



Ronaldo Vieira Francisco
Fábio Goldfinger

Direito Urbanístico

10^a
Edição

Revista,
atualizada
e ampliada

2026

 **EDITORA**
*Jus***PODIVM**
www.editorajuspodivm.com.br

Aspectos Relevantes ao Tema

1. DESAPROPRIAÇÃO DE LOTES NÃO VENDIDOS, COMPROMISSADOS E NÃO REGISTRADOS

A Lei 6.766, de 1979, estabelece no art. 42 que *“Nas desapropriações não serão considerados como **loteados** ou **loteáveis**, para fins de indenização, os **terrenos ainda não vendidos** ou **compromissados**, objeto de **loteamento** ou **desmembramento não registrado**”*.

Segundo o STJ, para **fins de indenização decorrente de desapropriações**, não serão considerados loteados ou loteáveis os **terrenos ainda não vendidos**, ainda **não compromissados**, ou aqueles que sejam objeto de **loteamento** ou **desmembramento não registrado**. O art. 42 da Lei 6.766/1979 deve ser interpretado conjuntamente com o restante do texto legal, de forma que a validade do loteamento está atrelada ao **registro imobiliário**, no prazo de **180 dias**, do projeto de loteamento ou desmembramento **devidamente aprovado** por órgão público municipal competente.

Nesse sentido:

REsp. 877489/PR.

Em outro precedente, decidiu-se pela necessidade de **consolidação do loteamento**, pois a fixação do valor da indenização, nas desapropriações, tomando por base a existência de um loteamento que **não chegou a se consolidar**, vai de encontro ao disposto no art. 42 da Lei 6.766/1979.

Nesse sentido:

REsp. 1193549/PR.

2. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE RELOTEAMENTO, DEMOLIÇÃO, RECONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO

A Lei 6.766, de 1979, contempla no art. 44 a norma segundo a qual *“O **município**, o **Distrito Federal** e o **estado** poderão **expropriar** áreas urbanas ou de **expansão urbana** para **reloteamento**, **demolição**, **reconstrução** e **incorporação**, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades”*.

A desapropriação para as finalidades especificadas é considerada de utilidade pública, e nesse caso devem-se observar as disposições do Decreto-Lei 3.365, de 1941, para que se efetivem validamente.

O **direito de preferência** constante da parte final do dispositivo será reconhecido aos expropriados se a área desapropriada for reloteada, reconstruída ou incorporada, ou seja, naquelas situações em que novas frações imobiliárias forem implantadas na área,

o que não se verifica na hipótese de demolição em uma área urbana para a expansão de aeroporto, por exemplo.

3. CONDIÇÕES E PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

De início, o art. 45 da Lei 6.766, de 1979, reconhece ao loteador, ainda que já tenha **vendido todos os lotes**, ou aos **vizinhos**, a legitimidade para promover ação destinada a **impedir** construção em desacordo com restrições **legais** ou **contratuais**, que constem de compromisso de compra e venda.

Em relação ao **loteador**, este não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa fundada na Lei 6.766, de 1979, **sem apresentação dos registros e contratos** a que ela se refere (art. 46). A disposição não é novidade do sistema vigente, e vem desde o Decreto-Lei 58, de 1937, que no art. 23 também proibira ação ou defesa fundada na lei de loteamento se fosse este irregular.

Deve ser observado, todavia, o escólio de Hugo Nigro Mazzilli, no sentido de que a restrição do art. 46 da Lei 6.766 tem aplicação estrita, e não exclui ações de defesas comuns, sob pena de violar princípios gerais de Direito, entre os quais o do enriquecimento sem causa de terceiros à custa de uma irregularidade praticada pelo loteador (*Revista de Direito Imobiliário*, 9/24, 1982).

Por outro lado, estabelece-se na Lei do Parcelamento uma **regra de competência** para os procedimentos judiciais fundados na Lei 6.766, de 1979, como sendo o **foro da comarca da situação do lote** (art. 48).

