança para as garantias, o qual deveria, para tanto, abarcar as transmissões imobiliárias.<sup>32</sup>

Assim, foi editada a Lei nº 1.237 em 1864 que criou o Registro Geral, com a atribuição de transcrever as transmissões e a instituição de ônus reais sobre os imóveis. Essa transcrição das transmissões imobiliárias era necessária a fim de surtir efeitos em relação a terceiros.<sup>33</sup>

Como bem ressalta Christiano Cassetari: “Esta foi a primeira legislação que trouxe uma central de registros com foco na propriedade”.<sup>34</sup> Isso porque o Registro Geral de Hipotecas instituído pela Lei Orçamentária nº 317 de 1843, como o próprio nome indica, cuidava do registro apenas dessa garantia, e o registro paroquial instituído pela Lei nº 601 de 1850 tinha objetivo estatístico e não conferia propriedade.

A Lei nº 1.237 de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453 de 1865, estabeleceu em seu art. 8º que a transmissão *inter vivos* e a instituição dos ônus reais não operariam seus efeitos perante terceiros se não houvesse a transcrição no respectivo Registro Geral. Contudo, nota-se que a referida lei delimitou que apenas

---

<sup>31</sup> LAGO, Ivan Jacopetti do. *História do Registro de Imóveis*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v.1. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 187.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>33</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 42.

<sup>34</sup> CASSETARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. p. 68.

as transmissões *inter vivos* seriam objeto do Registro Geral, permanecendo fora desse âmbito, portanto, as sucessões *causa mortis* e as transmissões judiciais.<sup>35</sup>

Além disso, foi instituído o protocolo, como se depreende do art. 46 do Decreto nº 3.453, como o responsável pela determinação da prioridade do título no Registro Geral, bem como que os oficiais de registro deveriam examinar a legalidade dos títulos apresentados, após tomada de nota e conferência do número de ordem, conforme art. 68 do referido decreto.

Luiz Guilherme Loureiro ressalta que esse sistema de registro de imóveis foi corroborado pelas normativas legais posteriores, quais sejam Lei nº 3.272 de 1885, Decreto nº 169-A de 1890 e Decretos nº 370 e nº 544 de 1890, sistema esse que exigia a transcrição no Registro Geral como condição a que a transmissão operasse efeitos em relação a terceiros.<sup>36</sup>

Entretanto, como bem salienta Christiano Cassetari, a própria legislação em seu art. 8º, § 4º, diminuiu a força dessa transcrição ao dispor que ela não induziria prova de domínio, ao que o autor afirma que a lei não atribuiu qualquer presunção de veracidade a essa transcrição.<sup>37</sup>

## 2.8 Código Civil de 1916

O Código Civil de 1916 modificou a nomenclatura de Registro Geral para Registro de Imóveis, que persiste atualmente. Além disso, conforme se extrai do art. 859, passou a existir a presunção de domínio em nome daquele cujo direito real encontrava-se transcrito.

Assim, conforme expressamente consignado no art. 530 do Código Civil (CC) de 1916, a transcrição do título no Registro de Imóveis passou a constituir a propriedade. A partir desse momento, portanto, sua finalidade não era mais a de apenas surtir efeitos perante terceiros, mas de ser o modo pelo qual adquiria-se o direito de propriedade.

---

<sup>35</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. p. 69.

<sup>36</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 11. ed. ver., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 580.

<sup>37</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.), *op. cit.*, p. 69.

Além disso, foi expressamente determinado pelo Código que não apenas as transmissões *inter vivos* seriam objeto de transcrição, mas também as transmissões *causa mortis*, conforme se extrai do art. 532 do referido diploma legal.

Clóvis Beviláqua leciona que a transcrição constituía-se modo de aquisição da propriedade, e não apenas meio permanente de publicidade, e que o Código Civil de 1916 adotara o sistema germânico, promovendo as adequações necessárias conforme as condições do Brasil. Contudo, o cerne principal do sistema germânico, que consistia na força probante do registro, continuava presente mesmo com as adaptações realizadas.<sup>38</sup>

Maria Helena Diniz destaca que o referido Código seguiu apenas parcialmente o sistema alemão, pelo qual há presunção de propriedade com o registro, revelando-se este como mecanismo indispensável para a transferência da propriedade imobiliária, afastando-se do sistema francês, pelo qual o contrato já era suficiente à transferência do domínio.<sup>39</sup> A presunção de veracidade no sistema alemão é uma presunção absoluta. Já no Brasil, a presunção do registro é relativa. Desse modo, é possível afirmar que o sistema alemão serviu de inspiração ao sistema de registro implantado no Brasil, mas não são idênticos.<sup>40</sup>

## 2.9 Decreto-Lei nº 58 de 1937

Vitor Frederico Kümpel leciona que o Decreto-Lei nº 58 de 1937 foi a primeira norma brasileira a disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos, embora o objetivo principal do referido diploma legal fosse a regulamentação da venda de terrenos para pagamento em prestações.<sup>41</sup>

Pedro Niebuhr tece comentários a respeito do momento da elaboração do referido diploma legal. Nesse sentido, destaca o autor que a edição ocorreu: “[...] em um momento embrionário da implantação de projetos urbanísticos de parcelamento

---

<sup>38</sup> BEVILÁQUA, Clóvis; BEVILAQUA, Achilles. *Direito das coisas*. 3. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951. p. 134-135.

<sup>39</sup> DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 2. ed. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 20.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 20-21.

<sup>41</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo II. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 2.233.

do solo urbano”,<sup>42</sup> em decorrência do aumento da população urbana com consequente proliferação dos loteamentos.

O supracitado autor complementa que a necessidade de um regulamento específico sobre parcelamento do solo urbano surgiu da percepção de que a legislação civil não atendia adequadamente as condições específicas dessa realidade.<sup>43</sup> Assim, o Decreto-Lei nº 58 passou a estipular formalidades especiais para o registro do parcelamento no Registro de Imóveis e para a promessa de compra e venda dos lotes. Tais exigências faziam com que o loteador se comprometesse a entregar os lotes com as infraestruturas adequadas até o momento do registro.<sup>44</sup>

Como importantes inovações do referido Decreto, Christiano Cassetari menciona que possibilitou-se o ingresso no Registro de Imóveis dos compromissos de compra e venda, bem como permitiu que esses fossem formalizados por instrumentos particulares.<sup>45</sup>

Além disso, os artigos 5º tanto do Decreto-Lei nº 58 quanto do Decreto nº 3.079 de 1938, que regulamentou o primeiro, consignaram que a averbação do compromisso de compra e venda atribuiria ao compromissário comprador direito real oponível a terceiros. Atualmente, pela Lei nº 6.015/73 fala-se em registro, e não mais em averbação.

Ainda, foi estabelecido pelo art. 15 do Decreto-Lei nº 58 uma vedação ao direito de arrependimento nesses casos de imóveis loteados e prometidos pelo loteador, em razão do disposto no art. 1.088 do Código Civil de 1916, que permitia o arrependimento a qualquer das partes antes da assinatura da escritura de compra e venda. Nesse sentido, foi editada a Súmula 166 do Supremo Tribunal Federal: “É inadmissível o arrependimento no compromisso de compra e venda sujeito ao regime do Dec.-Lei 58, de 10.12.1937”.<sup>46</sup>

Luiz Antonio Scavone Junior leciona que o referido Decreto continua vigente, a fim de regular as promessas de compra e venda de imóveis não loteados, bem como

---

<sup>42</sup> NIEBUHR, Pedro. Parcelamento do solo urbano. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (coord.). *Curso de Direito Imobiliário Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 292-293.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>45</sup> CASSETTARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. p. 71.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 166*. É inadmissível o arrependimento no compromisso de compra e venda sujeito ao regime do DI. 58, de 10.12.37. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula166/false>. Acesso em: 05 dez. 2022.

o parcelamento do solo rural. Isso se deve ao fato de que a Lei nº 6.766, em 1979, viria regulamentar os parcelamentos urbanos.<sup>47</sup>

## 2.10 Lei nº 4.380 de 1964

Como bem destaca Nicholas Salles Fernandes S. Torres,<sup>48</sup> a partir da década de 1930, com o desenvolvimento industrial, o Brasil experimentou um movimento de êxodo rural, que se intensificou ainda mais entre as décadas de 1960 e 1980.<sup>49</sup> Assim, os espaços urbanos passaram a receber um número cada vez maior de pessoas, sem que, contudo, estivessem preparados para tanto.

Diante desse cenário de aumento populacional nas cidades, o déficit habitacional começou a se fazer presente:

Ocorre que em que pese imóveis fossem produzidos para atender a demanda que se apresentava nas cidades, não havia como deixar de se verificar déficit habitacional, visto que a velocidade do aumento da demanda superava significativamente a possibilidade de disponibilização de imóveis no mercado. Tal fato deu ensejo à criação de um novo padrão de moradia, representado pela existência e formação de cortiços e ocupações irregulares de áreas. Vilas onde viviam operários e suas famílias, construção de imóveis em áreas carentes de título e/ou estrutura urbana adequada começaram a se formar com rapidez.<sup>50</sup>

Nesse contexto, houve a edição da Lei nº 4.380 em 1964, que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, bem como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

---

<sup>47</sup> SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Direito Imobiliário: teoria e prática*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 125.

<sup>48</sup> TORRES, Nicholas Salles Fernandes S. A Regularização Fundiária Urbana (REURB) e seus Aspectos Registrais. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021. p. 287.

<sup>49</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Memória IBGE – Dados históricos dos censos demográficos*. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Acesso em: 06 dez. 2022.

<sup>50</sup> ARAUJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 300.

É possível depreender do art. 1º do diploma legal que essa lei representou uma tentativa do governo federal de formular uma política nacional de habitação, por meio da coordenação de ação de órgãos públicos e de orientação à iniciativa privada, a fim de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria.

O sistema financeiro da habitação, integrado pelo BNH, por outros bancos, pelas caixas econômicas, tinha o objetivo de facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria. Além disso, foi estabelecida no art. 4º uma prioridade na aplicação dos recursos para a “construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação”.<sup>51</sup>

Juliana Rubiniak de Araujo ao tecer comentários sobre esse período menciona que o BNH atuou ativamente por vinte anos, e com isso houve crescimento do mercado imobiliário brasileiro com aumento significativo de construção de imóveis.<sup>52</sup> Entretanto, menciona a autora, que durante esse tempo muitas empresas de construção civil e adquirentes de imóveis obtiveram financiamentos que não foram adimplidos com o tempo. Isso ocorreu muito devido à inflação da época e, conseqüentemente, houve um encolhimento do mercado imobiliário.<sup>53</sup>

## 2.11 Lei nº 4.591 de 1964

Ainda no ano de 1964 foi editada outra importante lei, a par da Lei nº 4.380, citada anteriormente, conhecida como Lei de Incorporações. Além de tratar das incorporações imobiliárias, a referida lei trouxe disposições relativas ao condomínio em edificações.

---

<sup>51</sup> BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse (sic) social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 set. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm). Acesso em: 06 dez. 2022.

<sup>52</sup> ARAUJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 301.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 301.

O Código Civil de 2002, posteriormente, regulamentou em seu art. 1.331 e seguintes a figura do condomínio edilício, pelo que se entende derogada a primeira parte da Lei nº 4.591/64 no que conflitante com o Código Civil.<sup>54</sup>

A partir do art. 28 há importantes disposições no que concerne à atividade de incorporação imobiliária, definida no parágrafo único desse artigo como “[...] a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas.”<sup>55</sup>

Juliana Rubiniack de Araujo tece comentários sobre os objetivos da Lei nº 4.591/64:

A Lei nº 4.591/64, conhecida como Lei de Incorporações, teve como um de seus objetivos principais a imposição de limites, regras e procedimentos extremamente rígidos para a construção de Empreendimentos Imobiliários, que teriam unidades autônomas e cujas unidades seriam comercializadas ao público, antes de finalizadas as obras e terminados os imóveis prometidos à venda. Com base nessa transparência de dados e nos demais requisitos exigidos para o desenvolvimento de empreendimentos com edifícios edilícios, as construções foram ganhando ares de maior seriedade e estabilidade.<sup>56</sup>

Dentro desse contexto de venda de unidades futuras, a necessidade de regras e procedimentos especificamente previstos na legislação se justificam na medida da imprescindibilidade de conferir segurança aos adquirentes dessas unidades que ainda serão construídas. Assim, o art. 32 da Lei nº 4.591/64 elenca uma série de documentos que compõem o memorial de incorporação, o qual deverá ser registrado no Registro de Imóveis.

Além disso, por modificação posterior da Lei nº 10.931/04, foram acrescentadas à Lei nº 4.591/64 disposições acerca da irretroatividade dos contratos de promessa de compra e venda celebrados no âmbito da incorporação imobiliária, a teor do § 2º do

---

<sup>54</sup> SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Direito Imobiliário: teoria e prática*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 912.

<sup>55</sup> BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre (sic) o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 dez. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm). Acesso em: 08 dez. 2022.

