

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA: CAMINHOS PARA A DIGNIDADE E INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL**

### **LAND REGULARIZATION AND THE RIGHT TO HOUSING: PATHS TO DIGNITY AND SOCIAL INCLUSION IN BRAZIL**

**Helen Cristiany Pimenta de Oliveira**

Doutora em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara  
PPGD-ESDHC

Mestra em Desenvolvimento Social pela UNIMONTES

Especialista em Docência do Ensino Jurídico pela FASA e em Direito Tributário pela UNISUL

Professora Pesquisadora

Advogada atuante em Direito Tributário e Ambiental

E-mail: [helenpimenta@yahoo.com](mailto:helenpimenta@yahoo.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2384-9387>

**Karla Eriely Pereira Magalhães**

Especialização em Gestão de Políticas Públicas Sociais e Intervenção Junto à Família

Graduação em Direito e em Serviço Social pelas Faculdades Santo Agostinho de Montes Claros

Professora convidada nos cursos de Direito e Serviço Social em disciplinas optativas

Assessora Jurídica no Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE –

CIMAMS

Assistente Social

Advogada em escritório especializado em Direito Ambiental, Direito Público e Tributário

E-mail: [karlaemagalhaes2@gmail.com](mailto:karlaemagalhaes2@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-6600-3488>

**RESUMO:** A Regularização Fundiária Urbana - ou também chamada de REURB - foi desenvolvida para implementar medidas ambientais e sociais visando a proteção jurídica para imóveis e a diminuição dos conflitos relacionados à moradia no âmbito urbano. A Regularização Fundiária resguardada pela Lei Federal nº 13.465 de 2017, transforma imóveis irregulares em imóveis legalizados, garantindo não só o direito social à moradia, como também ao acesso à serviços públicos. Este artigo Visa analisar a REURB como ferramenta para a concretização desse direito, destacando as diretrizes ilegais, os desafios de uma implementação e os impactos sociais e urbanos desta política pública. por meio de uma abordagem qualitativa, a pesquisa analisa a legislação pertinente e experiências práticas de implementação. Os resultados apontam para avanços na melhoria das condições de vida, mas também evidenciam barreiras como a burocracia e a falta de recursos para garantir a plena efetividade da política. o artigo propõe, ao final, estratégias para aprimorar a implementação da REURB, visando a inclusão e o acesso à cidadania.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Direito à moradia. Inclusão social. Dignidade da pessoa humana.

**ABSTRACT:** Urban Land Regularization - also known as REURB - was developed to implement environmental and social measures aimed at providing legal protection for properties and reducing conflicts related to housing in the urban sphere. Land Regularization, protected by Federal Law No. 13.465 of 2017, transforms irregular properties into legalized properties, guaranteeing not only the social right to housing, but also access to public services. This article aims to analyze REURB as a tool for realizing this right, highlighting the illegal guidelines, the challenges of implementation and the social and urban impacts of this public policy. using a qualitative approach, the research analyzes the relevant legislation and practical

implementation experiences. The results point to advances in improving living conditions, but also highlight barriers such as bureaucracy and a lack of resources to guarantee the policy's full effectiveness. In the end, the article proposes strategies to improve the implementation of REURB, with a view to inclusion and access to citizenship.

**Keywords:** Land regularization. Right to housing. Social inclusion. Human dignity.

## 1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária para fins sociais (REURB) é uma política pública voltada para a legalização de assentamentos urbanos informais, proporcionando a titulação de terrenos e moradias que, historicamente, foram ocupados sem o devido respaldo legal. No Brasil, a REURB assume um papel relevante ao buscar garantir o direito à moradia de qualidade, uma das diretrizes do direito à cidade consagrado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º. A regularização fundiária aparece como um instrumento essencial para a efetivação deste direito, particularmente para a população de baixa renda, que muitas vezes se encontra à margem da formalidade jurídica.

A implementação da REURB está diretamente vinculada ao enfrentamento das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. Ela se dá através de um processo que envolve a organização do espaço urbano, a superação de problemas relativos à posse da terra, à infraestrutura básica e à garantia de direitos dos moradores. Esse processo implica a integração dessas áreas à dinâmica formal da cidade, proporcionando maior acesso aos serviços públicos e à cidadania.