A regra de competência prevista na **legislação especial** prevalece sobre a regra geral. Isso porque, de acordo com o art. 44 do CPC/15, *“Obedecidos os limites estabelecidos pela Constituição Federal, a competência é determinada pelas normas previstas neste Código ou em legislação especial, pelas normas de organização judiciária e, ainda, no que couber, pelas constituições dos estados”*. Trata-se de norma não prevista no CPC de 1973. Entretanto, vale lembrar que a solução do CPC/15 para as ações fundadas em direito real sobre imóveis é o foro de situação da coisa (art. 47, *caput*).

4. INTIMAÇÕES E NOTIFICAÇÕES

Disciplina ainda a Lei 6.766, de 1979, no art. 49, §§ 1º e 2º, os aspectos formais extrínsecos das **intimações** e **notificações**, a serem feitas **pessoalmente** ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento. Se o destinatário se **recusar a dar recibo** ou se **furtar ao recebimento**, ou se for **desconhecido seu paradeiro**, o funcionário incumbido da diligência informará essa circunstância ao oficial competente, que a certificará, sob sua responsabilidade. Certificada a ocorrência desses fatos, a **intimação** ou **notificação** será feita por **edital**, começando o **prazo a correr dez dias** após a última publicação.

Ambos os atos poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las, salvo naqueles casos em que a notificação ocorre por intermédio do Registro de Imóveis, a exemplo do art. 38, § 4º.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA ORDEM JURÍDICA

O CPC de 2015 estabelece que o Ministério Público atuará na **defesa da ordem jurídica**, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público terá vista dos autos **depois das partes**, sendo intimado de todos os atos do processo, caso em que poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer (CPC/15, arts. 176 e 179).

A Recomendação 34 do CNMP, de 5 de abril de 2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, estabelece no art. 1º, II, que os órgãos do Ministério Público brasileiro, no âmbito de sua autonomia administrativa e funcional, devem priorizar “a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuem”. Mais à frente, no art. 5º, *caput* e incisos, determina que a atuação se verificará **nos casos que tenham previsão legal específica** e naqueles que casuisticamente se apresentam como de relevância social.

A atuação do Ministério Público nas questões que envolvam o parcelamento do solo urbano, todavia, não se limita a intervir nas impugnações do registro por terceiros, mas em todos os casos em que verificar o descumprimento das normas que disciplinam o parcelamento do solo urbano – como autor – por se tratar de violação à ordem urbanística, direito difuso a cuja proteção a Constituição Federal comete à instituição (CF, art. 129, III; Lei 7.347, arts. 1º, VI, e 5º, I).

► Importante!

Nesse sentido decidiu o STJ (REsp. 743678/SP): “O Ministério Público possui legitimidade para, no âmbito de ação civil pública em que se discute a execução de parcelamento de solo urbano com alienação de lotes sem aprovação de órgãos públicos competentes, formular pedido de indenização em prol daqueles que adquiriram os lotes irregulares. E isso por três motivos principais. Em primeiro lugar, porque os arts. 1º, inc. VI, e 5º, inc. I, da Lei 7.347/1985 lhe conferem tal prerrogativa. Em segundo lugar porque, ainda que os direitos em discussão, no que tange ao pedido de indenização, sejam individuais homogêneos, a verdade é que tais direitos, no caso, transbordam o caráter puramente patrimonial, na medida em que estão em jogo a moradia, a saúde e o saneamento básico dos adquirentes e, além disso, valores estéticos, ambientais e paisagísticos – para dizer o mínimo – do município (art. 1º, inc. IV, da Lei 7.347/1985). Aplicação, com adaptações, do decidido por esta Corte Superior na IF 92/MT, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Corte Especial, j. 05.08.2009. Em terceiro e último lugar, porque os adquirentes, na espécie, revestem-se da qualidade de consumidor – arts. 81, parágrafo único, inc. III, e 82, inc. I, do CDC.”

6. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

6.1. Aspectos gerais do direito social à moradia

O **direito de moradia** ou **habitação** é previsto na **Declaração Universal de Direitos Humanos**, aprovada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em 1948, e ratificada pelo Brasil 10 anos depois. De acordo com o art. 25, § 1º, “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços

sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

Também o **direito de moradia adequada** figura no art. 11, § 1º, do **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, que estabelece: “os Estados-partes reconhecem o direito de toda pessoa à **moradia adequada** e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito”.