<sup>56</sup> ARAUJO, Juliana Rubiniack de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 300.

art. 32 da referida lei, bem como houve a inclusão de um capítulo na Lei nº 4.591/64, a fim de tratar do patrimônio de afetação, consubstanciado em um regime pelo qual separa-se do patrimônio do incorporador o terreno e as acessões objeto da incorporação imobiliária, bem como demais bens e direitos a ela vinculados, formando um verdadeiro patrimônio afetado, destinado à realização da incorporação e à entrega das unidades imobiliárias, a teor do art. 31-A da lei em comento.

## 2.12 Decreto-Lei nº 271 de 1967

O Decreto-Lei nº 271 de 1967 trouxe disposições acerca do loteamento urbano, em razão de o Decreto-Lei nº 58/1937 ter se mostrado insuficiente para conter os loteamentos irregulares que surgiam.<sup>57</sup>

Destaca-se o art. 3º do Decreto-Lei nº 271/67, o qual dispôs que aplicaria-se “[...] aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação.”<sup>58</sup>

Melhim Namem Chalhub, em referência ao art. 3º supracitado, ressalta que com a edição do Decreto-Lei nº 271/67 e a permissão pelo art. 3º de divisão de gleba urbana pelo regime da Lei nº 4.591/64 e a equiparação do loteador ao incorporador, alguns municípios começaram a regulamentar a implantação de condomínios de lotes, figura jurídica que só veio a ser regulamentada no âmbito federal pela Lei nº 13.465 de 2017, a qual incluiu o art. 1.358-A ao Código Civil de 2002.<sup>59</sup>

Além disso, o Decreto-Lei nº 271/67 também trouxe disposições sobre a concessão de uso de imóveis públicos ou particulares em seu artigos 7º e 8º. Posteriormente, com a edição da Lei nº 6.766 em 1979, que passou a tratar do parcelamento do solo urbano, surgiu e permanece uma divergência com relação a quais dispositivos do Decreto-Lei nº 271/67 teriam sido derogados, se todos os

---

<sup>57</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo II. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 2.237 – 2.238.

<sup>58</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre (sic) loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10271.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

<sup>59</sup> CHALHUB, Melhim Namem. Condomínio de lotes de terreno urbano. Notas sobre o art. 1.358-A do Código Civil e arts. 2º e 4º da Lei 6.766/1979. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 387.

dispositivos relativos ao parcelamento, ou se apenas alguns aspectos, como a definição de loteamento e desmembramento.<sup>60</sup>

### 2.13 Lei nº 6.015 de 1973

A edição da Lei nº 6.015 em 1973 inaugurou o novo sistema de registro imobiliário brasileiro, como leciona Luiz Guilherme Loureiro.<sup>61</sup> A nova lei, com as alterações trazidas pela Lei nº 6.216 de 1975, encerrou o sistema de transcrição, e a partir desse momento o registro imobiliário passou a seguir o sistema de matrícula ou fôlio real, no qual cada matrícula refere-se a um único imóvel.<sup>62</sup>

Assim, a matrícula buscou ser um espelho desse imóvel, na qual todas as informações concernentes a ele deveriam ser consignadas, ou por meio de registros, ou por meio de averbações, e não mais transcrições. Desse modo, registro e averbação passaram a ser os dois tipos de atos praticados no Registro de Imóveis a partir da lei em referência.<sup>63</sup>

No geral, os atos de registro são relativos a direitos e ônus reais, enquanto as averbações são relativas à mutação objetiva ou subjetiva da matrícula, embora existam exceções para as duas hipóteses, em razão da atecnia legislativa no que se refere à enumeração dos atos previstos na lei passíveis de registro ou averbação.<sup>64</sup> Ademais, o próprio art. 172 da Lei nº 6.015/73 disciplina que serão objeto de registro e averbação no Registro de Imóveis os títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis.

Luiz Guilherme Loureiro assim sintetiza as alterações no âmbito dos registros públicos:

Logo, de um sistema que visava à publicidade da hipoteca, progrediu-se, no decorrer de aproximadamente um século, para um sistema que tem por objetivo tornar públicos os direitos reais incidentes sobre bens

---

<sup>60</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo II. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 2.239 – 2.240.

<sup>61</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 11. ed. ver., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 581.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 582.

<sup>63</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo I. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 138.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 138.

imóveis por natureza, de forma a assegurar sua validade e eficácia perante terceiros.<sup>65</sup>

#### 2.14 Lei nº 6.766 de 1979

Em 1979 foi editada a Lei nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, derogando o Decreto-Lei nº 58/1937 e o Decreto-Lei nº 271/1967. O parágrafo único do art. 1º previu expressamente que caberia aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, a fim de haver uma adequação às peculiaridades regionais e locais.

Em continuidade, o art. 2º da Lei nº 6.766/79 mencionou as formas pelas quais o parcelamento poderia ocorrer, mediante loteamento ou desmembramento, e definiu cada uma dessas modalidades. Nesse sentido, considera-se por loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, mas com abertura de novas vias de circulação, ou mesmo a modificação ou a ampliação das que existem, ao passo que no desmembramento há o aproveitamento do sistema viário já existente.

Além disso, a lei de parcelamento cuidou de elencar o que seria considerado como o mínimo de infraestrutura básica dos parcelamentos, constituída, dessa forma, pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Importante destacar também o art. 3º da referida lei, o qual estabeleceu algumas vedações ao parcelamento do solo. Dessas vedações algumas são definitivas, como é o caso de terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação e no caso de áreas de preservação ecológica. Outras vedações permanecem até que haja a adoção das providências necessárias a corrigir o motivo da proibição.

Pedro Niebuhr tece os seguintes comentários acerca da Lei nº 6.766/79:

A Lei n. 6.766/1979 representou, à época, um aprimoramento do modelo anterior. Além de detalhar as regras para averbação do loteamento no Registro de Imóveis e do conteúdo dos contratos de promessa e de compra e venda dos lotes, fez distinções importantes

---

<sup>65</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 11. ed. ver., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 582.

entre as modalidades de parcelamento do solo, estabeleceu requisitos urbanísticos mínimos nessas operações, parametrizou a atividade de controle municipal prévio no ato de aprovação dos parcelamentos, regulamentou a obrigação de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, criminalizou condutas ofensivas à ordem consumerista e urbanística, entre outros aspectos.<sup>66</sup>

Nota-se que muitas foram as disposições da Lei nº 6.766/79 no sentido de ordenar o adequado parcelamento do solo urbano. Muitas dessas disposições, como bem ressalta o autor supracitado, além de pautar o modelo de urbanismo predominante no Brasil, ainda orientam o desenvolvimento das legislações urbanísticas locais,<sup>67</sup> o que demonstra a importância da referida lei.

## 2.15 Constituição Federal de 1988

Como bem enfatiza José Afonso da Silva, a Constituição de 1988 despendeu bastante atenção à matéria urbanística,<sup>68</sup> não só por ter dedicado um capítulo inteiro à política urbana, consubstanciado no art. 182 e seguintes, mas também por vários dispositivos legais espalhados ao longo do texto da Constituição, os quais denotam essa preocupação.

Cumpram-se destacar alguns dos dispositivos mencionados acima, a começar pelo art. 21, o qual elenca matérias afetas à competência político-administrativa privativa da União.<sup>69</sup> Nesse aspecto, o inciso IX do artigo em referência estabelece ser competência privativa da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Ainda nesse artigo 21, o inciso XX, dispõe ser de competência privativa da União também a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive o que diz respeito à habitação, ao saneamento básico e aos transportes urbanos.

Em seguida, o art. 22, o qual elenca um rol de matérias que são de competência legislativa privativa da União,<sup>70</sup> estabelece em seu inciso XXV a competência desse

---

<sup>66</sup> NIEBUHR, Pedro. Parcelamento do solo urbano. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (coord.). *Curso de Direito Imobiliário Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 293.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 56.

<sup>69</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 504.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 506.

ente para legislar sobre registros públicos. Ainda no que se refere à competência para legislar, o art. 24 da Constituição de 1988 definiu um rol de matérias de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, estabelecendo em seu inciso I essa competência concorrente relativa à matéria de direito urbanístico, tendo sido reservada à União a competência para o estabelecimento de normas gerais.

Já no âmbito municipal, o art. 30 da Constituição Federal elenca um rol de competências administrativas<sup>71</sup> para os Municípios, ao que se ressalta o inciso VIII, por estabelecer a competência dos Municípios para a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

José Afonso da Silva ressalta que esse ordenamento territorial, mencionado logo acima, encontra-se no âmbito do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, e elevado pela Constituição Federal à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme se extrai do § 1º, do art. 182.<sup>72</sup> Ademais, de tamanha importância o plano diretor, que o § 2º do art. 182 menciona que há o cumprimento da função social da propriedade urbana mediante o atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas exatamente no plano diretor.

Por fim, cumpre destacar o mencionado art. 182, o qual inaugura o Capítulo destinado à política urbana na Constituição de 1988, e estabelece em seu *caput* que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

## 2.16 Lei nº 10.257 de 2001

O art. 182 da Constituição Federal estatuiu em seu *caput* que a política de desenvolvimento urbano seguiria diretrizes gerais fixadas em lei. A lei a que se faz referência é a Lei nº 10.257 de 2001, também denominada Estatuto da Cidade, conforme expressa disposição do parágrafo único do art. 1º. Esse mesmo parágrafo

---

<sup>71</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 530.

<sup>72</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 57.

dispõe que as normas da lei em comento são de ordem pública e de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

No que se refere às diretrizes gerais, estas são elencadas no art. 2º do Estatuto da Cidade e mencionadas pelo *caput* do dispositivo como meio pelo qual há o atingimento do objetivo da política urbana consubstanciado na ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nesse contexto, cumpre destacar algumas das diretrizes listadas.

A primeira diretriz a ser ressaltada, logo no inciso I do art. 2º, estabelece a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Paulo Sérgio Velten Pereira realiza importante apontamento acerca do inciso em comento:

A concretização desse direito passa pelo atendimento das necessidades básicas de todos os cidadãos que nela habitam. [...] Isso importa substituir o modelo de urbanização predatório e desequilibrado por uma urbanização sustentável, que assegure o direito à moradia adequada, fora de áreas de riscos e de zonas de preservação, mediante uma política de regularização fundiária igualmente sustentável.<sup>73</sup>

O mencionado autor complementa que o desafio da atualidade no que tange às cidades sustentáveis reside em assegurar a dignidade e moradia adequada às populações menos favorecidas que ocupam os espaços urbanos, mas ao mesmo tempo assegurar o cuidado com a preservação do meio ambiente das cidades.<sup>74</sup>

Outra diretriz a ser destacada, constante do inciso XIV desse mesmo art. 2º, é a 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.

---

<sup>73</sup> PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 770.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 771.

Em seguida, logo no art. 4º do Estatuto da Cidade, há referência ao plano diretor como um instrumento da política urbana. O plano diretor, conforme expressa disposição do § 1º, do art. 182, da Constituição Federal, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. A respeito desse instrumento, Leandro Teodoro Andrade comenta:

Instituído por lei municipal, o Plano Diretor instrumentaliza os critérios técnicos e organizacionais da produção do espaço urbano, estabelecendo padrões mínimos de aproveitamento de imóveis, critérios objetivos para verificação do cumprimento da função social da propriedade, zonas de urbanização preferencial, zonas especiais de interesse social, entre outras questões que podem variar conforme a demanda de cada cidade.<sup>75</sup>

Ao entender a conexão existente entre a regularização fundiária e o plano diretor, Nelson Saule Júnior assevera a imprescindibilidade de que a regularização fundiária seja estabelecida no plano diretor como uma meta e seja prioridade da política urbana.<sup>76</sup>

Com a delimitação das áreas urbanas objeto da regularização fundiária como zonas especiais de interesse social, o Município pode constituir as normas especiais de uso e ocupação do solo para a legalização e urbanização das áreas, e constituir um programa de assistência técnica e jurídica gratuita com recursos do orçamento municipal que devem ser destinados para a implementação do plano diretor. A assistência técnica e jurídica gratuita é fundamental para a população de baixa renda promover as ações administrativas e judiciais relacionadas com o usucapião urbano e a concessão especial de uso para fins de moradia.<sup>77</sup>

## 2.17 Código Civil de 2002

Com a edição de um novo Código Civil, alguns princípios foram entendidos como basilares da atual codificação, dentre eles o princípio da socialidade.<sup>78</sup> Nesse

---

<sup>75</sup> ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de direito urbanístico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 113-114.

<sup>76</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: OSORIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 117.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>78</sup> TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 44.

sentido, Flávio Tartuce comenta que “o Código Civil de 2002 procura superar o caráter individualista e egoísta que imperava na codificação anterior. [...] Os grandes ícones do Direito Privado recebem uma denotação social: [...] a propriedade, a posse”.<sup>79</sup>

Nesse contexto, percebe-se que o Código Civil de 2002 procurou espelhar a disposição já existente na Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXIII, no que concerne à função social da propriedade. Tal disposição vem refletida no art. 1.228, § 1º, da codificação privada, no sentido de que o direito de propriedade deve ser exercido de forma consentânea às suas finalidades econômicas e sociais, de maneira que haja a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico, bem como seja evitada a poluição do ar e das águas.