Este artigo propõe-se a analisar a REURB como instrumento de promoção do direito fundamental à moradia, focando nas suas implicações jurídicas, sociais e urbanísticas, além de refletir sobre os desafios enfrentados na sua aplicação prática. A metodologia adotada será uma abordagem qualitativa, com análise documental das leis que regem a regularização fundiária no Brasil, além de experiências práticas que exemplifiquem as diferentes formas de aplicação da REURB em diferentes contextos urbanos. A pesquisa busca ainda identificar as principais barreiras para a efetividade dessa política pública e os impactos reais na vida dos moradores de assentamentos irregulares.

## 2 A EVOLUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

As leis de regularização fundiária e propriedade no Brasil mudaram junto com vários eventos históricos, refletindo as mudanças sociais e econômicas do país. Ao contrário da posse de terra, o processo de legalização do uso e ocupação da terra, garantindo o direito de propriedade e dando segurança jurídica aos proprietários perpassa pela regularização fundiária. Além de dirimir conflitos fundiários e promover a sustentabilidade socioambiental, o instituto envolve mapeamento, levantamento e registro de títulos de propriedade. O governo português considerou as sesmarias mais prejudiciais do que benéficas, levando à sua extinção em 17 de julho de 1822. No entanto, essa decisão deixou o Brasil sem uma legislação sobre terras por um período de 28 anos. Somente em 18 de setembro de 1850, já sob o regime imperial, foi sancionada a Lei nº 601, que se tornou um marco na legislação agrária brasileira (Marques, 2015)

Em 1532, Dom João III, rei de Portugal, teve a decisão de dividir as terras de além-mar entre algumas pessoas, terras essas denominadas, capitanias. No período colonial, devido à escassez de

recursos financeiros, a Coroa portuguesa transferiu para particulares a responsabilidade de "ocupar" e explorar terras no Brasil. O país foi dividido em 14 grandes áreas, entregues a funcionários da corte e à pequena nobreza portuguesa. Esses indivíduos, chamados de donatários, recebiam as capitanias e detinham o "senhorio" sobre as terras, mas tinham a obrigação de povoar e desenvolver economicamente as regiões sob seu domínio (Angelo, 2009)

Ainda de acordo com Angelo (2009), os donatários podiam destinar porções de terras à produção, porções estas chamadas de sesmarias, sistema instituído em Portugal no século XIV, durante à crise econômica da Baixa Idade Média. Adaptadas, as sesmarias foram implantadas com a finalidade de acelerar a colonização do território Américo português. Explica Marques (2015, p. 24), “sendo colônia de Portugal, o Brasil teve o seu território submetido a concessões, a partir da colonização iniciada por Martin Afonso de Sousa, com a utilização do instituto das sesmarias, que havia no contexto legislativo português, embora com outro sentido”. Aqueles que recebiam domínio sobre as sesmarias eram chamados de sesmeiros, e tinha um prazo de cinco anos para cultivá-las, sob pena de perde-las em caso de descumprimento da legislação. Entre os séculos 16 e 18, as capitanias gradualmente retornaram ao domínio da Coroa portuguesa, por meio de compra ou confisco. Isso ocorreu porque as terras não eram de propriedade dos donatários, que apenas detinham a posse, mas sim de Portugal. Em 1759, por ordem do Marquês de Pombal, as capitanias hereditárias foram extintas e o Brasil passou a ser dividido em capitanias reais, que foram concedidas a fidalgos e religiosos portugueses (Angelo, 2009)

Em 1822 as ocupações permaneceram imutáveis, desde a Independência do território brasileiro. Até o momento da sanção da Lei nº 601, as terras do Império foram ocupadas ilegalmente, principalmente com a expansão de grandes fazendas que produziam café. Diante tal situação, em 1850 foi aprovada a Lei de Terras, com o objetivo de regularizar a questão fundiária e ao mesmo tempo responder aos desafios aparecidos com o fim do tráfico negreiro, e a necessidade de mão-de-obra estrangeira. Em 1843, foi apresentada à Câmara dos Deputados uma proposta para regulamentar as terras brasileiras, inspirada no modelo de colonização da Austrália. O projeto sugeria, entre outras coisas, a compra de terras devolutas (desocupadas) com pagamento à vista e valores elevados (Angelo, 2009)

A Lei de Terras de 1939, que substituiu o Código de Terras de 1934, fez modificações importantes na Lei de Terras de 1939 que representou uma tentativa de modernizar e racionalizar a legislação agrária brasileira. Ela visava, entre outras coisas, promover a colonização, combater o latifúndio improdutivo e fomentar a agricultura. Entretanto, a lei acabou reforçando a concentração fundiária e contribuindo para a exclusão dos pequenos produtores rurais. (Figueira *et. all*, 2016)

Ainda de acordo com Figueira, Devisate e Kohl (2016, p. 437), “após o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, o Brasil deixou para trás o Estado Novo e a ditadura de Getúlio Vargas e decidiu elaborar uma nova Constituição”. O legislador Constituinte de 1946 apresentou uma postura renovadora ao incluir uma cláusula que condicionava explicitamente o uso da propriedade ao bem-estar social, conforme estabelecido no artigo 147 que dispunha que “ o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (Brasil, 1946, grifo nosso).