Na mesma linha de princípio, a **Convenção de Vancouver**, de 1976, criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (*ONU-Habitat*) e reafirmou que a **questão urbana e do direito universal à moradia adequada** constitui a nova estratégia da ONU, notadamente para países emergentes.

No ano de 1996, a 2ª *ONU-Habitat*, realizada em Istambul, reafirmou o compromisso da comunidade internacional com a garantia da segurança legal da posse, proteção contra a discriminação, e **igualdade no acesso à moradia adequada** e financeiramente acessível para todos, agenda renovada em 2001, por meio da Declaração das Cidades e outros Assentamentos no novo Milênio.

No Brasil, a moradia é considerada um **direito social autônomo**, sendo previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição Federal¹, e também se insere entre as **garantias fundamentais implícitas**, porque previsto em tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte (CF-1988, art. 5º, § 2º). Além disso, não é demais lembrar que o STF já decidiu que a doutrina dos direitos fundamentais compreende não apenas os direitos e garantias individuais, mas também os direitos e garantias sociais.

Nesse sentido:

- ADI 939-3.

Antes da EC 26/2000, o direito à moradia era consagrado no art. 23, IX, da Constituição, nele fixando a **competência comum** da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

No capítulo que dispõe sobre a política urbana, o **direito à moradia adequada** está implícito no art. 182, *caput*, da Constituição, ao contemplar 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**”.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No certame para Procurador do Município (FAFIPA - 2025 - Prefeitura de Araucária - PR), foi perguntado:

Quanto ao Plano diretor, julgue verdadeiro (V) ou falso (F) o que se afirma a seguir e assinale a alternativa com a sequência CORRETA.

- ☐ A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar

1. A Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, inseriu a “moradia” entre os direitos que especifica o art. 6º, *caput*, da Constituição de 1988.

o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

- ☐ É obrigatório ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.
 - ☐ O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
 - ☐ O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.
- A) V, F, V, V.
B) V, V, F, V.
C) V, F, F, V.
D) F, F, V, F.
E) V, V, V, V.

Considerou-se correta a opção letra A).

Coube ao **Estatuto da Cidade** (Lei 10.257, de 2001) regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, as disposições 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 (Estatuto da Cidade, art. 1º, parágrafo único).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Procurador – ALERJ – FGV (2017), foi perguntado:

Tomando por base as disposições expressas e precisas da lei federal nº 10.257, de 10/07/2001, assinale a alternativa correta sobre suas diretrizes gerais.

- A) Para todos os efeitos, a referida lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e 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
- B) Para todos os efeitos, a referida lei, denominada Estatuto Urbano da Cidade, estabelece normas de ordem privada e interesse comercial 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
- C) Para todos os efeitos, a referida lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana e rural em prol do bem particular, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental
- D) Para todos os efeitos, a referida lei, denominada Estatuto Urbano da Cidade, estabelece normas de ordem pública e privada e interesse comercial 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

- E) Para todos os efeitos, a referida lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana e rural em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental

A alternativa A) foi considerado correta.

A Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instituiu o **Estatuto da Metrópole**, concebendo as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das **funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas** e em **aglomerações urbanas instituídas pelos Estados**. O Estatuto também estipula normas gerais sobre o **plano de desenvolvimento urbano integrado** e outros **instrumentos de governança interfederativa**, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, regulamentando os incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

Foi perguntado no concurso para Analista Judiciário da PGE /PE (CESPE – 2019): Com base na Lei n.º 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, julgue o item a seguir:

As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão dispor de planos de desenvolvimento urbano integrado, a serem aprovados por lei estadual.

O item foi considerado correto (vide art. 10 do Estatuto da Metrópole).