Ainda no âmbito da propriedade, o art. 1.245 assevera que a transferência entre vivos da propriedade ocorre mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, abandonada, portanto, a expressão “transcrição” da codificação anterior, e em consonância com o sistema de registros públicos atual. No mesmo sentido, a disposição do art. 1.227 do atual diploma legal, que em conformidade com o art. 676 do Código Civil de 1916, reiterou a necessidade do registro, e não mais inscrição ou transcrição, no Registro de Imóveis para a aquisição e a transmissão *inter vivos* de direitos reais sobre bens imóveis.

Além disso, é possível afirmar a existência de normas de direito urbanístico entre as de direito de vizinhança e as de direito de construir.<sup>80</sup> No que concerne às normas de direito de vizinhança, Cezar Peluso ressalta que o Código Civil de 2002 introduziu alterações profundas quanto ao disposto no CC 1916.<sup>81</sup> Assim, o referido autor destaca que não há mais menção a uso nocivo ou mau uso da propriedade, eliminando-se qualquer vínculo com a noção de ato jurídico ilícito em sentido estrito.<sup>82</sup>

Cumprido salientar também que houve a introdução no CC 2002 de disposições relativas a condomínio edilício, nos arts. 1.331 e seguintes, o qual era tratado até então pela Lei nº 4.591/64, derogada, portanto, pelo Código Civil no que conflitante.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*: volume único. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 45.

<sup>80</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 48.

<sup>81</sup> PELUSO, Cezar (coord.). *Código civil comentado*: doutrina e jurisprudência. Lei n. 10.406, de 10.01.2002. 16. ed., rev. e atual. Barueri: Manole, 2022. p. 1.224.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 1.224.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 1.276.

Além disso, foram acrescentadas ao Código Civil a figura do condomínio de lotes, art. 1.358-A, pela Lei nº 13.465/17, e a figura do condomínio em multipropriedade, art. 1.358-B e seguintes, pela Lei nº 13.777/18.

## 2.18 Lei nº 11.977 de 2009 e Lei nº 13.465 de 2017

A Lei nº 11.977 de 2009 pode ser considerada, como afirma Paola de Castro Ribeiro Macedo, a normativa mais importante até o momento de sua edição no âmbito da regularização fundiária, de modo que que muitos de seus procedimentos e instrumentos restaram aproveitados pela Lei nº 13.465 de 2017.<sup>84</sup>

Vicente de Abreu Amadei tece os seguintes comentários sobre a regularização fundiária:

Em outras palavras, ocorreu uma mudança de paradigma no trato da regularização imobiliária – de início, tópico (ou pontual, para irregularidade específica); atualmente, com larga abrangência e ordenação uniforme – e, com isso, também mudou o significado da expressão *regularização fundiária*: antes aplicado apenas ao âmbito da titulação, sobretudo ao imóvel rural, no âmbito do Direito Agrário; hoje, sobretudo, como gênero de uma pluralidade de medidas de saneamento ou de intervenções públicas frente aos diversos aspectos irregulares (da falta de titulação às desordenadas formas de habitação, passando por inúmeros outros tipos de deficiências), quer de empreendimentos e imóveis rurais, quer de empreendimentos e imóveis urbanos, quer na esfera da propriedade privada, quer na esfera do domínio público.<sup>85</sup>

O art. 46 da Lei nº 11.977/09 trouxe a conceituação aplicável à regularização fundiária, no sentido de que consistiria no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais visando à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, com vistas a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>84</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes*: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 53.

<sup>85</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. Teoria Elementar da Regularização Fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros. *Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, 2018. p. 12.

Já a Lei nº 13.465/17 trouxe o conceito de regularização fundiária em seu art. 9º, destacando-se o fato de que dispôs tratar-se de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, mas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Ou seja, destina-se não só aos assentamentos irregulares, como previsto na lei anterior, Lei nº 11.977/09, mas aos núcleos urbanos informais, nos quais estão insertos também os clandestinos, conforme inciso II do art. 11 da Lei nº 13.465/17.

Ressalta-se que as disposições da Lei nº 13.465/17 serão melhor exploradas em capítulo próximo, ao que se propôs apenas uma introdução da referida lei nesse capítulo.

Assim, foram expostas considerações relativas às normativas existentes desde o início da ocupação do solo brasileiro e ressaltadas as disposições a respeito da temática urbanística, registral e do próprio direito de propriedade, a fim de se melhor compreender quais foram as opções legislativas a respeito do ordenamento do espaço urbano, especialmente, até o momento em que surge a necessidade da edição de uma lei específica sobre regularização fundiária urbana, tanto em decorrência do rápido crescimento urbano desordenado, quanto em decorrência da não observância das normas existentes sobre parcelamentos, com o propósito de garantir o direito fundamental à moradia adequada e de concretizar a função social da propriedade nessas áreas que se constituíram à margem da regulamentação trazida por todo esse arcabouço jurídico exposto no presente capítulo.

### 3 O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NOS CONTEXTOS JURÍDICO E FÁTICO DO BRASIL

Antes de se adentrar o estudo acerca do direito de propriedade e do direito à moradia como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a apresentação de dados relativos à efetivação do direito à moradia no país, cumpre destacar algumas das discussões internacionais já realizadas relativas à habitação, com o intuito de se demonstrar que a preocupação com esse assunto ocupa espaço também no âmbito de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), e que há reflexo para o Brasil, especialmente no que se refere à Agenda 2030.

#### 3.1 Breves apontamentos sobre as discussões internacionais relativas à habitação

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 entendida como norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações,<sup>86</sup> estabeleceu em seu artigo XXV, 1, que todo ser humano tem direito a um padrão de vida que seja capaz de assegurar-lhe e a sua família a habitação.<sup>87</sup> Do mesmo modo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, em seu artigo 11, reconheceu o direito de toda pessoa a uma moradia adequada.<sup>88</sup>

O conceito de moradia adequada, expressão utilizada pelo Pacto acima mencionado, foi desenvolvido pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e inclui os seguintes aspectos:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

---

<sup>86</sup> NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 25 jan. 2023.

<sup>87</sup> CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana. *Legislação de Direito Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 400.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 434.

- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.<sup>89</sup>

Em continuidade, em 1976 ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I, em razão do reconhecimento da necessidade de assentamentos humanos sustentáveis e das consequências da rápida urbanização.<sup>90</sup> Como resultado da mencionada Conferência sobreveio a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, a qual enfatizou o direito à moradia adequada como direito humano básico.<sup>91</sup>

A Agenda 21 desenvolvida na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992,<sup>92</sup> destacou, em seu capítulo 7, a importância da moradia adequada para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas.<sup>93</sup>

Em 1996 ocorreu a segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul, oportunidade na qual os governos se comprometeram a alcançar metas de habitação adequada para todos.<sup>94</sup> Mais

---

<sup>89</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. *E-book*. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 25 jan. 2023. p. 13.

<sup>90</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Human Settlements – Habitat I*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>. Acesso em: 25 jan. 2023.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. Acesso em: 25 jan. 2023.

<sup>93</sup> UNITED NATIONS. *Agenda 21*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. Acesso em: 25 jan. 2023.

<sup>94</sup> UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Human Settlements – Habitat II*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>. Acesso em: 25 jan. 2023.

recentemente, em 2016, ocorreu a Habitat III em Quito, Equador, onde foi desenvolvida a Nova Agenda Urbana, com foco na promoção do desenvolvimento urbano sustentável,<sup>95</sup> e como instrumento capaz de contribuir para a implementação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como o ODS 11 que intenciona tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis.<sup>96</sup>

Os breves apontamentos acima realizados sobre algumas das discussões e instrumentos internacionais demonstram a preocupação existente no âmbito internacional, especialmente da ONU, quanto à questão da moradia adequada e do desenvolvimento sustentável das cidades, aliado à inclusão dos assentamentos humanos. Isso se torna especialmente relevante no tocante ao fato de o Brasil ter sido um dos países a assumir um compromisso com a Agenda 2030 mencionada anteriormente,<sup>97</sup> que pode e deve ser considerada um norte para a implementação de políticas públicas, principalmente no que se refere à concretização do direito à moradia adequada.

### 3.2 O direito à propriedade e à moradia no âmbito das dimensões de direitos fundamentais

Konrad Hesse, a respeito dos direitos fundamentais, leciona que estes “devem criar e manter as condições elementares para assegurar uma vida em liberdade e a dignidade humana”.<sup>98</sup>

Paulo Bonavides ao comentar sobre a universalidade presente nos direitos fundamentais também se utiliza dos valores “liberdade” e “dignidade humana”:

A vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana. A universalidade se

---

<sup>95</sup> UNITED NATIONS. *UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development - Habitat III*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/quito2016>. Acesso em: 25 jan. 2023.

<sup>96</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana*. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023. p. 4.

<sup>97</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O que é a Agenda 2030?* Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/o-que-e-a-agenda-2030/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>98</sup> HESSE, Konrad. *Série IDP – Temas fundamentais do Direito Constitucional*. 1. ed. Tradução Carlos dos Santos Almeida *et al.* São Paulo: Saraiva, 2009. p. 33.

manifestou pela vez primeira, qual descoberta do racionalismo francês da Revolução, por ensejo da célebre Declaração dos Direitos do Homem de 1789.<sup>99</sup>

Nota-se, portanto, das exposições anteriores tanto de Konrad Hesse, quanto de Paulo Bonavides, que a liberdade e a dignidade humana estão necessariamente presentes quando se trata de direitos fundamentais. Para o primeiro autor, a liberdade e a dignidade humana podem ser entendidas como um objetivo a ser alcançado pelos direitos fundamentais e, mais do que isso, há um dever de que sejam asseguradas por esses direitos, ao passo que para o segundo autor, a liberdade e a dignidade humana podem ser entendidas como verdadeiros pilares a conferir o sentido de universalidade inerente aos direitos fundamentais.

Nesse contexto, Ingo Wolfgang Sarlet destaca o surgimento da ideia, difundida por Karel Vasak, de que a evolução dos direitos humanos e fundamentais poderia ser compreendida a partir do reconhecimento de gerações de direitos, termo esse, “gerações”, que passou a ser alvo de críticas, como mencionado pelo autor acima aludido, uma vez que a utilização de tal expressão poderia causar uma falsa impressão de substituição de uma geração por outra, quando na verdade o que se tem é um reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais calcado na cumulatividade, complementaridade, e não na alternância.<sup>100</sup> Por tal razão, a expressão “dimensões” tem se tornado preferível.<sup>101</sup>

Nesse sentido, Pedro Lenza destaca que inicialmente, em decorrência dos lemas da Revolução Francesa “liberdade, igualdade e fraternidade”, despontaram os direitos de primeira, segunda e terceira dimensão, que continuariam sua evolução para uma quarta e quinta dimensão.<sup>102</sup>

No âmbito da primeira dimensão encontram-se os direitos civis e políticos, traduzidos como direitos da liberdade, conforme anota Paulo Bonavides.<sup>103</sup> O autor ainda destaca:

---

<sup>99</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 576.

<sup>100</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 142.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>102</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020. p. 1.170.

<sup>103</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 577-578.

os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.<sup>104</sup>

Assim, Ingo Wolfgang Sarlet menciona os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei como direitos que se destacam particularmente no âmbito da primeira dimensão, a esses juntando-se uma variedade de liberdades, como liberdades de expressão, imprensa, associação, e ainda direitos de participação política, como o voto e a possibilidade de ser eleito.<sup>105</sup>

No que se refere aos documentos históricos passíveis de serem elencados como responsáveis pela configuração desses direitos de primeira dimensão, destacam-se a Magna Carta de 1215, Paz de Westfália (1648), o *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1688) e as Declarações americana (1776) e francesa (1789).<sup>106</sup>

Quanto à segunda dimensão, Pedro Lenza salienta que essa caracteriza-se pelos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como pelos direitos coletivos, tendo sido a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX, o fato histórico responsável pelo surgimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão.<sup>107</sup> Nesse contexto, salienta o autor que as péssimas condições de trabalho fizeram com que movimentos eclodissem, como o cartista, na Inglaterra, e a Comuna de Paris (1848), objetivando melhorias trabalhistas e normas de assistência social.<sup>108</sup>

Ingo Wolfgang Sarlet tece os seguintes apontamentos:

Tais direitos fundamentais, que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por assegurarem ao indivíduo direitos a prestações sociais por parte do Estado, tais como prestações de assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-

<sup>104</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 578.

<sup>105</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 143.

<sup>106</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020. p. 1.170.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 1.171.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 1.171.

se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial nas constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de constituições, além de constituírem o objeto de diversos pactos internacionais.<sup>109</sup>

Robert Alexy ressalta que “quando se fala em direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primariamente fazer menção a direitos a prestação em sentido estrito”,<sup>110</sup> os quais se encontram no âmbito de direitos do indivíduo a algo em face do Estado.<sup>111</sup>

André Ramos Tavares sintetiza a segunda dimensão na “elaboração de um rol de pretensões exigíveis do próprio Estado, que passa a ter de atuar para satisfazer tais direitos”.<sup>112</sup> Essa dimensão tem, portanto, como objetivo a realização do princípio da igualdade.<sup>113</sup>

Explicitados, acima, o pertencimento do direito à propriedade e do direito à moradia às primeira e segunda dimensões, respectivamente, cumpre destacar brevemente os direitos de terceira, quarta e quinta dimensões.

