

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, JUSTIÇA AMBIENTAL E GOVERNANÇA DO RISCO: POSSIBILIDADES E LIMITES DA LEI Nº 13.465/2017

**URBAN LAND REGULARIZATION, ENVIRONMENTAL JUSTICE AND RISK
GOVERNANCE: POSSIBILITIES AND LIMITS OF LAW NO. 13,465/2017**

Ciências Sociais Aplicadas • 20/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/792339240](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/792339240)

Aline Freitas de Lacerda¹

Josefa Daiane de Santana Cruz²

Diogo de Santana Silva³

Wendel Jesus dos Santos⁴

RESUMO

O artigo investiga em que condições a simplificação da regularização fundiária urbana promovida pela Lei nº 13.465/2017 pode contribuir simultaneamente para a garantia da moradia e para a proteção ambiental. Adota-se abordagem qualitativa, jurídico-documental e bibliográfica, com análise da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, do Código Florestal, da Lei nº 13.465/2017, de seu regulamento, de alterações legislativas posteriores, da tramitação de projetos de lei e do controle concentrado de constitucionalidade em curso no Supremo Tribunal Federal, além de literatura nacional e internacional sobre informalidade, justiça ambiental, segurança da posse e adaptação climática. Os resultados indicam que a Lei ampliou instrumentos e simplificou etapas, mas a titulação, isoladamente, não assegura moradia adequada nem reduz riscos. A contribuição socioambiental da Reurb depende da integração entre segurança jurídica, infraestrutura essencial, estudos ambientais e de risco, participação dos moradores e capacidade institucional municipal. Conclui-se que a Reurb deve ser compreendida como política territorial integrada e não apenas registral, especialmente diante da emergência climática e da controvérsia constitucional ainda pendente sobre a legitimação fundiária.

Palavras-chave: adaptação climática; justiça ambiental; regularização fundiária urbana; risco socioambiental; segurança da posse.

ABSTRACT

This article examines the conditions under which the simplification of urban land regularization introduced by Brazilian Law No. 13,465/2017 can simultaneously advance housing rights and environmental protection. A qualitative, legal-documentary and bibliographic approach is adopted, covering the Federal

Constitution, the City Statute, the Forest Code, Law No. 13,465/2017 and its regulation, subsequent legislative changes, pending bills, and the ongoing constitutional review before the Brazilian Supreme Court, as well as national and international scholarship on informality, environmental justice, tenure security and climate adaptation. The findings show that the statute expanded legal instruments and streamlined procedures, yet titling alone neither guarantees adequate housing nor automatically reduces environmental risk. The socio-environmental contribution of urban land regularization depends on the integration of legal security, essential infrastructure, environmental and risk assessments, resident participation and municipal institutional capacity. The article concludes that urban land regularization should be understood as an integrated territorial policy rather than merely a registration mechanism, particularly in the context of the climate emergency and the still-pending constitutional controversy over land legitimation.

Keywords: climate adaptation; environmental justice; socio-environmental risk; tenure security; urban land regularization.

1. INTRODUÇÃO

A informalidade fundiária urbana não se resume à inexistência de matrícula individual ou de título de propriedade. Ela se relaciona à produção desigual do espaço, à insuficiência de infraestrutura, à insegurança da permanência e à exposição diferenciada a riscos ambientais. Por essa razão, avaliar a Lei nº 13.465/2017 apenas pelo número de títulos que potencialmente pode produzir reduz a complexidade do problema que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) pretende enfrentar.

A lei reorganizou instrumentos, modalidades e procedimentos de regularização e buscou conferir maior funcionalidade administrativa ao tratamento de núcleos urbanos informais. Entretanto, a simplificação procedimental não equivale, por si só, à efetivação do direito à moradia adequada. A incorporação do núcleo à cidade formal exige conexão entre titulação, ordenamento territorial, serviços públicos, segurança ambiental, participação social e capacidade do poder público para executar e fiscalizar as medidas previstas no projeto de regularização.

Nesse contexto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: em que condições a simplificação da regularização fundiária urbana pode contribuir para a garantia da moradia e para a proteção ambiental, sem reduzir a Reurb a uma política de titulação? O objetivo geral é analisar as possibilidades e os limites da Lei nº 13.465/2017 sob a perspectiva da justiça ambiental e da governança do risco socioambiental. Especificamente, pretende-se: esclarecer os principais conceitos e instrumentos jurídicos da Reurb; identificar exigências urbanísticas, ambientais e de infraestrutura que condicionam sua implementação; examinar a relação entre regularização, vulnerabilidade e adaptação climática; e atualizar as controvérsias legislativas e constitucionais relevantes até outubro de 2026.

A contribuição do estudo está em deslocar o foco do “destravamento” formal para as condições de uma regularização plena. A segurança jurídica pode favorecer permanência e investimento, mas não substitui saneamento, drenagem, prevenção de riscos ou planejamento urbano. Assim, o êxito da Reurb deve ser aferido pela articulação entre seus componentes jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais.