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) foi uma das principais iniciativas no tratamento da questão fundiária no Brasil, embora tenha sido adotado após o governo Vargas. Com a apreensão de propriedades consideradas improdutivas e a distribuição de terras para agricultores familiares e trabalhadores rurais, essa legislação instituiu a reforma agrária como política de Estado. Antes da Constituição de 1967, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) foi o primeiro a estabelecer, de forma clara, o conceito de função social da propriedade. Em seu artigo 2º, § 1º, a lei assegura o direito de acesso à terra, condicionado ao cumprimento de sua função social, que se efetiva quando a propriedade atende a determinadas condições previstas na legislação (Figueira et al., 2016)

Após esse período de onde foram tratadas as questões fundiárias, a reforma agrária e a regularização fundiária do Brasil passaram a ser promovidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), fundado em 1970 .

Ainda, dispõe o art. 182 da CF/88 que “a política de desenvolvimento urbano do poder público municipal visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e promover o bem-estar de seus cidadãos. ” Isso implica que a propriedade deve servir aos interesses da sociedade, além de permitir ao seu proprietário a liberdade de gozá-la e dela dispor. Assim, o legislador da Constituição atribuiu à função social da propriedade o caráter de um princípio independente e autônomo. Portanto, a garantia constitucional do direito de propriedade está condicionada ao cumprimento de sua função social. "Embora a propriedade seja considerada um direito individual fundamental, seu uso e aproveitamento também devem atender ao interesse público e aos objetivos sociais" (Figueira et al., 2016).

Um dos pilares dos direitos fundamentais é a função social da propriedade, que está ligada à ideia de finalidade social da empresa. O objetivo é garantir que a propriedade seja usada para o bem da comunidade e não de forma abusiva ou prejudicial aos interesses da sociedade.

Além disso, outras legislações vem contribuindo para a consecução de tais fins sociais. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/93) estabelece diretrizes gerais para o parcelamento do solo urbano e regeu o estabelecimento de loteamentos urbanos, o Estatuto da Cidade - Lei nº

10.257/2001 – estabelece regras fundamentais para a política urbana determinando que os municípios elaborassem planos diretores para coordenar o crescimento urbano e garantir o uso social da propriedade. Em 2009 foi promulgada a Lei nº 11.977/2009, que instituiu o programa Minha Casa, Minha Vida definindo regras para a regularização fundiária de interesse social. O artigo 46 dessa Lei estabelece a regularização fundiária como o:

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil, 2017)

Uma mudança na lei possibilitou a conversão da posse em propriedade cinco anos após o registro desta, o que antes não era concebível. Uma importante mudança trouxe esperanças para os despossuídos. Anteriormente, as pessoas que viviam em favelas ou assentamentos irregulares apenas tinham o direito de posse. Atualmente, a legislação permite que a posse de áreas privadas seja convertida em propriedade após cinco anos do registro da legitimação de posse, conforme a Lei n. 11.977/2009. Além disso, outros instrumentos de regularização fundiária incluem a usucapião especial, tanto individual quanto coletiva, a concessão de uso para moradia e a demarcação urbanística. (Nalini et al, 2011).

O programa consiste em uma política pública que busca incentivar o acesso à moradia de qualidade para a população de baixa renda e tem grande relevância jurídica no Brasil. O regulamento e as condições do programa estabelecidos pela Lei incluíam critérios para escolher os destinatários, o valor dos subsídios do governo, os requisitos de financiamento e os deveres das agências federais e outros agentes envolvidos. O sucesso do programa também levou à criação de outras iniciativas para a promoção do direito à moradia, como o Programa Casa Verde e Amarela (Lei 14.118/21).