Com a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, instituidora do programa “Minha Casa Minha Vida”, o legislador **ampliou a efetividade da diretriz constitucional do direito à moradia adequada**, nela inserindo o sistema jurídico para a **regularização fundiária**, fonte de cidadania e dignidade humana em relação ao habitar.

Posteriormente coube à Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, disciplinar a matéria, que acabou convertida na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, que atualmente trata da regularização fundiária rural, urbana e na Amazônia legal e institui mecanismos de alienação de imóveis da União.

Segundo estabelece o art. 9º, *caput*, da Lei n. 13.465, de 2017, o novo texto legal insere no território nacional **normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)**, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos **núcleos urbanos informais** ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

De todo modo, as **questões afetas à habitação e urbanismo** são consideradas **interesses difusos**.

Nesse sentido:

- STJ, REsp 1131728.

6.2. Repercussões legais da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, “Lei da Reurb”

A Lei n. 13.465, 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, diz o art. 1º.

Como se vê, a nova lei não se limitou a disciplinar a regularização fundiária, pois, reafirmou alguns institutos jurídicos (direito de laje., p. ex), promoveu alterações pontuais na legislação especial (Lei n. 8.629/93; Lei n. 6.015/75 etc.), e inovou o ordenamento jurídico, ao criar novas figuras, relativas ao condomínio de lotes, ao condomínio urbano simples e ao loteamento de acesso controlado.

Sistematicamente, podem ser apontadas as seguintes alterações no ordenamento jurídico promovidas pela Lei n. 13.465, de 2017:

- a) Insere o **direito real de laje** no rol dos direitos reais do Código Civil (arts. 1.225 e 1.510-A a 1.510-E). A **instituição do direito real de laje** ocorrerá por meio da **abertura de uma matrícula própria** no registro de imóveis e por meio da **averbação desse fato na matrícula da construção-base** e nas **matrículas de lajes anteriores**, com **remissão recíproca** (Lei n. 6.015/73, art. 176, § 9º);
- b) Insere o tratamento do **condômino de lotes** no Código Civil, com aplicação, do que couber, das mesmas regras do condomínio edilício (art. 1.358-A);
- c) Modifica a Lei n. 6.766, de 1979 (arts. 2º, 4º e 36-A): (c.1) permite o lote constituído sob a forma de **imóvel autônomo** ou de **unidade imobiliária integrante** de condomínio de lotes; (c.2) cria o **loteamento de acesso controlado**; (c.3) admite o pagamento das despesas de conservação pela administração dos condomínios fechados (condomínio de lotes);
- d) Disciplina e permite a regularização dos **conjuntos habitacionais informais** (art. 59);
- e) Estabelece o tratamento do **condomínio urbano simples** com aplicação para as habitações coletivas (art. 61);
- f) Regulamenta a **arrecadação de imóveis urbanos abandonados** (art. 1.276 do CC);
- g) Derroga a Lei Minha Casa, Minha Vida (Capítulo III), e passa a **disciplinar** a regularização fundiária urbana (Reurb), a **legitimação da posse**, a **legitimação fundiária** e outros instrumentos;
- h) Modifica a lei n. 9.514/1997, que dispõe sobre a **alienação fiduciária em garantia de imóveis**, racionalizando as regras de execução extrajudicial;
- i) Insere a regularização da **propriedade fiduciária do fundo de arrendamento residencial** (FAR);
- j) Altera o **Estatuto da Cidade**, em dois aspectos: (h.1.) modifica a **usucapião coletiva urbana**; (h.2.) e altera as **regras para o consórcio imobiliário**;
- l) Modifica a MP n. 2.220, que trata da concessão de uso especial;

- m) Altera a Lei n. 9.636/1998, que dispõe sobre a **alienação de bens imóveis da União**, facilitando-se a extinção de enfiteuse sobre terras da marinha, por meio de remição;
- o) Cria de um sistema destinado a operacionalizar o **registro eletrônico de imóveis**;
- p) Institui um **número único de matrículas** imobiliárias no País;
- q) modifica os **registros das linhas férreas**, espalhando para cada uma das serventias de registros de imóveis sobre o trecho de trilhos inserido numa circunscrição territorial;
- r) Reduz os **juros compensatórios** nas desapropriações agrárias de 12% ao ano para o patamar remuneratório próprio dos Títulos da Dívida Agrária no caso de desapropriação por interesse social; e possibilita o levantamento de valores depositados em juízo na desapropriação após concordância escrita do desapropriado, sem renúncia ao direito de discutir diferenças de valores.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