2. METODOLOGIA

A pesquisa é qualitativa, de natureza jurídico-documental e bibliográfica, com finalidade analítico-interpretativa. O corpus normativo central é composto pela Constituição da República de 1988, pela Lei nº 6.766/1979, pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), pela disciplina de regularização prevista na Lei nº 11.977/2009 como antecedente histórico, pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), pela Lei nº 13.465/2017, pelo Decreto nº 9.310/2018 e pelas alterações legislativas posteriores pertinentes, especialmente a Lei nº 14.620/2023. Também foram consultados, em fontes oficiais, projetos legislativos em tramitação e os andamentos das ações diretas de inconstitucionalidade que discutem a Lei nº 13.465/2017.

O levantamento bibliográfico não constitui revisão sistemática. Foi orientado pela pertinência ao problema e priorizou estudos revisados por pares, nacionais e internacionais, sobre regularização fundiária, informalidade, justiça ambiental, segurança da posse, risco de desastres e adaptação climática, sobretudo entre 2002 e 2026.

A análise foi organizada em quatro eixos: (a) desenho jurídico-institucional da Reurb; (b) articulação entre titulação, infraestrutura e função social da cidade; (c) tratamento de áreas ambientalmente sensíveis e de risco; e (d) capacidade de governança para produzir permanência segura. A situação dos processos legislativos e judiciais foi conferida até 5 de outubro de 2026, porque se trata de informação dinâmica.

O estudo não utiliza pesquisa de campo, base municipal de títulos emitidos ou série quantitativa sobre obras executadas. Assim, não se inferem efeitos causais da Reurb sobre valorização imobiliária, renda,

redução de desigualdades ou diminuição de desastres. As conclusões se limitam às possibilidades, condicionantes e tensões identificadas na legislação, na jurisprudência em formação e na literatura. Essa delimitação impede que objetivos legais sejam apresentados como resultados empiricamente demonstrados.

3. DA REGULARIZAÇÃO REGISTRAL À POLÍTICA TERRITORIAL INTEGRADA

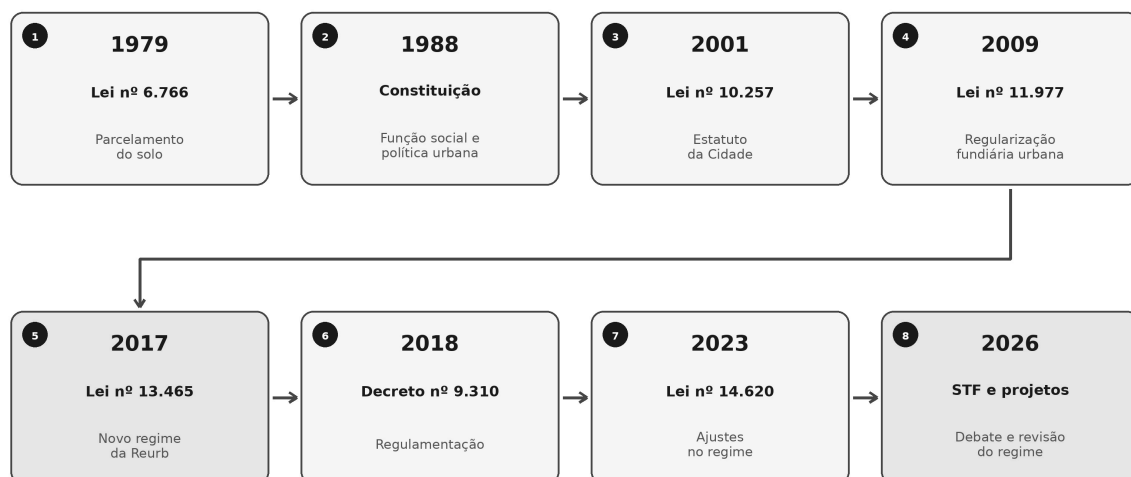
A trajetória brasileira da regularização fundiária urbana revela uma progressiva aproximação entre registro, planejamento e direitos sociais. A Lei nº 6.766/1979 disciplinou o parcelamento do solo urbano em uma lógica predominantemente preventiva e de controle da produção formal de lotes. A Constituição de 1988, por sua vez, consolidou a função social da propriedade e conferiu centralidade à política urbana, posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade. A Emenda Constitucional nº 26/2000 incluiu a moradia entre os direitos sociais, reforçando a necessidade de instrumentos capazes de enfrentar situações consolidadas de informalidade (Brasil, 1988; Brasil, 2001).

A Lei nº 11.977/2009 foi um marco importante por estruturar mecanismos específicos de regularização fundiária de assentamentos urbanos. A Lei nº 13.465/2017 revogou parte relevante desse regime e instituiu nova arquitetura jurídica para a Reurb, compreendida como conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017). A definição legal já demonstra que titulação e registro são apenas componentes de um procedimento mais amplo.