A Lei Federal nº 13.465 de 2017, a REURB - regulamentada pelo Decreto 9.310/2018 - que aprimorou institutos introduzidos pela Lei Federal nº 11.977/2009, bem como introduziu algumas novidades, como o direito de laje e a legitimação fundiária, além do estudo de outros diplomas legais, desempenha um importante papel normativo, para incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, trazendo para tanto, normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

O art. 2º do Decreto 9.310/2018 elucida os objetivos da REURB, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, como:

I - identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela

população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e XII - franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (Brasil, 2018).

A regularização fundiária tem sido um desafio contínuo para o Brasil ao longo de sua história, pois a aquisição e ocupação de terras muitas vezes ocorreram de maneira desorganizada e sem a devida proteção legal. Com o passar do tempo, o país implementou leis e programas voltados para garantir o acesso à terra e a segurança jurídica dos moradores, promovendo avanços nas políticas públicas de regularização fundiária. No entanto, apesar dos progressos, ainda há muito a ser feito para que todos os cidadãos tenham acesso a terras devidamente regularizadas. Assim, é essencial que o governo siga trabalhando em parceria com a sociedade para melhorar as políticas públicas e fomentar um desenvolvimento territorial mais justo e sustentável.

### **3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA**

Conforme assegura a CF/88, a regularização fundiária no Brasil está diretamente ligada à função social da propriedade. Isso significa que o proprietário deve utilizar sua terra de maneira a promover o bem-estar coletivo e atender aos interesses da comunidade. A função social da propriedade é um aspecto crucial para a regularização fundiária, pois garante que todos tenham acesso justo à terra e possam aproveitá-la de maneira legítima. Além disso, a regularização fundiária é uma ferramenta essencial para cumprir tal função, pois possibilita a legalização e a utilização de habitações irregulares em conformidade com as normas urbanísticas e ambientais locais.

Historicamente, a propriedade imobiliária, como se conhece, só se tornou reconhecida e estabilizada com a formação de sociedades mais organizadas, pois o direito sobre os imóveis passa a ser formalizado por meio de registros oficiais. Sem o controle do Estado, apenas a posse é reconhecida. O direito de propriedade evoluiu com múltiplas influências, especialmente de ordens econômica, social e, mais recentemente, ambiental. A função social da propriedade, que contrapõe o direito individual absoluto de propriedade, foi gradualmente moldada, refletindo o crescente reconhecimento da importância do interesse coletivo, que visa atender às necessidades das comunidades urbanas (Pedroso, 2013)

O direito à propriedade foi reconhecido de maneira plena nas Constituições de 1824, 1891 e 1937, permitindo a desapropriação apenas em casos de utilidade pública, sem levar em conta aspectos



sociais ou coletivos. Foi somente com a Constituição de 1946 que a função social da propriedade foi reintroduzida, sendo esse processo denominado pelos estudiosos como "relativização" da propriedade privada. Essa mudança visava atender aos interesses da sociedade e promover uma distribuição mais justa e igualitária, reforçando a reforma agrária, conforme estabelecido no artigo 147, que afirmava que "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social" e que a lei poderia promover uma distribuição equitativa da propriedade. Apesar de tentativas anteriores, a criação das bases da função social da propriedade só se concretizou com a Constituição de 1988, motivada pela redemocratização e pela necessidade de organização dos centros urbanos. Figueira, Devisate e Kohl (2018) analisam a função social da propriedade à luz da Constituição, destacando sua dupla natureza: como direito fundamental no artigo 5º e como princípio da ordem econômica no artigo 170. Como direito fundamental, a função social da propriedade se tornou uma norma orientadora, influenciando a interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais.

[...] A previsão da função social da propriedade no texto constitucional vigente, no artigo 5º, como Direito Fundamental, e no artigo 170, III, como princípio da ordem econômica, também foi reafirmada no atual Código Civil de 2002. Neste, a natureza socioambiental da função social da propriedade, implícito no texto constitucional, foi explicitado no § 1º, do artigo 1.228: Art.1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. [...] (Brasil, 2002, grifo nosso).

De acordo com Figueira, Devisate e Kohl (2018), o meio ambiente passou a ser um elemento essencial da função social da propriedade, conforme o artigo 186, II, da Constituição Federal de 1988, que determina o uso adequado dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Além disso, o artigo 170 da Constituição destaca a importância da propriedade privada, da função social da propriedade e da defesa ambiental como princípios fundamentais. A Constituição também aborda a função social da propriedade em outras seções, como na política urbana e rural (arts. 182 a 191), e no sistema tributário, permitindo penalidades tributárias para quem descumprir as normas relativas à função social (Pedroso, 2013).