Foi cobrado no concurso para Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: Discorra sobre as semelhanças e as diferenças entre loteamentos fechados e condomínios horizontais ou fechados, notadamente quanto (I) à regulamentação da via interna; (II) ao objeto; (III) ao registro; (IV) à titularidade e utilização dos espaços livres internos e vias de circulação e (V) à cobrança de despesas dos moradores, em especial pela contratação de serviços como os de limpeza, segurança e manutenção de equipamentos. Fundamente sua resposta à luz das disposições legais pertinentes, da Doutrina Especializada e da Jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça.

6.3. Regularização fundiária em geral

A regularização fundiária pode ser compreendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a sanar situações de irregularidade em assentamentos urbanos, conferindo titulação aos ocupantes, com vistas à efetivação do direito social à moradia, à promoção das funções sociais da propriedade e à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para o estudioso do tema e coordenador do Programa Cidade Legal do Estado de São Paulo, Renato Guilherme Góes, a regularização fundiária desdobra-se em quatro dimensões: **urbanística, ambiental, social e jurídica**. Segundo o autor, a regularização urbanística compreende a adoção de medidas voltadas à adequação do parcelamento irregular do solo, com a implantação da infraestrutura mínima indispensável ao desenvolvimento digno da vida humana. A regularização ambiental, por sua vez, envolve ações preventivas e compensatórias voltadas à proteção do meio ambiente, frequentemente interligando-se à dimensão urbanística, como ocorre na implementação de sistemas de saneamento básico e abastecimento de água tratada. Já a regularização social busca integrar a população ocupante à comunidade formal, mediante a oferta de equipamentos públicos essenciais — como creches, escolas, unidades de saúde e programas de capacitação —, promovendo inclusão, geração de renda e desenvolvimento humano. Por fim, a regularização jurídica abrange a análise da titularidade da área, da cadeia dominial e dos registros existentes, com o objetivo de viabilizar a titulação individual dos ocupantes, assegurar segurança jurídica e legitimar a atuação do Poder Público na destinação de recursos às áreas anteriormente parceladas de forma irregular.

(GÓES, Renato Guilherme. Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo. São Paulo: Programa Cidade Legal, março de 2014).

Nesse contexto, é juridicamente cabível o ajuizamento de **ação de usucapião tendo por objeto imóvel particular desprovido de registro**, ainda que inserido em **loteamento irregular** ou **não aprovado pela Administração Pública**, desde que não se trate de bem público e estejam comprovados os requisitos legais da posse qualificada (mansa, pacífica, contínua e com animus domini pelo prazo exigido). A ausência de regularização administrativa do parcelamento do solo, por si só, não constitui óbice absoluto ao reconhecimento da usucapião, sobretudo em áreas urbanas consolidadas, nas quais a ocupação se prolonga no tempo. Nesses casos, a usucapião pode desempenhar função de regularização fundiária individual, sem prejuízo das competências do Poder Público para promover a regularização urbanística global, devendo-se, contudo, observar eventuais limitações de natureza ambiental, urbanística ou dominial que possam afastar o reconhecimento da aquisição originária da propriedade.

À luz do entendimento consolidado no **Tema Repetitivo 1.025 do Superior Tribunal de Justiça**, é juridicamente incabível a ação de usucapião quando o imóvel estiver inserido em área pública, ainda que localizado em núcleo urbano informal, loteamento irregular ou ocupação consolidada ao longo do tempo. O Tribunal firmou a tese de que bens públicos não são suscetíveis de usucapião, sendo irrelevantes, para esse fim, a destinação do imóvel, o tempo de ocupação ou eventual omissão do Poder Público na regularização fundiária.