A alteração de 2017 ampliou possibilidades de atuação, reorganizou instrumentos de aquisição e reconhecimento de direitos reais e reforçou a via extrajudicial. Ao mesmo tempo, parte da literatura adverte que a aceleração registral pode produzir uma compreensão estreita da política quando dissociada de urbanização, serviços e proteção contra riscos (Fernandes, 2022; Araujo; Vieira; Farias, 2025). Esse ponto é decisivo: a simplificação administrativa é relevante quando remove obstáculos desnecessários, mas não pode ser confundida com a dispensa das salvaguardas que tornam a ocupação juridicamente reconhecida também habitável e ambientalmente sustentável.

A Figura 1 sintetiza os marcos normativos selecionados utilizados neste estudo. A linha do tempo não pretende esgotar a evolução legislativa, mas indicar as mudanças indispensáveis à interpretação do regime atual.

Figura 1. Evolução normativa selecionada da regularização fundiária urbana no Brasil



Fonte: elaboração própria com base em Brasil (1979; 1988; 2001; 2009; 2017; 2018; 2023), STF e Câmara dos Deputados (consulta em 5 out. 2026).

3.1. Modalidades da Reurb e o Marco Temporal de 22 de Dezembro de 2016

O art. 13 da Lei nº 13.465/2017 diferencia a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável aos núcleos predominantemente ocupados por população de baixa renda assim declarados pelo Poder Executivo municipal ou distrital, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), destinada às situações não enquadradas na primeira modalidade. O Decreto nº 9.310/2018 admite que o ente municipal ou distrital defina a faixa de renda familiar conforme peculiaridades locais, vedando teto superior a cinco salários mínimos (Brasil, 2017; Brasil, 2018).

É incorreto associar a classificação da Reurb-S à data de 22 de dezembro de 2016. O art. 13 não estabelece esse marco como requisito de enquadramento da modalidade. A data aparece, de modo específico, no art. 23, ligado à legitimação fundiária, que se refere a unidade integrante de núcleo urbano informal consolidado existente naquela data. Separar os dois planos evita restringir indevidamente o alcance da Reurb-S e impede que requisito de um instrumento seja transportado para a classificação geral do procedimento.

A distinção também possui efeitos econômicos e institucionais. A Reurb-S prevê gratuidades registrais específicas e atribui ao poder público deveres mais intensos quanto à infraestrutura e, em situações de risco não eliminável ou administrável, ao reassentamento dos ocupantes. Na Reurb-E, a responsabilidade pelos custos e pelas obrigações pode recair com maior intensidade sobre interessados privados, conforme a disciplina legal e os termos aprovados no procedimento. A classificação, portanto, não é apenas nominativa; define responsabilidades e salvaguardas.

3.2. Legitimados e Instrumentos: Acesso Ao Procedimento e Pluralidade de Soluções

O art. 14 amplia a legitimidade para requerer a Reurb: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; beneficiários individual ou coletivamente, inclusive por entidades associativas; proprietários, loteadores e incorporadores; Defensoria Pública, em favor de beneficiários hipossuficientes; e Ministério Público (Brasil, 2017). Essa pluralidade reduz a dependência de uma única porta de entrada e pode favorecer o acesso de comunidades ao procedimento. Contudo, a possibilidade de requerer não elimina a necessidade de coordenação com o Município, responsável por funções centrais de processamento, aprovação do projeto e expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

O art. 15 prevê um conjunto aberto de instrumentos jurídicos, entre eles legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião, desapropriação em favor dos possuidores, arrecadação de bem vago, consórcio imobiliário, desapropriação por interesse social, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, doação e compra e venda. A escolha do instrumento deve responder à situação dominial, ao perfil dos ocupantes, ao interesse público e às restrições incidentes sobre a área, e não a uma hierarquia abstrata de rapidez.

A demarcação urbanística, definida no art. 11, IV, é procedimento destinado a identificar imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo e a organizar a anuência ou a manifestação dos titulares de direitos. Ela pode ser útil quando a realidade registral é complexa, mas não deve ser apresentada como etapa obrigatória e universal de toda Reurb. O desenho legal permite que diferentes

instrumentos sejam combinados conforme o caso concreto, o que reforça a necessidade de diagnóstico prévio.

3.3. Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária: Distinções Indispensáveis

A legitimação de posse reconhece, por ato do poder público, a posse de imóvel objeto da Reurb, com identificação dos ocupantes, do tempo e da natureza da posse. Não se confunde com transferência imediata de propriedade. Entretanto, também não é correto afirmar que sua conversão depende necessariamente de posterior ação de usucapião. O art. 26 da Lei nº 13.465/2017 estabelece que, após cinco anos do registro do título, a legitimação de posse converte-se automaticamente em propriedade quando atendidos os requisitos do art. 183 da Constituição, independentemente de provocação prévia ou de ato registral adicional. Para hipóteses fora do art. 183, a conversão pode ocorrer mediante atendimento aos requisitos de usucapião previstos na legislação e requerimento do interessado (Brasil, 2017).