No que se refere aos direitos da terceira dimensão, Pedro Lenza os classifica como direitos transindividuais, pois relativos à proteção do gênero humano.<sup>114</sup> Nesse aspecto, Paulo Bonavides elenca, de acordo com a teoria de Vasak, cinco direitos relativos à fraternidade que compõem essa dimensão, quais sejam o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 143.

<sup>110</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 499.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 499.

<sup>112</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 353.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 353.

<sup>114</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020. p. 1.172.

<sup>115</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 584.

Já quanto à quarta dimensão, Paulo Bonavides elenca os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.<sup>116</sup> No que se refere à quinta dimensão, o referido autor desloca o direito à paz tratado na terceira dimensão pela teoria de Karel Vasak para, então, compor a quinta dimensão, e justifica pela importância que tal direito assume.<sup>117</sup>

### 3.3 O direito de propriedade e o direito à moradia como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II a previsão de direitos e garantias tidos como fundamentais. A esse respeito, Ingo Wolfgang Sarlet leciona que a Constituição de 1988 foi a primeira a utilizar-se da expressão genérica “direitos e garantias fundamentais”, a qual abrange variadas espécies de direitos, como os individuais e coletivos, os sociais, de nacionalidade, direitos políticos, o que torna o direito constitucional positivo do Brasil mais próximo da tendência predominante no âmbito do direito comparado.<sup>118</sup>

Ressalta, ainda, o autor que enquanto no âmbito do direito internacional há preferência pela utilização da expressão “direitos humanos”, no plano do direito constitucional a expressão “direitos fundamentais” encontra-se mais em consonância com o significado e conteúdo desses direitos na Constituição.<sup>119</sup>

Antes de adentrar propriamente a disposição da Constituição brasileira a respeito da propriedade, cumpre destacar que no âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece em seu artigo XVII que “todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros” e “ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade”.<sup>120</sup>

No que se refere ao ordenamento jurídico brasileiro, o art. 5º da Constituição Federal, o qual compõe o Capítulo I – “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”

---

<sup>116</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 586.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 594.

<sup>118</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Constitucionais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Série IDP – Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 186.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>120</sup> CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Lívia; NICOLETTI, Juliana. *Legislação de Direito Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 399.

inserto no Título II – “Dos direitos e garantias fundamentais”, já estabelece em seu *caput* a garantia da inviolabilidade do direito à propriedade, e os incisos XXII e XXIII determinam ser garantido o direito de propriedade e que essa atenderá sua função social. Assim, a propriedade recebe o tratamento e é garantida como direito fundamental pela Constituição Federal e, além disso, deve atender sua função social.

Paulo Lôbo tece interessante diferenciação quanto ao direito à propriedade e o direito de propriedade, ambos assegurados pela Constituição Federal, no sentido de que o direito à propriedade é antecedente ao direito de propriedade, tendo sido assegurado pela Constituição, a todas as pessoas, o direito a ter bens, o direito a ter direito.<sup>121</sup> Já a expressão “direito de propriedade”, como bem explicitado pelo autor, restringe-se “a quem detenha titulação formal reconhecida pelo direito para aquisição da coisa”,<sup>122</sup> a exemplo do registro imobiliário.

Explicitado, pois, que a propriedade é tratada e garantida como direito fundamental na Constituição Federal, e que deve atender sua função social, cumpre destacar o sentido dessa função social.

José Manoel de Arruda Alvim ao comentar sobre a função social da propriedade dispõe:

Quando há referência à função social da propriedade, o que realmente se está significando é que é o proprietário que deve também realizar essa função, que envolve a ideia de agir também em prol da comunidade. Ou seja, o proprietário tem o direito de usar e gozar de sua propriedade, mas deve fazê-lo com atenção aos direitos da comunidade. Assim, pelo disposto nos §§ 1º e 2º do art. 182 da CF, o uso da propriedade deve, também, ser compatível com o bem-estar geral.<sup>123</sup>

Nesse contexto, Rafael Villar Gagliardi leciona a respeito da funcionalização no sentido de se “atrelar à ideia de poder ou de direito subjetivo a noção de dever ou deveres e, em especial, de submissão a um propósito, uma finalidade. No caso da propriedade, a funcionalização serve à sociedade, ao contexto social [...]”.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> LÔBO, Paulo. *Direito Civil: Coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 103.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>123</sup> ALVIM, José Manoel de Arruda. A função social da propriedade e os diversos tipos de direito de propriedade, e a função social da posse. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 34-35.

<sup>124</sup> GAGLIARDI, Rafael Villar. Usucapião administrativa e usucapião coletiva. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 72.

As duas explicações acima mencionadas trazem em comum a ideia de que a função social da propriedade condiz com o bem-estar da sociedade, serve à essa. Assim, necessário que haja um equilíbrio entre o direito do proprietário e o direito da coletividade.

Além disso, como evidencia José Afonso da Silva, a função social da propriedade teve seu conteúdo delineado nos artigos 182, § 2º, para a propriedade urbana, e no art. 186, para a propriedade rural.<sup>125</sup> O art. 182, § 2º, CF, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, ao passo que o art. 186, CF, estabelece requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, dentre os quais cita-se o aproveitamento racional e adequado e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Ainda no âmbito da função social da propriedade, Paulo Lôbo elucida que “a função social afastou-se da concepção de limites externos, passando a integrar os próprios conteúdos da propriedade e da posse”.<sup>126</sup> O autor leciona ainda que a função social da propriedade vem delineada na Constituição não como algo externo, mas interno a essas titularidades, e que a exemplo do art. 182, § 2º, e do art. 186, há a menção a deveres e não a limites, revelando-se a função social um dever jurídico a ser cumprido.<sup>127</sup>

Quanto ao direito à moradia, relembra-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece em seu artigo XXV, item 1, que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos [...]”.<sup>128</sup>

Além disso, cabe lembrar que é reconhecido também em outra convenção ratificada pelo Brasil, qual seja, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em cujo artigo 11, item 1, dispõe-se que “os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado

---

<sup>125</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 73.

<sup>126</sup> LÔBO, Paulo. *Direito Civil: Coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 129.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>128</sup> CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Lívia; NICOLETTI, Juliana. *Legislação de Direito Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 400.

para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida [...]”.<sup>129</sup>

Já no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia é previsto como direito fundamental social no art. 6º da Constituição Federal, disposição que foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000. No entanto, como ressalta Ingo Wolfgang Sarlet, antes desse reconhecimento expresso por meio da Emenda Constitucional já se defendia a existência de um direito fundamental implícito à moradia, como decorrência da proteção à vida e à dignidade humana.<sup>130</sup>

Everaldo Augusto Cambler tece as seguintes considerações a respeito do direito à moradia e de sua significação enquanto direito social:

Significa dizer que o direito à moradia, em nossa realidade constitucional, possui como vetor de ação o Estado, não os indivíduos protegidos pelos direitos e garantias fundamentais. Em outras palavras, os direitos sociais devem ser promovidos e garantidos pelo Estado, não pelos entes privados, entre os quais avultam os titulares do direito subjetivo de propriedade.<sup>131</sup>

Além de ser considerada direito fundamental social e, portanto, ser garantida por meio de prestação do Estado, a moradia é, ainda, entendida como matéria de política pública,<sup>132</sup> ao que se destaca a disposição do art. 23, IX, CF, no sentido de ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

### 3.4 Os percalços na efetivação ao direito à moradia

---

<sup>129</sup> CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Lívia; NICOLETTI, Juliana. *Legislação de Direito Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 434.

<sup>130</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 306.

<sup>131</sup> CAMBLER, Everaldo Augusto. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 357.

<sup>132</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 682.

A Fundação João Pinheiro é a responsável pelo cálculo do déficit habitacional no Brasil desde 1995.<sup>133</sup> Nesse sentido, a Fundação define déficit habitacional como “um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (deficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais”.<sup>134</sup>

Nesse contexto, o cálculo quanto ao déficit habitacional leva em consideração três componentes, quais sejam, habitação precária, coabitação e ônus excessivo com aluguel.<sup>135</sup> Para o ano de 2019, o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios,<sup>136</sup> tendo sido caracterizado como principal componente o ônus excessivo com aluguel urbano.<sup>137</sup> Assim, 3,035 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários mínimos, utilizaram mais de 30% dessa renda com aluguel, o que representa, portanto, 51,7% do total do déficit no país.<sup>138</sup>

Já a pesquisa relativa à inadequação de domicílios urbanos considera os componentes de inadequação de infraestrutura, inadequação edilícia e inadequação fundiária.<sup>139</sup> Assim, para o ano de 2019 o estudo revelou que cerca de 24,893 milhões de domicílios apresentaram ao menos um tipo de inadequação no Brasil.<sup>140</sup> Desse total, a inadequação fundiária representa 3,557 milhões de domicílios.<sup>141</sup>

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assim define aglomerado subnormal:

Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais

<sup>133</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil*: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em 20 jan. 2023. p. 1.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>135</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 21 jan. 2023. p. 119.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>139</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05\\_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0\\_compressed.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf). Acesso em: 22 jan. 2023. p. 119.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 144.

e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais.<sup>142</sup>

Assim, levando-se em consideração que aglomerado subnormal, conforme definição pelo IBGE, em síntese, trata-se de uma ocupação irregular do solo urbano para fins de habitação, em conformidade com a pesquisa desenvolvida pelo referido Instituto com base no Censo Demográfico de 2010, foi revelado o número de 3.224.529 domicílios em aglomerados subnormais, dos quais mais de 77% se encontravam em regiões metropolitanas com mais de 2 milhões de habitantes.<sup>143</sup> Ainda, referida pesquisa revelou um total de 11.425.644 de pessoas residentes em aglomerados subnormais.<sup>144</sup>

Em 2020 o mesmo Instituto divulgou um mapeamento preliminar dos aglomerados subnormais, bem como uma estimativa de domicílios ocupados, como preparação para o Censo Demográfico de 2020, adiado em razão da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, o IBGE esclareceu que tratou-se de uma antecipação de resultados com o objetivo de fornecer informações para o enfrentamento da pandemia, sobretudo nessas áreas mais vulneráveis, e que os resultados definitivos somente

---

<sup>142</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados Subnormais: o que é*. Disponível em: <https://ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 22 jan. 2023.

<sup>143</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais - Informações Territoriais*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agrn\\_if.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf). Acesso em: 22 jan. 2023. p. 53.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 54.

serão divulgados após a realização do Censo.<sup>145</sup> De todo modo, o resultado preliminar revelou 5.127.747 domicílios em aglomerados subnormais.<sup>146</sup>

Outro estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) entre janeiro de 2020 e março de 2021 objetivou mapear e caracterizar os núcleos urbanos informais, nomenclatura já em conformidade com a Lei nº 13.465/17, em seis regiões do Brasil: polos de Belo Horizonte, Brasília, Juazeiro do Norte, Marabá, Porto Alegre e Recife e identificou aproximadamente 4.968 núcleos urbanos informais, com quase 1,5 milhão de domicílios, que corresponderia a 27% dos domicílios dos 150 municípios da pesquisa.<sup>147</sup>

Os números acima apresentados permitem uma visualização da questão habitacional no âmbito nacional e demonstram os percalços na efetivação ao direito à moradia adequada, seja em razão do déficit habitacional ou da inadequação de domicílios, seja com relação aos expressivos números de ocupações irregulares em áreas, em sua maioria, carentes de acesso a serviços públicos essenciais.

Tais dados revelam uma conexão com o histórico da ocupação do solo brasileiro e das normativas em termos urbanísticos, principalmente, que foram surgindo ao longo do tempo como medidas de se tentar adequar a ocupação do solo. Nesse sentido, o processo de urbanização brasileiro e, na verdade, o despreparo para com ele, aliado à ausência de políticas públicas que atendessem de forma eficiente a questão habitacional, resultaram nos expressivos números de pessoas que atualmente encontram-se necessitadas de atenção quanto à concretização do direito fundamental à moradia adequada a que fazem jus.

Ademais, notória a contribuição proporcionada por tais pesquisas para o pensar e para o desenvolvimento de políticas públicas e instrumentos adequados a cada situação vislumbrada, como é o caso da Regularização Fundiária Urbana, instrumento que será abordado no capítulo subsequente.

---

<sup>145</sup> IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Notas Técnicas.* Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 22 jan. 2023. p. 4.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>147</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estudo mapeou cerca de 5 mil núcleos urbanos informais em seis regiões do país.* Disponível em: <https://ipea.gov.br/porta/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/10872-estudo-mapeou-cerca-de-5-mil-nucleos-urbanos-informais-em-seis-regioes-do-pais>. Acesso em: 23 jan. 2023.