Nem todo assentamento humano é digno e apropriado. No contexto da regularização fundiária, a função social da propriedade é fundamental para garantir a segurança jurídica das famílias que ocupam irregularmente áreas urbanas ou rurais. A regularização fundiária é um processo de legalização da posse de um imóvel, que envolve diversas etapas, como a identificação da área ocupada, a verificação da titularidade da propriedade, a regularização ambiental e a definição das condições de uso da área.

Segundo Martins (2022), a dignidade da pessoa humana seria a fonte de todos os direitos e garantias fundamentais que uma pessoa natural possui. Se o ser humano é titular de direitos e garantias, é porque



deve ser tratado dignamente. O princípio da dignidade da pessoa humana tem duas funções principais: uma de legitimar o Estado e a ordem jurídica, afirmando que ambos existem para servir à pessoa humana, e outra hermenêutica, que orienta a interpretação das normas constitucionais em diversas áreas, como economia, tributação e direito privado. A dignidade humana, portanto, deve ser considerada na leitura de todos os preceitos legais, sendo, por exemplo, essencial para a interpretação do artigo 226, § 3º, da Constituição Federal, que ampliou o conceito de união estável para casais do mesmo sexo. Em resumo, a dignidade da pessoa humana é a base de todos os direitos e garantias fundamentais, garantindo que o ser humano seja tratado com respeito. (Sarmiento *apud* Martins, 2022)

A Lei Federal nº 13.465/2017, que institui a REURB, define a regularização fundiária como um processo de legalização da posse de imóveis, que envolve etapas como a identificação da área, verificação da titularidade, regularização ambiental e definição das condições de uso. Nesse contexto, a função social da propriedade é crucial para assegurar a segurança jurídica das famílias que ocupam áreas de forma irregular, tanto urbanas quanto rurais.

A dignidade da pessoa humana também é aplicada como critério para resolver conflitos entre interesses constitucionais, como destaca Daniel Sarmiento, sendo um parâmetro para equilibrar direitos fundamentais e interesses da maioria. A dignidade humana orienta a aplicação da proporcionalidade, ajudando na resolução de conflitos entre princípios constitucionais. (Nunes *apud* Martins, 2022).

No processo de regularização fundiária, é essencial considerar a função social da propriedade para garantir que a ocupação seja adequada e compatível com o interesse coletivo, não se limitando apenas à transferência de propriedade. Dessa forma, a regularização pode contribuir para a justiça social, promovendo o acesso à moradia digna e a ocupação sustentável das terras de acordo com a legislação.

#### **4 REURB, HABITAÇÃO E DIGNIDADE: EXPERÊNCIAS TRANSFORMADORAS NO ACESSO À MORADIA**

A moradia é essencial para o desenvolvimento humano, sendo considerada uma das necessidades básicas da vida. O direito à moradia é garantido pela Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, e envolve a responsabilidade da União, Estados e Municípios em promover melhorias habitacionais e implementar projetos de habitação e saneamento básico. Esse direito já era reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e foi formalmente incorporado à Constituição Brasileira por meio da Emenda Constitucional nº 26, em 2000, reafirmando sua importância para a dignidade humana.

Apesar de ser explicitado tardiamente, o direito à moradia já estava implícito na Constituição de 1988, refletindo a necessidade histórica da população carente, especialmente em um contexto de negligência governamental para com os mais pobres. A regularização fundiária urbana (REURB), instituída

pela Lei Federal nº 13.465/2017, oferece aos moradores de áreas irregulares a oportunidade de obter a segurança jurídica da posse e a formalização da propriedade, garantindo acesso a uma moradia digna.

Portanto, a REURB visa assegurar que os moradores de áreas irregulares tenham os direitos de posse e propriedade, promovendo a função social da propriedade e permitindo o acesso à cidadania e a uma vida mais digna e segura. A Lei nº 13.465/17, sancionada em 11 de julho de 2017, estabelece a nova legislação sobre regularização fundiária, composta por 109 artigos. No Título II, que abrange os artigos 9º a 82, a lei trata da Regularização Fundiária Urbana, dividindo-a em duas modalidades: a REURB-S, voltada para assentamentos de população de baixa renda e de interesse social, e a REURB-E, destinada à regularização de assentamentos formados por populações de média e alta renda, de interesse específico. (Almeida, 2018).