A legitimação fundiária, por sua vez, é forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferida por ato do poder público no âmbito da Reurb a quem detiver, em área pública, ou possuir, em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. O instrumento não é, em abstrato, exclusivo da Reurb-S. O § 1º do art. 23 é que estabelece requisitos adicionais para o beneficiário quando se tratar de Reurb-S, como não ser proprietário exclusivo de outro imóvel urbano ou rural e não ter sido contemplado anteriormente com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade (Brasil, 2017).

A diferença é relevante para a segurança jurídica do procedimento. A legitimação de posse trabalha com reconhecimento possessório conversível; a legitimação fundiária opera aquisição originária, com efeitos registrais próprios. Nenhuma delas deve ser descrita como “forma mais eficaz e simples” sem considerar a situação dominial, a modalidade da Reurb, os beneficiários e as exigências urbanísticas e ambientais. Além disso, a constitucionalidade dos arts. 23 e 24 passou a integrar, em 2026, o núcleo mais sensível do julgamento conjunto de ações diretas no Supremo Tribunal Federal, o que recomenda cautela na apresentação do instituto como solução consolidada e imune a controvérsia.

4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

As fases gerais da Reurb estão no art. 28 — e não no art. 288 — da Lei nº 13.465/2017. O procedimento compreende: requerimento; processamento administrativo com manifestação dos titulares de direitos reais e confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo; decisão da autoridade competente com publicidade; expedição da CRF; e registro da CRF e do projeto aprovado no registro de imóveis (Brasil, 2017). A Figura 2 organiza essas etapas sem transformar o procedimento em sequência meramente cartorial.

O projeto de regularização é o ponto em que a dimensão territorial da política se torna mais visível. O art. 35 exige, entre outros elementos, levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, planta do perímetro, estudo preliminar das desconformidades jurídicas, urbanísticas e ambientais, projeto urbanístico, memoriais, soluções para questões ambientais e de

reassentamento, estudos de risco e ambientais quando cabíveis, cronograma de infraestrutura e termo de compromisso. O art. 36, por sua vez, detalha o conteúdo do projeto urbanístico e a infraestrutura essencial, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e soluções de drenagem quando necessárias (Brasil, 2017).

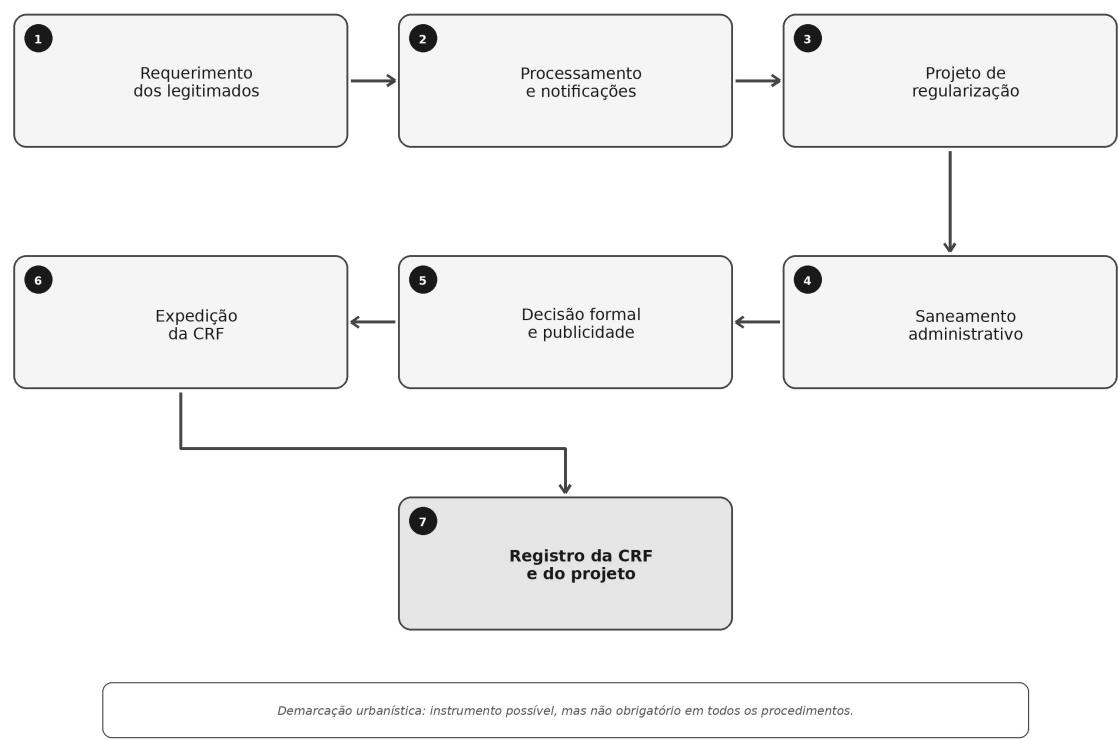
Essas exigências mostram por que é inadequado sustentar que a Lei nº 13.465/2017 colocaria o Executivo municipal “acima” do Legislativo municipal. O Município exerce competências administrativas e urbanísticas dentro de uma moldura constitucional, legal e de planejamento local. A Reurb admite parâmetros específicos para núcleos informais, mas a flexibilização deve ser juridicamente motivada e compatibilizada com a função social da cidade, com a proteção ambiental e com as normas urbanísticas aplicáveis.