## 4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Regularização Fundiária Urbana, primeiramente prevista pela Lei nº 11.977 de 2009, é atualmente regulamentada pela Lei nº 13.465 de 2017, surgida da conversão da Medida Provisória 759/2016, e pelo Decreto nº 9.310 de 2018. De início, importa entender no que consiste a Reurb e essa definição vem estampada no artigo 9º da Lei nº 13.465/17. Em termos gerais, o referido artigo expressa a ideia de que a Reurb consiste em medidas de diversas naturezas, quais sejam jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao espaço urbano e ainda conferir titulação a esses ocupantes.

Desse conceito de Reurb já é possível compreender que não se trata apenas de uma medida jurídica, mas vai além desse âmbito, pois quando se pensa a regularização fundiária urbana, a preocupação com o meio ambiente e com as questões urbanísticas e sociais são tão relevantes quanto a questão propriamente jurídica de titulação a esses ocupantes, como última etapa da Reurb.

A partir dessa definição, portanto, é possível depreender a preocupação de que providências aconteçam em diversas áreas, mas também compreende-se, de início, duas finalidades. A primeira, no sentido de que esses núcleos que se constituíram à margem das regulações existentes sejam incorporados ao espaço urbano, o que significa pensar acesso à infraestrutura urbana e a serviços essenciais, e a segunda finalidade no sentido de promover a titulação, ou seja, garantir, em última etapa, o reconhecimento da posse ou o direito de propriedade ou outros direitos reais.

Assim, pretende-se, evidenciar, por meio do desenvolvimento das exposições que se seguirão, como a Regularização Fundiária Urbana consiste em instrumento muito eficaz para a concretização do direito fundamental à moradia adequada e da função social da propriedade, e não uma mera possibilidade de titulação, ainda que essa seja muito relevante.

### 4.1 Conceitos

Alguns conceitos são desenvolvidos pela Lei nº 13.465/17, a fim de elucidar seu objeto de aplicação e os instrumentos de que se vale para promover a titulação. Assim, cumpre destacar os considerados principais para tais entendimentos.

O primeiro conceito a ser ressaltado é o de núcleo urbano, exposto no inciso I, do art. 11, da lei em comento:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

Do primeiro conceito destacado, nota-se que houve uma preferência, na definição do espaço, pelo aspecto funcional da área, pelo modo de sua utilização.<sup>148</sup> Tanto que uma área rural pode ser considerada na definição de núcleo urbano, já que o que se leva em consideração para a definição é, de fato, sua utilização com características urbanas, mas desde que também seja observado que a unidade imobiliária deve ter área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/72, em conformidade com a disposição do § 6º, do art. 11, da Lei nº 13.465/17.

Em continuidade, o inciso II do mesmo artigo apresenta a definição de núcleo urbano informal:

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

Assim, como bem pontua Michely Freire Fonseca Cunha, a regularização fundiária urbana é passível de aplicação aos parcelamentos que padecem da inexistência de aprovação Municipal, ou ainda aos que possuem referida aprovação, mas padecem da inexistência de registro imobiliário, ou ainda àqueles que munidos de aprovação Municipal, bem como de registro imobiliário, tiveram a execução do projeto diverso do que foi aprovado ou registrado.<sup>149</sup>

O inciso III do artigo 11 da lei em comento traz a definição de núcleo urbano informal consolidado:

---

<sup>148</sup> POMAROLI, Maria Isabel Santana. Título II - Da Regularização Fundiária Urbana. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). *Comentários à Lei de Regularização Fundiária: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 58.

<sup>149</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 46.

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

A conceituação de núcleo urbano informal consolidado traz ínsita a ideia de que se houver a possibilidade de reversão, deve-se, então, privilegiar a observância da lei municipal vigente sobre o parcelamento do solo sem flexibilização, ou ainda, a observância da Lei nº 6.766/79 ou da Lei nº 4.591/64.<sup>150</sup>

Ainda, o art. 23 da Lei nº 13.465/17 enuncia que a legitimação fundiária, entendida como forma originária de aquisição do direito de propriedade conferido por ato do Poder Público, só será concedida a quem detiver em área pública, ou possuir em área privada, unidade imobiliária que integre núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

A partir das duas conceituações acima, de núcleo urbano informal e de núcleo urbano informal consolidado, e do exposto no art. 23 da referida lei, há a possibilidade de se interpretar a situação de dois modos, como bem leciona Paola de Castro Ribeiro Macedo. No primeiro modo de interpretação, consideraria-se possível a regularização de núcleos urbanos informais não consolidados, de maneira que a consolidação seria um requisito apenas para a titulação sob a forma da legitimação fundiária. No segundo modo de interpretação, a regularização fundiária urbana baseada na Lei nº 13.465/17 somente seria possível para núcleos urbanos informais consolidados.<sup>151</sup>

Nesse sentido, vislumbradas as duas possibilidades de interpretação e a partir da análise de todo o arcabouço normativo em termos urbanísticos, registraes e de parcelamento do solo urbano destacado no presente trabalho, é possível concluir que se faz necessária, sim, a presença de certa consolidação do núcleo urbano informal, no que se refere à utilização da lei de regularização fundiária urbana, a fim de que não se considere qualquer núcleo urbano informal passível de contar com as flexibilizações urbanísticas, ambientais e jurídicas trazidas pela lei em comento, sob

---

<sup>150</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 42.

<sup>151</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 101.

pena de se desconsiderar a necessidade de observância do próprio ordenamento jurídico.

É dizer, se o núcleo urbano informal for passível de reversão por não contar, portanto, com consolidação, deve-se seguir a legislação existente, a fim de se assegurar a necessária observância das normas existentes sobre parcelamento e planejamento urbano, no intuito de não se considerar como regra uma medida que deve ser tratada como exceção, como é o caso da regularização fundiária urbana, destinada a sanar o que foi constituído à margem da regulamentação existente.

Nesse mesmo sentido, de se considerar a regularização fundiária urbana como exceção, destaca-se o marco temporal de 22 de dezembro de 2016, evidenciado no § 2º, do art. 9º, da lei em referência, considerado como data limite para a comprovação da existência do núcleo urbano informal que se utilizará da Lei nº 13.465/17.

Maria Isabel Santana Pomaroli ao tecer comentários a respeito do marco temporal acima aludido, ressalta a importância dessa delimitação, a fim de se evitar possíveis oportunismos.<sup>152</sup> Juliana Rubiniak de Araújo partilha do mesmo entendimento, de que apenas são passíveis de regularização os núcleos urbanos informais constituídos até o dia 22 de dezembro de 2016 e não passíveis de reversão pela legislação existente.<sup>153</sup>

Diferentemente entende Michely Freire Fonseca Cunha, no sentido de a Lei nº 13.465/17 não ter estabelecido marco temporal para sua incidência e, portanto, ser possível sua aplicação a núcleos consolidados após a publicação da norma.<sup>154</sup>

A compreensão pela existência do referido marco temporal se faz necessária, a fim de se fazer valer a própria disposição do art. 10, inciso X, da Lei nº 13.465/17, de que constitui objetivo da Reurb a prevenção e o desestímulo quanto à formação de novos núcleos urbanos informais.

Caso contrário, ao se defender a ausência de delimitação temporal quanto à utilização da Lei nº 13.465/17 seria como entender por um aval da própria lei de se

---

<sup>152</sup> POMAROLI, Maria Isabel Santana. Título II - Da Regularização Fundiária Urbana. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). *Comentários à Lei de Regularização Fundiária: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 58.

<sup>153</sup> ARAUJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 311-312.

<sup>154</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 54.

desconsiderar todas as normas já existentes que regulamentam a adequada ordenação e ocupação do solo urbano, já que se possibilitaria a utilização indefinidamente do mecanismo da regularização fundiária urbana.

Assim, entende-se estar em consonância com todo o arcabouço jurídico mencionado no presente trabalho, o entendimento pela regularização fundiária urbana como instrumento de exceção, e não como instrumento a ser utilizado indefinidamente, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro já possui normas adequadas, o que não torna desnecessária a fiscalização por parte dos Municípios, mas, pelo contrário, ressalta esse dever do referido ente, além da necessidade de que a Reurb caminhe lado a lado com o desenvolvimento de políticas públicas no setor habitacional.

O próximo conceito, mencionado no inciso IV, do art. 11, da lei em referência, é o de demarcação urbanística:

IV – demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

A demarcação urbanística é entendida como medida facultativa ao procedimento da regularização fundiária urbana, em razão do disposto pelo § 3º do art. 19 da lei.

Além disso, o mesmo artigo 19, em seu § 1º, enuncia quais são os documentos que devem instruir o auto de demarcação urbanística, quais sejam planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores e planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do Registro de Imóveis.

Em continuidade, o Poder Público municipal notificará os titulares de domínio e os confrontantes de área demarcada para que, se quiserem, apresentem impugnação à demarcação, no prazo comum de 30 dias, conforme estipulado pelo art. 20 da lei

em referência. Em caso de não identificação, de não serem encontrados ou se recusarem o recebimento da notificação, esta será realizada por edital, para que, se quiserem, apresentem impugnação à demarcação, no prazo comum de 30 dias.

Caso haja impugnação à demarcação urbanística, o Poder Público municipal poderá se valer de algumas medidas, como bem destaca Paola de Castro Ribeiro Macedo em síntese às disposições da lei, tais quais prosseguir com a demarcação em relação à parcela da área que não tenha sido objeto de impugnação; adotar procedimento extrajudicial de composição de conflitos, conforme permissão do art. 21 da Lei nº 13.465/17; ou promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou procurar adotar outra medida que afaste a oposição do impugnante; ou, ainda, utilizar-se da arbitragem, caso a mediação não tenha rendido os resultados esperados.<sup>155</sup>

Ressalta-se que a ausência de manifestação será interpretada como concordância com a demarcação urbanística, a teor do § 3º, do art. 20. A esse respeito, Carlos Humberto Francisco de Souza tece relevante comentário no sentido de que não se trata de renúncia ao direito de propriedade ou mesmo de transferência de domínio, mas apenas significa que o procedimento de demarcação urbanística prosseguirá normalmente.<sup>156</sup>

Assim, o art. 22 da Lei nº 13.465/17 dispõe que decorrido o prazo sem impugnação ou superada a oposição, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao Registro de Imóveis, ao que se procederá à averbação nas matrículas correspondentes. Essa averbação, em síntese, informará a área total e o perímetro correspondente ao núcleo urbano informal a ser regularizado. Além disso, caso o auto de demarcação urbanística incida sobre imóveis desprovidos de matrícula, como medida prévia à averbação, será aberta matrícula e, em seguida, realizada a averbação.

Paola de Castro Ribeiro Macedo destaca que se a demarcação urbanística não for realizada, uma vez que é facultativa, todas essas medidas serão, então, efetuadas no procedimento da regularização fundiária e, por tal razão, entende-se que a

---

<sup>155</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 223.

<sup>156</sup> SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. Capítulo II - Dos Instrumentos da REURB. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). *Comentários à Lei de Regularização Fundiária: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 80.

demarcação urbanística será útil no caso em que não for possível realizar a regularização fundiária diretamente, e exemplifica, como na situação em que se espera a realização de obras de infraestrutura. Assim, a Administração Pública Municipal pode se utilizar da demarcação como medida preliminar, com o intuito de adiantar providências à regularização fundiária.<sup>157</sup>

O próximo conceito a ser mencionado consta do art. 11, V, da Lei nº 13.465/17:

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

A Certidão de Regularização Fundiária, portanto, é o título expedido pelo Poder Público municipal, ao final do procedimento da regularização fundiária, que será encaminhado ao Registro de Imóveis para ser registrado na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente, conforme previsão dos artigos 42 e 51 da lei em comento. A previsão de registro da CRF também consta do art. 167, I, 43, Lei nº 6.015/73.

O art. 41 da Lei nº 13.465/17 apresenta o conteúdo mínimo da Certidão de Regularização Fundiária, composta por nome do núcleo urbano regularizado, localização, modalidade da regularização, as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma, a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver, e a listagem dos ocupantes.

Ainda, nos termos dos artigos 44 e 52 da lei em referência, com o registro da CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, bem como, abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado e o registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes.

Como bem salientado por Paola de Castro Ribeiro Macedo, cumpre destacar que compõem a CRF os Projetos de Regularização Fundiária e Urbanístico

---

<sup>157</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes*: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 223.

aprovados, o Cronograma de Obras, o Termo de Responsabilidade e a Listagem dos Ocupantes, e todo esse conjunto de documentos, portanto, deverá ser encaminhado ao Registro de Imóveis para a qualificação pelo Oficial e para a prática do registro já mencionado.<sup>158</sup>

Em continuidade aos conceitos, a legitimação de posse é definida no art. 11, VI, da Lei nº 13.465/17 do seguinte modo:

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;

A legitimação de posse, como deixa bem claro o art. 25 da lei em comento, é um instrumento de uso exclusivo no âmbito da regularização fundiária, que consiste em título conferido pelo Poder Público, no qual se reconhece a posse sobre imóvel abrangido pela Reurb, passível de conversão em direito real de propriedade, desde que atendidos os requisitos próprios. Ainda, o direito constante desse título pode ser transmitido por herança – *causa mortis* – ou por ato *inter vivos*, a teor do § 1º, do art. 25, da lei em referência.