A Lei nº 13.465/17, que trata da regularização fundiária, está diretamente conectada aos princípios constitucionais, especialmente à função social da propriedade, conforme o artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal. Ela visa garantir a dignidade humana e assegurar os direitos das pessoas, especialmente em contextos de vulnerabilidade social, como em áreas urbanas e rurais informais. A função social da propriedade, conforme discutido por doutrinadores, não é apenas um direito fundamental, mas também um dever que deve ser exercido de forma a atender às necessidades coletivas. Nesse contexto, a REURB facilita a regularização de propriedades ocupadas por pessoas de baixa renda, permitindo a legalização da posse e a inserção dessas pessoas no sistema jurídico, garantindo-lhes o direito à moradia. (Freitas, 2022). A dignidade humana, como princípio central, é vista como um direito fundamental que assegura condições mínimas para uma vida digna, permitindo a participação ativa do indivíduo na sociedade. Essa dignidade é diretamente relacionada aos direitos sociais garantidos pela Constituição, que incluem o direito à moradia. A REURB é uma ferramenta importante para garantir que a moradia vá além da simples posse de uma casa, oferecendo segurança e estabilidade para as pessoas.

A doutrina da função social da propriedade corresponde a uma alteração conceitual do regime tradicional; não é, todavia, questão de essência, mas sim pertencente a uma parcela da propriedade que é a sua utilização. O processo histórico de apropriação do homem sobre a terra se desenvolver de modo artificial, e em cada época a propriedade constitui-se contornos diversos, conforme as relações sociais e econômicas de cada momento. O grau de complexidade hoje alcançado pelo instituto da propriedade deriva indistintamente do grau de complexidade das relações sociais. (Fachin, 1988, p.18)

A lei permite que qualquer legitimado solicite o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), simplificando o processo e promovendo a regularização de terras urbanas e rurais. A inclusão da CRF no registro de imóveis reforça a segurança jurídica e a inclusão social. Dessa forma, a REURB contribui para a justiça social, permitindo a legalização de ocupações irregulares e promovendo a dignidade e a igualdade no acesso à moradia.

A pessoa humana é considerada como indivíduo em sua singularidade e partindo desta premissa obtém-se o princípio de que esta deve ser “livre” (liberdade externa oprimida, apenas, pelos obstáculos próprios da natureza e, ainda, não afastados pelo avanço das ciências correlatas). Por

seu turno, como ser social, estando com os demais indivíduos numa relação de igualdade, a pessoa humana passa a receber a carga opressora, também, dos obstáculos à sua vontade, oriundos da organização política da sociedade. (Guerra, Balmant, 2006, p.03).

A dignidade da pessoa humana vai além de um princípio, sendo uma base para a criação de leis que protejam os direitos fundamentais. Ela é uma qualidade inerente ao ser humano, garantindo-lhe respeito e consideração por parte do Estado e da sociedade. A dignidade implica um conjunto de direitos e deveres que protegem a pessoa contra abusos, além de assegurar condições mínimas para uma vida saudável e a possibilidade de participar ativamente da sociedade (Sarlet, 2001).

A CF/88 assegura os direitos sociais a todos os cidadãos, destacando que o direito à moradia não se limita a possuir uma casa, mas sim ter acesso a um lar seguro, estável e digno. No entanto, muitos ainda enfrentam grandes dificuldades devido à falta de moradia, especialmente entre as populações de baixa renda. A REURB tem como objetivo facilitar a regularização da posse de imóveis, assegurando os direitos à moradia e à dignidade humana, conforme previsto na Constituição, por meio de procedimentos simplificados para a regularização fundiária. No que diz respeito ao registro da Regularização Fundiária (Reurb), qualquer pessoa legitimada pode solicitar o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), acompanhada do projeto de regularização aprovado, diretamente na serventia registral de imóveis correspondente à área do núcleo urbano ou informal. Esse registro deve ser realizado independentemente de ordem judicial ou do Ministério Público, conforme o artigo 42 da Lei nº 13.465/2017. A própria legislação também incluiu o item "43" no rol das hipóteses de registro estrito do artigo 167, I, da Lei nº 6.015/1973, para tratar especificamente do registro da CRF (Humberto, 2020)

Neste cenário, evidencia-se que a Lei 13.465/17 fortalece seu papel legislativo ao facilitar e regularizar a legitimação da posse de terrenos urbanos e rurais em todo o país. Essa lei desperta reflexões sobre justiça social, direito à propriedade e à moradia, ao promover a regularização das terras e garantir segurança jurídica, além de fomentar a inclusão social.