Assim, em hipóteses envolvendo imóveis situados em loteamentos não autorizados ou não regularizados pela Administração Pública, o ponto decisivo para o cabimento da usucapião reside na **natureza dominial do bem**. Se demonstrado que se trata de imóvel particular, ainda que desprovido de registro, a usucapião permanece, em tese, possível, desde que preenchidos os requisitos legais da posse qualificada. Por outro lado, havendo indícios de que a área integra o patrimônio público, incide a vedação constitucional absoluta, afastando-se o cabimento da usucapião.

Desse modo, o Tema 1.025 não impede a usucapião em loteamentos irregulares de forma indiscriminada, mas reforça a necessidade de prévia e rigorosa verificação da titularidade do imóvel, a qual constitui elemento central e condicionante para o reconhecimento da aquisição originária da propriedade.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para Procurador Municipal (CESPE / CEBRASPE - 2025 - Prefeitura de Aracaju – SE) foi perguntado: Julgue o item a seguir, com base na Lei n.º 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo urbano, na Lei n.º 13.465/2017, que trata da regularização fundiária urbanística, na Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e na jurisprudência do STJ, no que couber.

É cabível a aquisição, por usucapião, de imóveis particulares situados em área irregular, ainda que pendente o processo de regularização urbanística.

A assertiva foi considerada CERTA.

Nessa mesma perspectiva, a Lei n.º 13.465/2017 estabelece que a regularização fundiária pode assumir natureza urbana — quando o imóvel estiver situado em zona urbana, em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana — ou rural, quando, independentemente da localização, destinar-se à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

No que se refere à regularização **fundiária rural**, a Lei nº 13.465/2017, já em seu art. 2º (Título I), promoveu relevantes alterações na Lei nº 8.629/1993, diploma que disciplina a reforma agrária. Esta, por sua vez, constitui instrumento de reorganização da estrutura fundiária, voltado à distribuição mais equitativa da terra a indivíduos e famílias selecionadas, materializando-se por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária, que viabiliza o assentamento conforme os critérios legalmente estabelecidos.

Nesse contexto, por visar à correção de **ocupações irregulares**, destaca-se como uma das principais inovações o art. 26-B da Lei nº 8.629/1993, introduzido pela Lei nº 13.465/2017 e posteriormente modificado pela Lei nº 14.757/2023, segundo o qual: “fica o Incra autorizado a regularizar a posse de lote em projeto de assentamento que tenha sido ocupado sem autorização, observado o disposto nos arts. 20 e 20-A desta Lei”.

À luz desse dispositivo, admite-se que o Incra reconheça como **beneficiário da reforma agrária** aquele que, embora já tenha sido anteriormente assentado e, por razões sociais ou econômicas, tenha perdido a posse ou o título, volte a ocupar e explorar o lote, desde que preencha os requisitos legais e comprove o exercício da posse por, no mínimo, um ano.

Por outro lado, o art. 20-A, parágrafo único, da Lei nº 8.629/1993 veda a concessão de uma **terceira área** em assentamento de reforma agrária ao mesmo beneficiário, reforçando o caráter distributivo da política pública.

A **regularização fundiária rural** poderá ser processada mediante requerimento do possuidor do lote ou de ofício pelo Incra. Atendidos cumulativamente os requisitos previstos nos incisos I a IV do art. 26-B da Lei nº 8.629/1993, será celebrado contrato de concessão de uso, nos termos do § 2º do art. 18 do referido diploma.

Sem prejuízo desse regime, a Lei nº 13.465/2017 admite, em seu art. 11, § 6º, a **aplicação subsidiária** das regras de regularização fundiária urbana a imóveis situados em área rural, desde que a unidade imobiliária possua área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no art. 8º, § 1º, da Lei nº 5.868/1972.

Por fim, cumpre mencionar as alterações promovidas na Lei nº 11.952/2009, que disciplina a regularização fundiária de **ocupações incidentes sobre terras da União na Amazônia Legal**, ampliando e aperfeiçoando os mecanismos de titulação e ordenamento territorial nessa região.