Além disso, estabelece o art. 26 da Lei nº 13.465/17 que decorrido o prazo de cinco anos do registro do título de legitimação de posse – art. 167, I, 41, Lei nº 6.015/73 – haverá a conversão automática em título de propriedade, desde que atendidas as disposições do art. 183 da Constituição Federal, quais sejam posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, com utilização para sua moradia ou de sua família, desde que o ocupante não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

É dizer, atendidos os requisitos acima, ocorrerá a conversão automática da legitimação de posse em título de propriedade. Para tanto, Michely Freire Fonseca Cunha ressalta que a informação de que o ocupante cumpre os requisitos acima mencionados deve constar do título ou dos documentos enviados ao Registro de

---

<sup>158</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes*: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 245.

Imóveis para que, então, seja possível realizar a conversão automática após o prazo de cinco anos do registro da legitimação de posse.<sup>159</sup>

Nesse mesmo sentido leciona Everaldo Augusto Cambler, de que a responsabilidade pela verificação do atendimento dos requisitos mencionados pelo art. 183, da Constituição Federal, incide sobre o Poder Público municipal quando da expedição do título de legitimação de posse, e não sobre o Oficial do Registro de Imóveis.<sup>160</sup>

Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, como bem menciona Paola de Castro Ribeiro Macedo, a exemplo de unidades imobiliárias com área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, ou utilizadas para finalidades não residenciais, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, como menciona o § 1º, do art. 26 da Lei nº 13.465/17, desde que sejam satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o Registro de Imóveis competente.<sup>161</sup>

Nesse aspecto, há divergência doutrinária pelo entendimento da necessidade de observância do art. 216-A, Lei nº 6.015/73, o qual estabeleceu o procedimento para a usucapião extrajudicial, para que ocorra, então, a conversão da legitimação de posse em título de propriedade, defendido por Everaldo Augusto Cambler,<sup>162</sup> e há entendimento pela não exigência de observância dos requisitos procedimentais do art. 216-A, Lei nº 6.015/73, mas apenas dos requisitos materiais da usucapião que serão analisados pelo Oficial do Registro de Imóveis, entendimento defendido por Michely Freire Fonseca Cunha.<sup>163</sup>

Quanto à legitimação de posse cumpre, ainda, destacar a disposição do § 2º, do art. 25 da Lei nº 13.465/17, de não ser aplicável esse instrumento aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público, uma vez que, como bem

---

<sup>159</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 98-99.

<sup>160</sup> CAMBLER, Everaldo Augusto. Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 188.

<sup>161</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 289.

<sup>162</sup> CAMBLER, Everaldo Augusto, *op. cit.*, p. 188-189.

<sup>163</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca, *op. cit.*, p. 99-100.

ressalta Juliana Rubiniak de Araujo, não se reconhece a legitimidade do exercício da posse sobre área de domínio público.<sup>164</sup>

A legitimação fundiária, por sua vez, é definida no inciso VII, do art. 11, da Lei nº 13.465/17 como “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

Diante de tal conceito, nota-se que diferentemente da legitimação de posse, na legitimação fundiária há o reconhecimento direto da propriedade plena sobre a unidade imobiliária regularizada, e a teor do que dispõe o art. 23 da lei em referência, tal instrumento é passível de utilização tanto para quem detiver em área pública, quanto para quem possuir em área privada, unidade imobiliária com destinação urbana, que integre núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

O art. 23, § 1º, da referida lei, lista algumas condições, apenas no âmbito da Reurb-S, a fim de que a legitimação fundiária seja concedida, quais sejam que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; que o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano diferente; e, ainda, que em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação.

Nota-se que a redação da primeira condição acima mencionada sofreu alteração com a Lei nº 14.118 de 2021 e passou a dispor que o beneficiário não poderá ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo. Tal exclusividade não era mencionada na redação anterior dessa primeira condição para a legitimação fundiária no âmbito da Reurb-S.

Assim, como bem leciona Paola de Castro Ribeiro Macedo, no caso de o beneficiário ser proprietário de fração ideal de imóvel, em condomínio civil, não há que se falar em impedimento para o recebimento da titulação.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> ARAUJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 313.

<sup>165</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 274.

Outras características a respeito da legitimação fundiária são destacadas por Michely Freire Fonseca Cunha, como o fato de que a expedição do título pelo Poder Público somente pode ocorrer após a notificação e obtenção da concordância expressa ou tácita dos proprietários de domínio das matrículas que originaram o parcelamento e das matrículas dos confrontantes,<sup>166</sup> bem como o fato de o título ser expedido por meio de listagem, o que dispensa, portanto, a outorga individual dos imóveis aos beneficiários cadastrados, e torna mais célere o procedimento administrativo de expedição da CRF e o próprio ato de registro.<sup>167</sup>

O § 4º do art. 23 da lei em comento dispõe sobre a possibilidade de que no âmbito da Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, reconheçam o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

Cumpra salientar importante apontamento realizado por Everaldo Augusto Cambler, no sentido de que a atribuição do direito de propriedade apenas acontece com o registro da legitimação fundiária no Registro de Imóveis, em razão do caráter constitutivo do registro atribuído ao nosso sistema jurídico,<sup>168</sup> em consonância com a disposição do art. 167, I, 44, da Lei nº 6.5015/73.

Ademais, em que pese existir divergência doutrinária acerca da constitucionalidade da legitimação fundiária sobre imóvel privado, fundamentada no entendimento pela violação do direito de propriedade,<sup>169</sup> cumpre considerar que a Constituição Federal ao garantir o direito de propriedade também exige o atendimento à sua função social, conforme art. 5º, incisos XXII e XXIII, já pormenorizados em capítulo anterior do presente trabalho.

Nesse sentido, como bem destaca Paola de Castro Ribeiro Macedo, a propriedade privada que transformou-se em um núcleo urbano consolidado, de difícil

---

<sup>166</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 90-91.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>168</sup> CAMBLER, Everaldo Augusto. Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 184-185.

<sup>169</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 11. ed ver., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 991.

reversão, passou a desempenhar função social àqueles que dela se utilizam para moradia.<sup>170</sup>

Além disso, a regularização fundiária urbana foi pensada como instrumento que visa ordenar o que foi constituído à margem das regulamentações existentes e, para tanto, a exemplo, dispensa exigências como o tamanho de lotes, a teor do § 1º, do art. 11, Lei nº 13.465/17, por levar em consideração a importância da efetivação do direito à moradia adequada a esses ocupantes de um núcleo urbano considerado consolidado, é dizer, de difícil reversão, em razão do tempo da ocupação e outras características utilizadas para classificação pelo Município como núcleo urbano consolidado.

A regularização fundiária urbana, portanto, é pensada como medida que foge à regra, pois visa tanto assegurar o direito à moradia adequada, quanto a inserção na formalidade desses imóveis situados em áreas, em sua maioria, excluídas de muitos outros direitos assegurados pelo Poder Público a áreas regulares. Contudo, isso não significa dizer que há desrespeito a outros direitos na busca de sua efetivação, como o direito de propriedade do particular em que instaurado o núcleo urbano consolidado, pois como mencionado anteriormente, o próprio direito de propriedade exige o atendimento à sua função social e, nesse aspecto, vislumbra-se a legitimação fundiária como novo instrumento, como nova forma de aquisição da propriedade imobiliária, mas restrita ao âmbito da Reurb e com respeito ao marco temporal de consolidação do núcleo.

Nesse sentido, Marcelo Augusto Santana de Melo ressalta a disposição do art. 5º, XXII e o inciso II, CF, no sentido de se garantir o direito de propriedade, com a livre disposição, que não pode ser tolhida, a não ser em virtude lei, o que evidencia que a própria legislação prevê a possibilidade de perda do direito de propriedade. De tal modo, o autor salienta que tanto a legalidade, quanto a constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária restam respeitados.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 281.

<sup>171</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. Legitimação Fundiária. Estudo da nova modalidade de aquisição da propriedade imobiliária no Brasil. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021. p. 277.

## 4.2 Objetivos

No que se refere aos objetivos da regularização fundiária urbana, o art. 10 da Lei nº 13.465/17 elenca um rol de incisos que se traduzem em grandes propósitos a serem perseguidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. De todos, cumpre destacar três, em razão de bem sintetizarem o que tem sido ressaltado ao longo do presente trabalho, como finalidade precípua desse instrumento denominado de regularização fundiária urbana.

Nesse sentido, o referido artigo 10 destaca em seus incisos VI, VII e X, como objetivos da Reurb, garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, bem como garantir a efetivação da função social da propriedade e atuar na prevenção e desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais.

Maria Isabel Santana Pomaroli enfatiza que a menção ao direito social à moradia digna evidencia a necessidade de que isso não se limite a possuir um teto, mas que ao cidadão seja possibilitada a integração social e qualidade de vida, com acesso à infraestrutura estatal, educação, saúde e saneamento básico.<sup>172</sup>

Além disso, a menção à prevenção e ao desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais ressalta a necessidade de que as leis já existentes sejam observadas e evidencia o caráter de exceção da regularização fundiária urbana, entendida não como medida a ser adotada indefinidamente, mas para sanar o que já se consolidou com inobservância das regulamentações e necessita de atenção, mas com o cuidado de que políticas públicas sejam pensadas na tentativa de se concretizar exatamente essa prevenção à formação de novos núcleos urbanos informais.

## 4.3 Modalidades

O art. 13 da Lei nº 13.465/17 classificou a Reurb em duas modalidades, quais sejam Reurb de Interesse Social, Reurb-S, e Reurb de Interesse Específico, Reurb-E. Nesse sentido, a regularização fundiária urbana de interesse social é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa

---

<sup>172</sup> POMAROLI, Maria Isabel Santana. Título II - Da Regularização Fundiária Urbana. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). *Comentários à Lei de Regularização Fundiária: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 60.

renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Já a regularização fundiária urbana de interesse específico é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se qualifique na hipótese da Reurb-S.

Quanto à classificação da Reurb como de interesse social, Reurb-S, o art. 6º do Decreto nº 9.310/18 previu que a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, levando-se em considerações as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo. Contudo, o parágrafo único do referido artigo estabeleceu que, de todo modo, a renda familiar não poderá ser superior a cinco vezes o salário mínimo vigente no País.

A classificação nas modalidades de Reurb é de incumbência dos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais passíveis de regularização, a teor do que dispõe o inciso I, do art. 30, da Lei nº 13.465/17. Já no caso de Reurb requerida pela União ou pelos Estados, essa classificação incumbirá ao ente federativo instaurador.

Essa classificação também apresenta relevância em razão de na Reurb-S haver isenção quanto aos emolumentos e custas registrares, bem como ser de responsabilidade do Município ou do Distrito Federal a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, conforme disposição do § 5º, do art. 13, da Lei nº 13.465/17 e do inciso I, do § 1º, do art. 33, da referida lei.

Já na Reurb-E, a regularização será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Entretanto, quando ocorrer sobre áreas públicas, se constatado o interesse público, é permitido ao Município proceder à elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos beneficiários, nos termos dos incisos II e III, do § 1º, do art. 33, da lei em referência.

#### 4.4 Legitimados

Os legitimados para requerer a regularização fundiária urbana e os atos de registro perante o Registro de Imóveis estão descritos no art. 14, da Lei nº 13.465/17. O primeiro inciso elenca como legitimados a União, os Estados, o Distrito Federal e

os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta.

Já o segundo inciso apresenta como legitimados os beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana.

No que se refere às entidades acima mencionadas, Michely Freire Fonseca Cunha tece comentário no sentido que a referida lei não exige pré-constituição ou lapso mínimo de início de atividade, mas exige pertinência temática, evidenciada na disposição do inciso que exige que as entidades tenham por finalidade atividades na área de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana.<sup>173</sup>

Os incisos seguintes elencam como legitimados os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, bem como a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

Michely Freire Fonseca Cunha ainda ressalta que a ausência de documentos ou de informações entendidas como necessárias pelo Município para a instauração da Reurb, não deve ser motivo para indeferimento do pedido, mas pode ser sanada pelo próprio Município, se dispuser das informações em seus arquivos, ou, então, deve o ente federativo solicitar diligências ao legitimado.<sup>174</sup>

#### 4.5 Procedimento administrativo

O procedimento da regularização fundiária urbana inicia-se com o requerimento dos legitimados e prossegue com a decisão instauradora do Município, conforme disposição do art. 32 da Lei nº 13.465/17, o qual deverá, no prazo de até cento e oitenta dias, classificar e fixar uma das modalidades de Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento, a teor do § 2º, do art. 30, da Lei nº 13.465/17.

Além disso, se o Município se mantiver inerte, tal inércia ocasionará a automática fixação da modalidade de Reurb indicada pelo legitimado no requerimento, bem como a continuidade do procedimento administrativo da regularização fundiária

---

<sup>173</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 171.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 172.

urbana. Caso, posteriormente, estudo técnico justifique a necessidade de revisão da classificação da Reurb, tal revisão poderá ser realizada, conforme dispõe o § 3º, do art. 30, da referida lei.