Na prática, a capacidade municipal pode ser o principal gargalo. Levantamentos técnicos, diagnóstico social, estudos ambientais, infraestrutura, notificações e mediação exigem equipe multidisciplinar, recursos e coordenação. A descentralização torna a Reurb sensível às desigualdades institucionais entre municípios: flexibilidade normativa pouco produz quando faltam técnicos, cadastro territorial e financiamento para obras.

A literatura brasileira converge ao afirmar que regularização sustentável não se esgota na emissão do título. Araujo, Vieira e Farias (2025) destacam que a política somente produz desenvolvimento urbano e humano quando planejada e implementada considerando características territoriais e participação. Gonçalves e Santos (2021), ao discutirem a gestão da informalidade, mostram que respostas estatais fragmentadas podem normalizar a precariedade em vez de

superá-la. Nesse sentido, o quadro normativo deve ser lido como obrigação de produzir integração territorial, e não como autorização para formalizar a precariedade existente.

Figura 2. Fluxo sintético do procedimento administrativo da Reurb



Fonte: elaboração própria com base no art. 28 da Lei nº 13.465/2017.

4.1. Quadro Analítico: Etapas e Riscos de Implementação

A síntese abaixo relaciona as etapas jurídicas a desafios de implementação. O objetivo é substituir listas extensas por uma leitura funcional do procedimento.

Quadro 1. Relação entre etapas da Reurb e riscos de implementação

Eixo	Exigência normativa central	Risco de implementação
Acesso e processament	legitimidade ampla, notificações e	baixa organização documental, conflitos

o	definição da modalidade	dominiais e demora de notificações
Projeto técnico	levantamentos, projeto urbanístico, memoriais e estudos	ausência de equipe multidisciplinar, cadastro desatualizado e custo técnico
Infraestrutura	cronograma de obras e termo de compromisso	falta de financiamento, execução parcial e descontinuidade administrativa
Risco e ambiente	estudos ambientais e de risco, mitigação ou reassentamento	formalização sem redução da exposição; permanência em área tecnicamente inviável
Registro e pós-regularização	CRF, abertura/ajuste de matrículas e continuidade dos serviços	ênfase no título sem monitoramento da integração urbana e da permanência dos beneficiários

Fonte: elaboração própria com base na Lei nº 13.465/2017 e na literatura analisada.

5. JUSTIÇA AMBIENTAL, ÁREAS DE RISCO E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

A justiça ambiental evidencia que riscos, serviços urbanos e benefícios ambientais não são distribuídos de modo neutro. Em sociedades desiguais, populações de menor renda e grupos historicamente vulnerabilizados tendem a suportar parcela desproporcional dos danos produzidos pela urbanização e pela deficiência de políticas públicas (Acselrad, 2002). A informalidade fundiária participa dessa geografia quando o acesso à moradia ocorre em áreas com infraestrutura insuficiente, fragilidade ambiental ou maior exposição a inundações, deslizamentos e outros perigos.

O ponto exige cuidado empírico. Não se pode afirmar que a maioria dos núcleos informais brasileiros esteja necessariamente em áreas de preservação permanente ou de risco sem base territorial representativa. O que a literatura e os relatórios internacionais permitem sustentar é que assentamentos informais apresentam, em muitos contextos, exposição elevada devido à precariedade construtiva, à insuficiência de infraestrutura redutora de risco e à ocupação de áreas ambientalmente frágeis. O IPCC considera robusta a evidência de que assentamentos informais e populações marginalizadas apresentam vulnerabilidades diferenciadas e que investimentos orientados à redução de risco nesses territórios podem gerar ganhos relevantes de bem-estar (IPCC, 2022).

No Brasil, a própria legislação reconhece a necessidade de avaliação qualificada. O Código Florestal admite regularização em Áreas de Preservação Permanente sob condições distintas para Reurb-S e Reurb-E. Na Reurb-S, o art. 64 exige estudo técnico demonstrando melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, com elementos como saneamento, prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundações, recuperação de áreas degradadas e melhoria da habitabilidade. Na Reurb-E, o art. 65 admite a regularização em APPs não identificadas como áreas de risco, também condicionada a projeto e estudo técnico ambiental (Brasil, 2012).

A Lei nº 13.465/2017 reforça essa lógica no art. 39: em áreas com riscos geotécnicos, de inundações ou outros riscos previstos legalmente, estudos técnicos devem examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração do risco. As medidas indicadas integram a aprovação do procedimento e, na Reurb-S, se o risco não puder ser eliminado, corrigido ou administrado, o

Município deve proceder à realocação dos ocupantes (Brasil, 2017). Portanto, regularizar não significa legitimar permanência em qualquer condição espacial; significa decidir tecnicamente entre qualificação, mitigação e, em situações limites, reassentamento.