6.3.1. Regularização fundiária urbana

6.3.1.1. Regularização fundiária da Lei 11.977/2009 - Lei Minha Casa, Minha Vida

No apagar das luzes do ano de 2016, foi publicada a MP 759, de 22 de dezembro de 2016, que, entre outras mudanças significativas no direito urbanístico, revogou, pelo art. 73, inciso VI, o Capítulo III da Lei 11.977/2009 (arts. 46 a 71-A), os quais disciplinavam a **regularização fundiária urbana** no Brasil. Após ser **convertida** na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, a revogação se manteve, sendo determinada no art. 109, VI.

A Lei n. 13.465, de 2017, no art. 75, preceito de caráter transitório, permite que os procedimentos de regularização fundiária nela previstos possam ser empregados nos processos administrativos de regularização fundiária antigos, iniciados até a data de sua publicação (08.09.2017), a critério dos entes públicos competentes. Neste caso, há **opção** entre o regime anterior, da Lei n. 6.015/73 (arts. 288-A a 288-G), o da Lei n. 11.977/2009 (arts. 46 a 71-A) e o atual.

O art. 76, § 1º, da Lei n. 13.465/2017, determinou que o **procedimento administrativo** e os **atos de registro decorrentes da Reurb** serão feitos por **meio eletrônico**, nos termos dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Nova redação dada pela Lei n. 14.382, de 2022 – Lei do SERP).

6.3.1.2. Regularização fundiária urbana da Lei n. 13.465/2017 - Lei da Reurb

A regularização fundiária urbana (Reurb) tem por **objetivo a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano** e à **titulação de seus ocupantes**, mediante a adoção de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, conforme estabelece o art. 9º, *caput*, da Lei da Reurb.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para Procurador do Município (VUNESP - 2025 - Prefeitura de Campinas – SP) foi perguntado: Para fins de regularização fundiária urbana (Reurb), segundo a Lei no 13.465/2017, tem-se que

- A) a legitimação fundiária constitui mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de habitação para fins de moradia sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.
- B) os poderes públicos e órgãos ambientais formularão e desenvolverão no espaço urbano e rural as políticas de suas competências de acordo com os princípios da justiça social e equidade intergeracional, buscando a ocupação do solo de maneira funcional, combinando seu uso de forma econômica.
- C) a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, a organização deles e o asseguramento da prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, constitui um dos objetivos da Reurb.
- D) essa lei se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em regulamento do Poder Executivo federal.
- E) a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que é uma das modalidades da Reurb, constitui regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda ou com capacidade socioeconômica reduzida, assim declarados em ato editado pelo Poder Executivo nacional.

Foi considerada correta a letra C).

Para que se opere efetivamente, a regularização fundiária urbana deve respeitar as **normas gerais** e **procedimentos** previstos na Lei n. 13.465/2017, que passa a ser a lei nacional de regência da matéria.

6.3.1.2.1. Disposições gerais

Pela Lei da Reurb, incumbe aos poderes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) **formular** e **desenvolver**, no espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os *princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental* e

ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º).

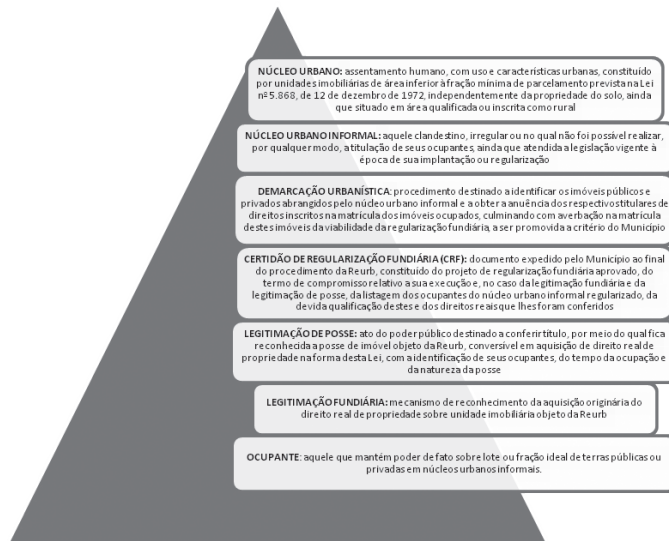
Preconiza a nova lei n. 13.465/2017 que a Reurb, **promovida mediante legitimação fundiária**, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até **22 de dezembro de 2016**. A MP n. 759/2016, convertida na lei atual, foi publicada e entrou em vigor nessa data (art. 9º).