As experiências práticas de implementação da REURB visando garantia moradia digna, principalmente para famílias de baixa renda, têm mostrado os desafios e avanços dessa política, destacando como a regularização fundiária pode ser essencial para promover a inclusão social, garantir a dignidade da pessoa humana e reduzir as desigualdades no acesso à cidade formal.

Segundo Borges (2019), o Complexo do Alemão, uma das maiores favelas do Rio de Janeiro, tem sido um exemplo de implementação da REURB com foco na regularização de assentamentos informais em áreas de risco. A Prefeitura do Rio de Janeiro, junto à Caixa Econômica Federal e outras entidades, iniciou um processo de regularização fundiária no Complexo, que envolveu a titulação de imóveis e a implantação de infraestrutura básica como água, esgoto e pavimentação. A implementação da REURB no Complexo do Alemão foi desafiada pela falta de documentação e pela resistência das famílias que já haviam ocupado essas áreas há décadas. No entanto, a participação da comunidade foi fundamental. A experiência

evidenciou que, ao lado da regularização fundiária, eram necessárias ações de urbanização para melhorar a qualidade de vida dos moradores. A experiência no Alemão também demonstrou que, quando o processo é coordenado com a participação da comunidade, as chances de sucesso são maiores (Borges, 2019).

O bairro Vila União, em São Paulo, também tem sido um exemplo relevante na aplicação da REURB-S (para fins sociais). Este projeto de regularização fundiária foi focado em uma área habitada por famílias de baixa renda, onde muitas moravam sem qualquer documentação legal de posse. A Prefeitura de São Paulo iniciou a regularização com o objetivo de proporcionar a titulação dos imóveis e a instalação de infraestrutura básica, como redes de abastecimento de água e esgoto. (Prefeitura de São Paulo, 2020). Para Silva (2018) A experiência no Vila União destacou o papel crucial da educação e conscientização da população sobre os benefícios da regularização fundiária. Além disso, o projeto contou com a parceria de órgãos como a Defensoria Pública e ONGs, que ajudaram a garantir o acompanhamento jurídico das famílias durante o processo de titulação.

A cidade de Porto Alegre tem implementado a REURB em várias de suas comunidades periféricas, com foco nas áreas mais carentes e vulneráveis. A REURB foi aplicada tanto na modalidade REURB-S quanto REURB-E, abordando tanto comunidades com famílias em situação de vulnerabilidade social quanto áreas ocupadas por famílias que necessitam de regularização, mas sem as mesmas condições de vulnerabilidade extrema. Para Santos, (2020) a implementação em Porto Alegre incluiu um diagnóstico aprofundado das condições sociais e urbanísticas das áreas a serem regularizadas. A experiência mostrou que o apoio da comunidade foi essencial para superar os desafios burocráticos e garantir a adesão ao projeto. Além disso, as parcerias com a Caixa Econômica Federal permitiram a viabilização financeira das obras de infraestrutura urbana, essencial para melhorar as condições de vida na região. (Brasil, 2021)

Apesar das experiências bem-sucedidas, a implementação da REURB enfrenta vários desafios. Para Rolnik (2017) o grande entrave está na resistência de setores privados e imobiliários que se opõem à regularização, especialmente em áreas de alto valor de mercado. Além disso, existe muita burocracia e morosidade na emissão de documentos e registros necessários para a titulação. Sobre a questão Gómez *et. all* (2023) sugere que um grande entrave é a falta de recursos financeiros para a execução de obras de infraestrutura necessárias para a urbanização completa das áreas regularizadas. Rabelo (2019) acrescenta a dificuldade de articulação entre as diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), o que pode atrasar o processo e reduzir sua eficácia.

Sobretudo, para a garantia e efetividade do processo é preciso que haja uma real participação ativa da comunidade para garantir a adesão ao processo de regularização e assegurar que os benefícios realmente cheguem às famílias mais vulneráveis.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, foi explorada a importância da regularização fundiária no Brasil, desde a promulgação da Lei de Terras em 1850 até os desafios enfrentados pelo país nos dias atuais. Apesar dos avanços legislativos e das políticas públicas voltadas à regularização fundiária e à reforma agrária, persistem problemas como a concentração fundiária, a ocupação irregular e o acesso limitado à terra. A CF/88 consagrou princípios essenciais, como a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana, mas a implementação prática desses princípios continua a ser um desafio.