Assim, com a instauração da Reurb, Michely Freire Fonseca Cunha ressalta a importância da definição de um cronograma mínimo pelo Município, com prazos entre as etapas da regularização fundiária, a fim de que não haja atraso desmedido. Ainda, destaca ser esse o momento em que o Município deve indicar padrões dos memoriais descritivos, das plantas e das demais representações gráficas e outros detalhes técnicos, em conformidade com o art. 47, da lei em comento.<sup>175</sup>

Em continuidade ao procedimento administrativo, o art. 31 da Lei nº 13.465/17 estabelece que o Município procederá a buscas registrais, com o intuito de notificar os proprietários, titulares de direitos reais e confrontantes da área objeto da regularização fundiária urbana.

Cumprir destacar que o procedimento administrativo e sua divisão em fases baseia-se no art. 28, da lei em referência, e como bem salienta Paola de Castro Ribeiro Macedo, as providências para cada fase dependem do tipo de regularização, se Reurb-S ou Reurb-E, e das condições de cada núcleo urbano informal, já que nem todos exigirão, de acordo com seu grau de complexidade, a aplicação de todas as medidas previstas na referida lei.<sup>176</sup>

Ainda, caso o Município tenha adotado o procedimento prévio de demarcação urbanística, todo o procedimento de buscas e notificações, acima mencionado, já terá sido realizado, motivo pelo qual tal procedimento poderá ser dispensado no âmbito do procedimento administrativo da Reurb, conforme disposição do § 9º, do art. 31, da lei em comento.

Em continuidade, caberá ao Município aprovar ou elaborar o projeto de regularização fundiária, a depender da classificação em Reurb-E ou em Reurb-S, respectivamente, em conformidade com o art. 33 da Lei nº 13.465/17.

O projeto de regularização fundiária, por sua vez, reúne uma série de documentos listados no art. 35, da Lei nº 13.465/17, provenientes de estudos

---

<sup>175</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 180.

<sup>176</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação). p. 226.

preliminares, com o objetivo de proporcionar uma regularização efetiva, nos âmbitos urbanístico, ambiental, além do jurídico, a fim de que haja condições de moradia adequada e integrada ao espaço urbano àqueles ocupantes do núcleo.

Nesse sentido, o art. 35 elenca os seguintes documentos como integrantes do projeto de regularização fundiária: levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando possível; estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; projeto urbanístico; memoriais descritivos; proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando necessário; estudo técnico para situação de risco, bem como estudo técnico ambiental; cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do referido cronograma.

Quanto à infraestrutura essencial, que pela nomenclatura utilizada já depreende-se como o mínimo que deve existir, o § 1º, do art. 36, da lei em comento, assim considera sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário e outros equipamentos que podem ser definidos pelos Municípios em razão das necessidades locais e características regionais.

Já o projeto urbanístico de regularização fundiária mencionado no art. 36, da lei em referência, como bem sintetiza Jessica Cristina Mota Lopes Genaro, traz informações e características que se referem à situação atual do núcleo urbano informal, bem como as que se referem à situação projetada após a execução de todas as medidas de adequação para correção das desconformidades, medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade e infraestrutura.<sup>177</sup>

Nicholas Salles Fernandes S. Torres bem salienta que no caso de Reurb meramente titulatória, ou seja, quando se está diante de prévio parcelamento do solo

---

<sup>177</sup> GENARO, Jessica Cristina Mota Lopes. Projeto de Regularização Fundiária Urbana. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 225.

urbano, com matrículas já abertas e individualizadas para os imóveis, dependente apenas dos títulos definitivos de propriedade ou outro direito real para os ocupantes do núcleo urbano informal, o projeto de regularização fundiária será dispensado, ao que se seguirá diretamente para a emissão da CRF, nos termos do parágrafo único do art. 38 do Decreto nº 9.310/18.<sup>178</sup>

Importante atenção conferida pela Lei nº 13.465/17 aos núcleos urbanos informais, ou parcela deles, que estejam situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos, no sentido de se exigir para tais casos estudos técnicos, no intuito de se examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na área por eles afetada, e condicionar a aprovação da Reurb à implantação das medidas indicadas nesses estudos.

Ainda, conforme disposição do § 2º, do art. 39, da referida lei, na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão realocar os ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado. Não se trata, portanto, de uma faculdade, mas de um dever, que visa assegurar condições mínimas de segurança no que se refere à moradia e à vida das pessoas.

Ademais, a existência de núcleo urbano informal, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, exigirá que a Reurb observe também os estudos técnicos dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/12, que demonstrem a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas propostas nos estudos.

Com a conclusão da fase de elaboração do projeto de regularização fundiária, inicia-se a fase de saneamento do procedimento administrativo, conforme inciso IV, do art. 28, da Lei nº 13.465/17. Paola de Castro Ribeiro Macedo ressalta que nessa fase o Município verificará se os estudos técnicos são suficientes ou se há necessidade de complementações, bem como se há serviços públicos, tais quais

---

<sup>178</sup> TORRES, Nicholas Salles Fernandes S. A Regularização Fundiária Urbana (REURB) e seus Aspectos Registrais. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021. p. 309.

coleta de lixo, postos de saúde, escolas, creches, transporte público em funcionamento ou planejados para atender o núcleo.<sup>179</sup>

Em continuidade, verificada a regularidade, em conformidade com o art. 40, da lei em referência, caberá à autoridade municipal indicar as intervenções que serão executadas, aprovar o projeto de regularização fundiária e expedir a Certidão de Regularização Fundiária, ao que se passará para a fase do registro da CRF, no Registro de Imóveis, como já mencionado no presente trabalho quando da conceituação da CRF.

No intuito de bem demonstrar o ambiente de exceção em que a Reurb se insere, com a previsão de diversas flexibilizações e dispensas, Michely Freire Fonseca Cunha elenca as principais: flexibilização de parâmetros urbanísticos e edílios, de acordo com o caso; titulação por listagem; registro da CRF independente de determinação judicial ou do Ministério Público; dispensa de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); dispensa de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados.<sup>180</sup>

#### 4.6 Meios de titulação dos ocupantes

Do próprio conceito de regularização fundiária urbana exposto no art. 9º, da Lei nº 13.465/17, já se depreende a titulação como finalidade da regularização fundiária urbana ao lado da incorporação dos núcleos urbanos informais ao espaço urbano.

Assim, o art. 15 da Lei nº 13.465/17 e o art. 8º do Decreto nº 9.310/18 elencam, de forma não taxativa, uma série de institutos jurídicos que podem ser utilizados como instrumentos na consecução dos objetivos e das finalidades da Reurb.<sup>181</sup>

Já no primeiro inciso, o art. 15 da Lei nº 13.465/17 menciona a legitimação fundiária e a legitimação de posse como mecanismos de titulação dos ocupantes do

---

<sup>179</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenação). p. 237.

<sup>180</sup> CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 133.

<sup>181</sup> GENARO, Jessica Cristina Mota Lopes. Projeto de Regularização Fundiária Urbana. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018. p. 230-231.

núcleo urbano. Esses dois mecanismos de titulação já foram detalhados quando da apresentação dos principais conceitos no presente trabalho. Por tal razão, cumpre ressaltar outros dois instrumentos mencionados pelo referido art. 15 da lei, quais sejam a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso.

A concessão de uso especial para fins de moradia é elencada no inciso XII, do art. 15, da Lei nº 13.465/17 e também no inciso XI, do art. 1.225 do Código Civil, como direito real. Além disso, apresenta respaldo constitucional no art. 183, § 1º, da Constituição Federal, tendo sido regulamentada, sobretudo, com a Medida Provisória nº 2.220/01.<sup>182</sup>

Nesse sentido, conforme dispõe o art. 1º, da referida Medida Provisória, terá direito à concessão de uso especial para fins de moradia, aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, pelo tempo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, utilizado para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Além disso, essa concessão para fins de moradia será conferida de forma gratuita e será extinta no caso de o concessionário conferir ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural, nos termos do art. 8º, da referida Medida Provisória.

Nota-se, portanto, o cuidado que a referida normativa procurou empregar para que a destinação para moradia seja realmente observada, já que presente a finalidade social no referido instituto.

A concessão de direito real de uso, por sua vez, é elencada no inciso XIII, do art. 15, da Lei nº 13.465/17 e também no inciso XII do art. 1.225 do Código Civil, como direito real.

Tal instituto jurídico é disciplinado pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, o qual prevê que será instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel,

---

<sup>182</sup> KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo II. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 2.194.

para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Paola de Castro Ribeiro Macedo tece importante consideração acerca do referido instituto, no sentido de que o instrumento de concessão do direito real de uso deverá ser firmado pelo titular de domínio do imóvel concedido, seja particular, seja público, a fim de observar a continuidade registral. Por tal razão, destaca a autora que no âmbito da regularização fundiária urbana será mais utilizado para a titulação de ocupantes de bens públicos.<sup>183</sup>

Assim, tanto a concessão de uso especial para fins de moradia, quanto a concessão de direito real de uso mostram-se como instrumentos relevantes no âmbito da regularização fundiária urbana. No entanto, a legitimação fundiária, com o detalhamento apresentado quando da conceituação desse instituto no presente trabalho, mostra-se como instituto muito eficaz no âmbito da regularização fundiária urbana, no que se refere à titulação dos ocupantes do núcleo, agora, regularizado, porquanto garante o direito real de propriedade a esses ocupantes, o que, como bem salienta Paola de Castro Ribeiro Macedo, torna-os parte do sistema formal imobiliário, uma vez que a utilização de mecanismos que reconheçam a posse ou confirmem outros direitos reais não são tão valorizados quanto a propriedade,<sup>184</sup> que inclusive é entendida como princípio da ordem econômica, conforme disposição do art. 170, II, da Constituição Federal.

#### 4.7 A Regularização Fundiária Urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia adequada e da função social da propriedade

O estudo realizado nos tópicos anteriores, no que se refere aos conceitos envolvidos na Reurb, bem como os objetivos, as modalidades, os legitimados, o procedimento administrativo e os meios de titulação dos ocupantes evidenciam a importância da regularização fundiária urbana como instrumento que visa concretizar

---

<sup>183</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenação). p. 302.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 270.

o direito fundamental à moradia adequada e a função social da propriedade, porquanto busca a realização de medidas em diversos âmbitos, quais sejam urbanístico, ambiental, social e jurídico, a fim de proporcionar condições dignas de moradia no núcleo, agora, regularizado, com acesso à infraestrutura e a serviços públicos essenciais, com respeito ao meio ambiente e com a promoção do desenvolvimento integrado dessas áreas.

Nesse sentido, cumpre destacar as palavras de Rafael Villar Gagliardi:

No caso da propriedade imóvel urbana, a função social está inegavelmente ligada ao direito de moradia, ao bem-estar, à segurança, ao equilíbrio ambiental e ao pleno desenvolvimento das cidades, visando à tutela da dignidade da pessoa humana, concretizada nos habitantes dos centros urbanos.<sup>185</sup>

Além disso, Paulo Sérgio Velten Pereira ressalta que a conexão existente entre o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana geram um dever ao Poder Público de legalizar e urbanizar essas ocupações, no intuito de se garantir o mínimo necessário à existência digna de todos aqueles que habitam o espaço urbano.<sup>186</sup>

Como bem ressaltado pelo autor acima em referência, é possível compreender a regularização fundiária urbana como um dever do Poder Público, e não uma simples opção, porquanto envolve a garantia de um direito fundamental social consubstanciado no direito à moradia adequada, na garantia de condições mínimas de habitabilidade a todos os habitantes do espaço urbano, e não a apenas uma parcela deles, e ainda contribui para a consecução dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, evidenciados nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, no que se refere à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à redução das desigualdades sociais.

Leandro Teodoro Andrade tece considerações no sentido de que há observância às funções sociais da cidade na medida em que a política urbana visa conferir efetividade aos objetivos fundamentais da República, aos direitos sociais à moradia e ao transporte, bem como quando procura observar as diretrizes para o

---

<sup>185</sup> GAGLIARDI, Rafael Villar. Usucapião administrativa e usucapião coletiva. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 79.

<sup>186</sup> PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 775.

desenvolvimento urbano, como as que se referem ao saneamento básico e à mobilidade urbana.<sup>187</sup>

Relembre-se, assim, como exposto no início do presente trabalho, que a regularização fundiária é elencada no Estatuto da Cidade como uma das diretrizes para a consecução do objetivo da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, anteriormente mencionadas, e da propriedade urbana.

Ademais, compreendida a regularização fundiária urbana como proposta que foge à regra, pois admite flexibilizações para o atendimento de um direito fundamental social, especialmente, cumpre ressaltar a importância de que tal sistema de regularização fundiária urbana caminhe ao lado de políticas públicas no setor habitacional, mediante, como bem propõem Francisco de Melo Franco Ferreira e Richard-Paul Martins Garrell, a implementação de uma agenda urbanística pelas administrações municipais, capaz de soluções amplas, concretas e sintonizadas com os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> ANDRADE, Leandro Tedor. *Manual de direito urbanístico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 94.