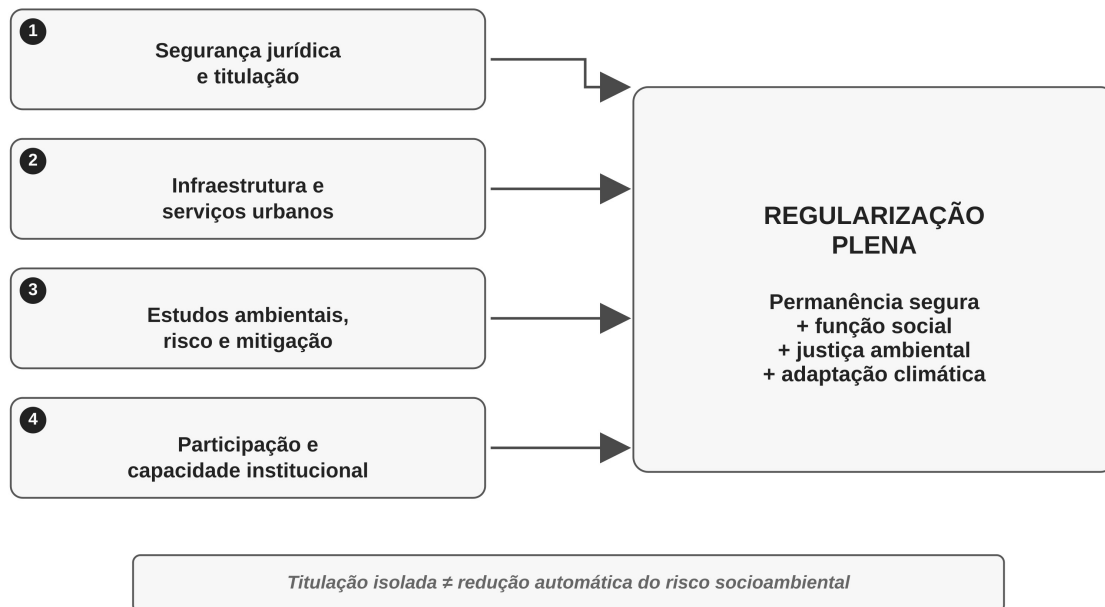
5.1. Titulação, Permanência Segura e o Limite da Causalidade Automática

A segurança jurídica da posse ou da propriedade pode ampliar previsibilidade e incentivar investimento na moradia, mas sua relação com risco ambiental é mediada por fatores urbanos e econômicos. Estudo comparativo em assentamentos de Nairobi encontrou associação entre maior segurança da posse e integridade estrutural autorreferida, porém não demonstrou redução necessária da exposição a incêndios e inundações; os autores ainda alertam para efeitos de valorização e deslocamento de famílias de baixa renda (McDermott *et al.*, 2021). A evidência internacional recomenda, assim, evitar uma cadeia causal simplificada do tipo “título → melhoria da casa → redução do risco”.

A formalização também pode elevar o valor do ativo e produzir pressão territorial. Rolnik (2015) mostra que dinâmicas de financeirização podem converter segurança patrimonial em vetor de deslocamento. Por isso, a Reurb-S deve preservar a permanência dos beneficiários e evitar que a regularização se transforme apenas em preparação do território para valorização excludente.

A Figura 3 sistematiza essa conclusão: a titulação é uma dimensão necessária em muitos casos, mas resultados socioambientais consistentes dependem de sua integração com infraestrutura, gestão de risco, participação e capacidade institucional.

Figura 3. Condições para a Reurb produzir resultados socioambientais consistentes



Fonte: elaboração própria a partir de Acselrad (2002), IPCC (2022), McDermott *et al.* (2021), Araujo; Vieira; Farias (2025) e Vieira *et al.* (2025).

5.2. Reurb Como Política de Adaptação: Potencial e Condições

A emergência climática amplia a relevância da regularização plena. Chuvas extremas, inundações, movimentos de massa e ondas de calor interagem com desigualdades urbanas preexistentes. Mencio e Sotto (2019) já apontavam a tensão entre flexibilização ambiental da regularização e compromissos brasileiros de adaptação climática. Mais recentemente, Vieira *et al.* (2025) defendem que a regularização fundiária sustentável pode contribuir para redução de vulnerabilidades quando planejada de modo holístico, com reconhecimento das formas informais de produção do espaço e participação efetiva.

A literatura internacional segue direção semelhante. Revisão sistemática de Akola e Mvuyana (2026) identifica governança inclusiva, financiamento, infraestrutura resiliente e participação

comunitária como componentes recorrentes das estratégias para assentamentos informais. O IPCC (2022) igualmente destaca que a capacidade adaptativa depende de infraestrutura, instituições e inclusão de grupos marginalizados nos processos decisórios. A consequência jurídica é relevante: a Reurb pode funcionar como plataforma de adaptação, mas não porque regularizar seja sinônimo de adaptar. Ela se torna adaptativa quando o procedimento é usado para identificar vulnerabilidades, direcionar investimentos, reduzir exposição, qualificar serviços e assegurar participação.