Um dos pontos discutidos deste trabalho incluem uma visão abrangente sobre a evolução histórica da regularização fundiária no Brasil, a ênfase na função social da propriedade como um princípio fundamental e a análise de políticas e programas recentes voltados para garantir habitação adequada e acesso à moradia. A Lei nº 13.465/17 simplifica o processo de legitimação da posse, beneficiando principalmente áreas ocupadas por pessoas em situação de vulnerabilidade social, permitindo aos municípios garantir o direito à moradia para essas comunidades e, simultaneamente, promover a função social da propriedade.

Dessa forma, a regularização fundiária, especialmente a REURB, está alinhada com o princípio da dignidade humana, assegurando que os direitos fundamentais, como o direito à moradia, sejam protegidos e promovidos no Brasil. A REURB tem um impacto social significativo ao conceder título de propriedade e segurança jurídica, facilitando o acesso a financiamento e crédito, além de ter um impacto ambiental positivo ao promover a implementação de infraestrutura básica em assentamentos regularizados, como abastecimento de água potável, esgoto e coleta de resíduos, contribuindo para a saúde ambiental e a redução do desmatamento, ao evitar a expansão desordenada das cidades em áreas de vegetação e preservando, assim, o meio ambiente.

Portanto, a REURB emerge como uma ferramenta crucial na efetivação da dignidade humana, alinhando-se aos princípios constitucionais e criando um ambiente propício à melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população. Apesar dos desafios, a regularização fundiária é essencial para promover o direito à moradia digna e reduzir as desigualdades sociais nas cidades. A participação ativa das comunidades e a colaboração entre os diferentes níveis de governo são fundamentais para garantir o sucesso desses projetos. No entanto, para que a REURB atinja seu pleno potencial de transformação social, será necessário superar obstáculos como a resistência de setores imobiliários, a burocracia excessiva e a escassez de recursos.

## REFERÊNCIAS

- AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANGELO, Vitor Amorim de. Lei de Terras – Lei de 1850 contribuiu para manter concentração fundiária. UOL. 2009. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/lei-de-terras-lei-de-1850-contribuiu-para-manter-concentracao-fundiaria.htm>. Acesso em: 19 mai. 2024.
- BORGES, Fábio. Regularização fundiária no Rio de Janeiro: o caso do Complexo do Alemão. Revista Brasileira de Planejamento Urbano, 2019.
- 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 dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 02 mai. 2024
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 02 maio 2024.
- 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, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm). Acesso em: 02 maio 2024.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para dispor sobre as condições estruturais e operacionais do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS; e revoga o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 02 mai. 2024.
- CHERUBIM, Nelson. Reforma agrária no Brasil: uma história não contada. São Paulo: Geração Editorial, 2017.
- FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogério Reis; KOHL, Paulo Roberto. Regularização Fundiária: Experiências Regionais. Edições do Senado Federal, 304. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.
- GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios. IPEA. Brasília, 2023. Disponível em [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11773/1/T\\_D\\_2851\\_web.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11773/1/T_D_2851_web.pdf). Acesso 12 dez. 2024



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório de Regularização Fundiária em Porto Alegre. Porto Alegre, 2021.

MARQUES NETO, Agostinho. Direito agrário. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre D. Direitos Humanos Fundamentais. Disponível em: Minha Biblioteca, (12th edição). Grupo GEN, 2021.

NALINI, Jose Renato; LEVY, Wilson. Regularização Fundiária. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. et al. Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relatório de Regularização Fundiária no Bairro Vila União. São Paulo, 2020.

RABELO, Flávio. O processo de regularização fundiária no Brasil: obstáculos e soluções. Revista de Administração Pública, v. 53, n. 1, 2019.

RODRIGUES, Carlos. Experiências de Regularização Fundiária em Campinas. Revista de Direito Imobiliário, 2020.

ROLNIK, Raquel. O direito à cidade e a questão da regularização fundiária no Brasil. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 13, n. 1, p. 21-39, 2017.

SANTOS, Roberto L. Regularização Fundiária em Porto Alegre: Desafios e Resultados. Revista Brasileira de Política Urbana, 2020.

SILVA, Ana Maria. Reforma agrária e desenvolvimento rural no Brasil: uma análise crítica. Revista de Ciências Sociais, vol. 56, nº. 2, 2015.

SILVA, Evaristo de Miranda. A Regularização Fundiária e os Direitos Humanos: o Caso de São Paulo. Revista de Direito Urbanístico, 2018.