<sup>188</sup> FERREIRA, Francisco de Melo Franco; GARRELL, Richard-Paul Martins. Lei nº 13.465/17 – Reflexões críticas sobre o Reurb-S em vista da cidade que queremos. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021. p. 145.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho evidenciou a relevância da Regularização Fundiária Urbana como instrumento apto a concretizar o direito fundamental à moradia adequada e a função social da propriedade, porquanto envolve medidas de diversas naturezas, hábeis a conferir condições dignas de habitabilidade ao núcleo urbano, agora, regularizado, e propiciar o atendimento da função social da propriedade, na exata medida em que essa cede espaço a tão relevante direito fundamental social.

Nesse contexto, estudou-se o histórico de ocupação do solo brasileiro, com ênfase nas principais normativas editadas em matéria urbanística e registral, até a edição da Lei nº 13.465/17, atualmente vigente para a questão da Reurb, oportunidade em que foram destacados e analisados os principais dispositivos dessas normas atinentes às matérias acima aludidas.

A partir desse estudo, portanto, foi possível compreender que o processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma desordenada e, como consequência, ocupações foram acontecendo à margem das regulamentações existentes.

Nesse aspecto, é possível depreender que o Brasil possui legislações importantes no que diz respeito ao parcelamento e ordenação do solo urbano, especialmente o Estatuto da Cidade e a Lei nº 6.766/79, as quais fixam diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecem a necessidade de observância do plano diretor como instrumento de política urbana e a necessidade de implantação da infraestrutura essencial nos parcelamentos, como forma de se garantir condições mínimas de habitabilidade.

Entretanto, os dados sobre ocupações irregulares expostos pelas pesquisas apresentadas, tanto da Fundação João Pinheiro, quanto do IPEA e do IBGE, evidenciam que tais normas não se mostraram suficientes para o desenvolvimento sustentável do espaço urbano, em razão da ausência de fiscalização e exigência de observância, bem como das insuficientes medidas de políticas públicas no setor habitacional.

Em decorrência da situação que se apresenta, principalmente de ocupações em áreas de risco e que precisam de atenção, a Regularização Fundiária Urbana surge como instrumento capaz, não só de regularizar tais núcleos urbanos informais consolidados do ponto de vista da conferência de titulação, a qual é muito relevante, mas como ferramenta muito eficaz de reinserção dessas áreas no espaço urbano, de

maneira adequada, mediante estudos, análises, desenvolvimento de projetos e titulação, a fim de proporcionar a esses ocupantes o direito à moradia adequada, com observância da função social da propriedade.

Além disso, a fim de se melhor compreender e evidenciar a importância desse direito fundamental social, que deve ser promovido e garantido pelo Estado, como bem ressaltado no presente trabalho, buscou-se realizar uma análise do direito à moradia, mas também do direito fundamental de propriedade e a exigência do atendimento de sua função social, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro e no âmbito das dimensões de direitos fundamentais.

Ademais, foram tecidos apontamentos sobre as principais discussões internacionais relativas à habitação e sobre os pactos e instrumentos delas advindos. Nesse contexto, destacou-se a importância da Agenda 2030 para o Brasil, um dos países que assumiu um compromisso com a observância dos objetivos nela contidos, ao que se ressaltou o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, que visa tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis, e a possibilidade de levá-la em consideração como um norte para a implementação de políticas públicas no país.

O conceito de moradia adequada foi objeto de análise a partir do desenvolvimento dos aspectos levados em consideração para a atribuição dessa significação pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, ao que se compreendeu a amplitude do conceito de adequação no âmbito da moradia, não apenas como um teto, mas como um conjunto de atributos que envolvem desde a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, instalações, infraestrutura, saneamento básico, coleta de lixo, custo adequado aos rendimentos, segurança estrutural, devida acessibilidade e adequada localização e integração a serviços de saúde, escolas, creches, livre de poluição e de periculosidade, e mesmo respeitados fatores de adequação cultural, com respeito à identidade cultural.

Nesse aspecto, a Regularização Fundiária Urbana traduz-se como mecanismo hábil a proporcionar a adequada reinserção do núcleo ao espaço urbano e garantir a moradia adequada, na amplitude do conceito anteriormente mencionado.

Buscou-se, assim, o estudo dos principais conceitos envolvidos no âmbito da Reurb, bem como de seus objetivos, dos quais três foram destacados, haja vista a capacidade de bem resumirem a finalidade precípua desse instrumento, em conformidade com o defendido no presente trabalho, quais sejam garantir o direito

social à moradia digna e às condições de vida adequadas, bem como garantir a efetivação da função social da propriedade e atuar na prevenção e desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais.

Quanto à prevenção e desestímulo da formação de novos núcleos urbanos informais defendeu-se, apesar das divergências doutrinárias ressaltadas no trabalho, a existência de um marco temporal consubstanciado na data de 22 de dezembro de 2016, considerada como data limite para a comprovação da existência do núcleo urbano informal que se utilizará da Lei nº 13.465/17, a fim de que a Reurb não seja utilizada indefinidamente como meio de inobservância de todo o arcabouço normativo existente e apresentado no presente estudo.

Assim, considerou-se a Reurb instrumento de extrema importância, mas também medida de exceção e, nesse aspecto, restou evidenciado o motivo de tal consideração como exceção, já que há a previsão na legislação de diversas flexibilizações e dispensas, como o tamanho dos lotes, a fim de se garantir a consecução de uma finalidade mais ampla e necessitada da devida atenção, consubstanciada na efetivação da regularização e urbanização dessas ocupações, garantia do direito à moradia adequada e, ainda, titulação.

Quanto à titulação, apesar de existirem divergências doutrinárias acerca da legitimação fundiária, como mecanismo adequado a essa finalidade, defendeu-se sua utilização, por tratar-se de nova forma de aquisição da propriedade imobiliária, o que garante não só o direito de moradia, mas o direito de propriedade a esses ocupantes, tornando-os parte do sistema formal imobiliário.

Também foram estudadas as modalidades de Reurb e, ressaltado no início do presente trabalho, a necessidade de que o olhar a ele conferido estivesse no âmbito da regularização fundiária de interesse social, já que destinada aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Além disso, foram estudados os legitimados a requerer a Reurb e o procedimento administrativo perante o Poder Público, com destaque para o projeto de regularização fundiária e todos os documentos e estudos que deve conter, bem como o projeto urbanístico, na empreitada de se demonstrar como essa fase revela-se de extrema importância, já que concentra o resultado dos estudos técnicos, ambientais e de infraestrutura a ser implementada, de acordo com a necessidade de cada núcleo, até ser expedida a Certidão de Regularização Fundiária, que será encaminhada ao Registro de Imóveis competente para registro.

Por fim, destacou-se a regularização fundiária urbana como instrumento capaz de contribuir para a consecução dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no que se refere à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à redução das desigualdades sociais, mas ressaltou-se também a necessidade de implementação de políticas públicas no setor habitacional, uma vez que a Reurb deve ser entendida como medida que foge à regra e que observa marco temporal, a fim de atender uma finalidade precípua, revelada na efetivação ao direito à moradia adequada e à função social da propriedade, mas que não se destina a invalidar indefinidamente o conjunto de normas existentes em termos urbanísticos e sobre o adequado ordenamento do espaço urbano e, nessa medida, políticas públicas devem caminhar ao lado da regularização fundiária urbana, a fim de que o direito à moradia adequada e a função social da propriedade sejam garantidos e observados em um contexto de seriedade e responsabilidade continuamente.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALVIM, José Manoel de Arruda. A função social da propriedade e os diversos tipos de direito de propriedade, e a função social da posse. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

AMADEI, Vicente de Abreu. Teoria Elementar da Regularização Fundiária. In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. *Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, 2018.

ANDRADE, Leandro Tedor. *Manual de direito urbanístico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ARAUJO, Juliana Rubiniak de. Lei 13.465/17: objetivos e conceitos adotados pela REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018.

BEVILÁQUA, Clóvis; BEVILAQUA, Achilles. *Direito das coisas*. 3. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 dez. 2022.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (sic) de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. *Coleção de Leis do Império do Brasil* – 1824, v. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 14. nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas (sic). *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1846*, v. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. *Coleção de Leis do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 set. 1938. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d3079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3079.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865. Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria (sic). *Coleção de Leis do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03//decreto/Historicos/DIM/DIM3453impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/Historicos/DIM/DIM3453impressao.htm). Acesso em: 19 nov. 2022.

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] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe (sic) sobre (sic) o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 dez. 1937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm). Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre (sic) loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm). Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova forma (sic) às (sic) Camaras Municipaes (sic), marca suas atribuições (sic), e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm). Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843. Fixando a Despeza (sic) e orçando a Receita para os exercicios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim317.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm). Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria (sic), e estabelece as bases das sociedades de credito (sic) real. *Coleção de Leis do Império do Brasil*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 jan. 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L3071impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071impressao.htm). Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse (sic) social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 set. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm). Acesso em: 06 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre (sic) o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 dez. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm). Acesso em: 08 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015consolidado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015consolidado.htm). Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm). Acesso em: 16 dez. 2022.

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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm?gclid=deleted](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm?gclid=deleted). Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de

1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. E-book. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 166*. É inadmissível o arrependimento no compromisso de compra e venda sujeito ao regime do DI. 58, de 10.12.37. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula166/false>. Acesso em: 05 dez. 2022.

CAMBLER, Everaldo Augusto. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CAMBLER, Everaldo Augusto. Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018.

CASSETTARI, Christiano (coord.). *Registro de Imóveis*. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

CHALHUB, Melhim Namem. Condomínio de lotes de terreno urbano. Notas sobre o art. 1.358-A do Código Civil e arts. 2º e 4º da Lei 6.766/1979. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O que é a Agenda 2030?* Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/o-que-e-a-agenda-2030/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana – REURB*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

CURIA, Luiz Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana. *Legislação de Direito Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 2. ed. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Francisco de Melo Franco; GARRELL, Richard-Paul Martins. Lei nº 13.465/17 – Reflexões críticas sobre o Reurb-S em vista da cidade que queremos. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em 20 jan. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 21 jan. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: [https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05\\_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0\\_compressed.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadeguacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf). Acesso em: 22 jan. 2023.

GAGLIARDI, Rafael Villar. Usucapião administrativa e usucapião coletiva. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GENARO, Jessica Cristina Mota Lopes. Projeto de Regularização Fundiária Urbana. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo I. São Paulo: Editora IASP, 2018.

HESSE, Konrad. *Série IDP – Temas fundamentais do Direito Constitucional*. 1. ed. Tradução Carlos dos Santos Almeida *et al.* São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados Subnormais: o que é*. Disponível em: <https://ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do->

territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e.  
Acesso em: 22 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados Subnormais 2019*: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Notas Técnicas. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 22 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. Aglomerados Subnormais - Informações Territoriais. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agrn\\_if.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf). Acesso em: 22 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Memória IBGE – Dados históricos dos censos demográficos*. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Acesso em: 06 dez. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estudo mapeou cerca de 5 mil núcleos urbanos informais em seis regiões do país*. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/10872-estudo-mapeou-cerca-de-5-mil-nucleos-urbanos-informais-em-seis-regioes-do-pais>. Acesso em: 23 jan. 2023.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo I. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral*. vol. 5. Tomo II. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

LAGO, Ivan Jacopetti do. *História do Registro de Imóveis*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v.1. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenação).

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LÔBO, Paulo. *Direito Civil: Coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 11. ed. ver., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

LOUREIRO, Waldemar. *Registro da propriedade imóvel*. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 1.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário; v. 5. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação).

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Legitimação Fundiária. Estudo da nova modalidade de aquisição da propriedade imobiliária no Brasil. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 25 jan. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana*. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

NIEBUHR, Pedro. Parcelamento do solo urbano. In: BORGES, Marcus Vinícius Motter (coord.). *Curso de Direito Imobiliário Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. *Publicidade Registral Imobiliária*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17 (art. 9º ao art. 54). In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros (coord.). *Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, 2018.

PELUSO, Cezar (coord.). *Código civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Lei n. 10.406, de 10.01.2002. 16. ed., rev. e atual. Barueri: Manole, 2022.

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. In: ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

POMAROLI, Maria Isabel Santana. Título II - Da Regularização Fundiária Urbana. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). *Comentários à Lei de Regularização Fundiária: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Francisco. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Constitucionais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. *Série IDP – Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: OSORIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. *Direito Imobiliário: teoria e prática*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SOUZA, Carlos Humberto Francisco de. Capítulo II - Dos Instrumentos da REURB. In: CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (coord.). *Comentários à Lei de Regularização Fundiária: Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

TORRES, Nicholas Salles Fernandes S. A Regularização Fundiária Urbana (REURB) e seus Aspectos Registrais. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto Fundiário Brasileiro: comentários à Lei nº 13.465/17*. Tomo II. São Paulo: Editora IASP, 2021.

UNITED NATIONS. *Agenda 21*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. Acesso em: 25 jan. 2023.

UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>. Acesso em: 25 jan. 2023.

UNITED NATIONS. *UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development - Habitat III*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/quito2016>. Acesso em: 25 jan. 2023.

UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Human Settlements – Habitat I*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>. Acesso em: 25 jan. 2023.

UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Human Settlements - Habitat II*. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>. Acesso em: 25 jan. 2023.