Trabalhos brasileiros recentes têm avançado nessa articulação. Manoel e Saleme (2026) examinam a Lei nº 13.465/2017 a partir da justiça climática e defendem atualização do regime diante de riscos prospectivos. Silva *et al.* (2026), ao analisar a Amazônia urbana, mostram que regularização dissociada de infraestrutura e requalificação ambiental pode manter ou até agravar dinâmicas de exclusão. O presente estudo acrescenta a essa agenda a leitura do procedimento como governança do risco e a atualização constitucional de 2026, especialmente sobre a legitimidade jurídica dos instrumentos de aquisição originária.

6. CONTROVÉRSIAS CONSTITUCIONAIS E AGENDA LEGISLATIVA EM 2026

A Lei nº 13.465/2017 é objeto de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal em ações julgadas conjuntamente. Entre elas estão as ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787. A ADI 5.771 foi proposta pela Procuradoria-Geral da República; a ADI 5.787, pelo Partido dos Trabalhadores; e a ADI 5.883, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. As ações discutem matérias distintas e não se limitam ao capítulo urbano, o que exige separar as controvérsias sobre regularização

rural e terras públicas daquelas diretamente incidentes sobre a Reurb (Brasil, STF, 2026a; Brasil, STF, 2026b).

Na sessão virtual iniciada em agosto de 2026, o ministro Dias Toffoli reajustou parcialmente seu voto em convergência integral com a posição do ministro Flávio Dino, acompanhado pela ministra Cármen Lúcia. Entre os pontos dessa corrente de três votos está a proposta de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465/2017, relativos à legitimação fundiária, além de outros dispositivos do diploma. O julgamento foi suspenso após pedido de vista do ministro Gilmar Mendes. Até 5 de outubro de 2026, portanto, não há decisão final do Plenário que autorize apresentar os arts. 23 e 24 como definitivamente invalidados. A formulação adequada é registrar a existência de três votos convergentes e a pendência do julgamento (Brasil, STF, 2026a).

Essa controvérsia influencia diretamente a análise do artigo, pois a legitimação fundiária é um dos instrumentos mais inovadores da lei. Enquanto não houver julgamento definitivo, o estudo deve tratar o dispositivo como integrante do regime legal vigente, simultaneamente destacando o risco de alteração de sua base constitucional. A incerteza reforça a importância de não estruturar a política de regularização exclusivamente em torno de um único instrumento.

O quadro legislativo também permanece móvel. O PL nº 4.447/2020 permanecia na Comissão de Desenvolvimento Urbano. O PL nº 415/2023, apensado ao PL nº 2.586/2021, buscava ampliar o marco temporal e estava na Comissão de Constituição e Justiça após aprovação de substitutivo na Comissão de Desenvolvimento Urbano. O PL nº 1.905/2023, voltado à ampliação de beneficiários e à atuação

técnica, já havia sido remetido ao Senado (Câmara dos Deputados, 2026a; Câmara dos Deputados, 2026b; Congresso Nacional, 2026).

O conjunto dessas mudanças impede tratar a Lei nº 13.465/2017 como arranjo normativo estabilizado. Para fins científicos, isso exige registrar datas de consulta e diferenciar claramente norma vigente, projeto em tramitação e tese judicial ainda não concluída. Para fins de política pública, a instabilidade reforça a necessidade de projetos municipais tecnicamente consistentes, capazes de sobreviver a mudanças pontuais em instrumentos específicos.

7. CONCLUSÃO

A pergunta que orientou o artigo foi em que condições a simplificação da regularização fundiária urbana pode contribuir simultaneamente para a garantia da moradia e para a proteção ambiental. A análise permite responder que a simplificação é positiva quando reduz entraves burocráticos sem dispensar os componentes que transformam o núcleo informal em território integrado à cidade. A contribuição da Reurb depende, portanto, de uma combinação: segurança jurídica; projeto urbanístico; infraestrutura essencial; estudos ambientais e de risco; mecanismos de prevenção, mitigação ou reassentamento; participação dos moradores; e capacidade institucional para executar e fiscalizar compromissos.

A Lei nº 13.465/2017 ampliou instrumentos e criou caminhos relevantes para o reconhecimento jurídico de ocupações consolidadas. Também manteve, em sua própria definição e no conteúdo do projeto de regularização, dimensões urbanísticas, ambientais e sociais que impedem uma leitura exclusivamente

registral. O avanço normativo, contudo, não autoriza concluir que a lei tenha produzido, por si mesma, melhoria de qualidade de vida, geração de empregos, valorização socialmente benéfica ou redução de riscos. Esses resultados exigem verificação empírica e dependem da forma de implementação.

Do ponto de vista da justiça ambiental, a titulação deve ser compreendida como meio e não como resultado final. Em territórios vulneráveis, permanência segura pressupõe saneamento, drenagem, mobilidade, contenção ou recuperação ambiental, proteção de áreas de risco e, quando a permanência for tecnicamente inviável, reassentamento com garantia de direitos. A agenda climática torna essa integração ainda mais urgente, porque a informalidade urbana pode amplificar exposição e reduzir capacidade adaptativa.

Também se conclui que distinções jurídicas aparentemente técnicas têm efeitos materiais. O marco de 22 de dezembro de 2016 não define a Reurb-S; refere-se à legitimação fundiária. A legitimação de posse não exige, em toda hipótese, futura ação de usucapião, pois a lei prevê conversão automática em condições específicas. A legitimação fundiária, por sua vez, não se restringe abstratamente à Reurb-S, embora nessa modalidade existam requisitos adicionais ao beneficiário. Corrigir esses pontos evita interpretações que limitam ou expandem indevidamente o regime.

Por fim, o julgamento ainda inconcluso no Supremo Tribunal Federal e a agenda legislativa mostram que a Reurb permanece em construção institucional. O caminho mais compatível com o direito à cidade e a justiça ambiental é tratá-la como política territorial integrada de governança do risco. Estudos futuros devem comparar

municípios e avaliar, além dos títulos, infraestrutura executada, permanência dos moradores, exposição a riscos e qualidade ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, p. 49-60, 2002.

AKOLA, Juliet; MVUYANA, Bongekile Yvonne Charlotte. Strategies for advancing climate-resilient infrastructure in informal settlements: a systematic review of global evidence. **Sustainability**, v. 18, n. 10, 4768, 2026. DOI: 10.3390/su18104768.

ARAUJO, Jailton Macena; VIEIRA, Anderson Henrique; FARIAS, Talden. Regularização fundiária urbana: reflexões sobre sua potencialidade enquanto política de desenvolvimento urbano e humano. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 22, e222822, 2025. DOI: 10.18623/rvd.v22.2822.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 5 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651compilado.htm. Acesso em: 5 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 5 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e altera a Lei nº 13.465/2017, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.771/DF.** Relator: Min. Dias Toffoli. Andamento processual e decisão de julgamento da sessão virtual de 14 a 21 ago. 2026. Brasília, DF: STF, 2026a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>.

Acesso em: 5 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Andamento processual. Brasília, DF: STF, 2026b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>.

Acesso em: 5 out. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 2.586/2021 e apensado Projeto de Lei nº 415/2023**. Situação de tramitação consultada em 5 out. 2026. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.447/2020**. Altera a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Situação de tramitação consultada em 5 out. 2026. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026a.

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei nº 1.905/2023**. Situação de tramitação bicameral consultada em 5 out. 2026. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2026.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. DOI: 10.55663/RBDU.v08.i15-ART01.

GONÇALVES, Rafael Soares; SANTOS, Caroline Rocha dos. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização

fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, e202103, 2021. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202103.

IPCC. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Chapter 6: Cities, Settlements and Key Infrastructure. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. DOI: 10.1017/9781009325844.008.

MANOEL, Gabriel Costa; SALEME, Edson Ricardo. Direito à moradia, irregularidade fundiária e justiça climática: uma proposta de atualização da Lei 13.465/2017. **Veredas do Direito**, v. 23, 2026. DOI: 10.18623/rvd.v23.5174.

MCDERMOTT, Rónán; GIBBONS, Pat; OCHIENG, Dalmas; OLUNGAH, Charles Owuor; MPANJE, Desire. Does tenure security reduce disaster risk? A comparative study of the Nairobi settlements of Kibera and Kawangware. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 12, p. 445-457, 2021. DOI: 10.1007/s13753-021-00346-6.

MENCIO, Mariana; SOTTO, Debora. A regularização fundiária em áreas de preservação permanente e os compromissos em adaptação climática assumidos pelo Brasil em sua INDC: avanços ou retrocessos? In: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; TEWARI, Geeta (org.). **5ª Conferência Anual de Direito Urbanístico Internacional & Comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. v. 1, p. 285-318.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, Lélío Costa da; ROCHA, Gilberto de Miranda; SILVA, Christian Nunes da; SOARES, Daniel Araújo Sombra. Regularização fundiária,

justiça socioambiental e urbanização na Amazônia: o caso de Belém (PA). **Veredas do Direito**, v. 23, n. 9, 2026. DOI: 10.18623/rvd.v23.6873.

VIEIRA, Anderson Henrique; BEDONI, Marcelo; FARIAS, Talden; CASTRO-DÍAZ, Ricardo. Regularização fundiária urbana sustentável como estratégia de redução da vulnerabilidade de núcleos urbanos habitacionais alternativos no contexto da emergência climática. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, n. 18, p. 175-202, 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART07.PB.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes - UNIT. Aracaju, Sergipe, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5760-1095>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6905218513710219>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).

² Doutoranda no programa de Biotecnologia - UFS. Universidade Federal de Sergipe, Brasil. Aracaju, Sergipe, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1331-2655>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9305819892248651>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).

³ Graduando em Direito - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8462-4237>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1881506178683068>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).

⁴ Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Tiradentes - UNIT. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1433-4148>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7028812634762217>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).