Essa disposição não deve ser confundida com aquela do art. 75 da Lei n. 13.465, de 2017, que admite a **retroatividade** de suas regras procedimentais nos processos administrativos de regularização fundiária anteriores à sua vigência.

De acordo com o art. 10, I a XII, da Lei n. 13.465/2017, são **objetivos da Reurb** de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

1. Identificar os **núcleos urbanos informais** que devam ser 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;
2. Criar **unidades imobiliárias** compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
3. 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;
4. Promover a **integração social** e a **geração de emprego e renda**;
5. Estimular a **resolução extrajudicial de conflitos**, em reforço à **consensualidade** e à **cooperação** entre Estado e sociedade;
6. Garantir o **direito social à moradia** digna e às condições de vida adequadas;
7. Garantir a efetivação da **função social da propriedade**;
8. Ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes;
9. Concretizar o **princípio constitucional da eficiência na ocupação** e no uso do solo;
10. Prevenir e desestimular a **formação de novos núcleos urbanos informais**;
11. Conceder **direitos reais**, preferencialmente em **nome da mulher**;
12. Franquear **participação dos interessados** nas etapas do processo de regularização fundiária.

No art. 11, I a VIII, são **conceituados os institutos jurídicos da Reurb**, a saber:



Para fins da Reurb, a Lei n. 13.465/2017, admite a **dispensa**, pelos Municípios, das exigências relativas ao **percentual** e às **dimensões de áreas destinadas ao uso público** ou ao **tamanho dos lotes regularizados**, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios. Trata-se de exceção já contemplada no art. 4º, II, da Lei n. 6.766/1979, segundo o qual os lotes de *urbanização específica*, desde que previamente autorizado pelos órgãos públicos competentes, podem ter **área mínima** diferente daquelas que especifica.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para Procurador do Município – Pref. Municipal de Teresina – PI (FCC/2022) foi perguntado:

Para fins de Regularização Fundiária Urbana:

- A) em área de unidade de conservação de uso sustentável que admita regularização, nos termos da Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, será exigida apenas a ciência do órgão gestor da unidade.
- B) aplica-se a Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.
- C) os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.
- D) mediante legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada a Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da citada Lei, até a data da sua entrada em vigor.
- E) considera-se núcleo urbano informal consolidado 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.

Foi considerada como correta a alternativa C):

Os **núcleos urbanos informais**, situados 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, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a **elaboração de estudos técnicos**, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

No caso de a Reurb abranger **área de unidade de conservação de uso sustentável** que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, **admita regularização**, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às **margens de reservatórios artificiais** de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima **maximorum**.

Caso o Município tenha **órgão ambiental capacitado** (art. 12, *caput*, com redação dada pela Lei n. 14.118/21) a aprovação municipal da Reurb corresponderá à **aprovação urbanística** do projeto de regularização fundiária, bem como à **aprovação ambiental**.

Se porventura o Município **não dispor de capacidade técnica** para a aprovação dos estudos referidos, a **aprovação ambiental** da Reurb poderá ser feita pelos **Estados** (art. 12, § 4º).

É importante observar que a parte do núcleo urbano informal **não afetada** por esses estudos, poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente. Assim, permite a lei a **aprovação parcial** da regularização dos núcleos urbanos informais situados em área de interesse ambiental (art. 12).

A Lei da Reurb **não se aplica** aos núcleos urbanos informais **situados em áreas indispensáveis à segurança nacional** ou de **interesse da defesa**, assim reconhecidas em **decreto** do Poder Executivo federal.

A Reurb compreende **duas modalidades**:

- **Reurb de Interesse Social (Reurb-S)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim **declarados em ato do Poder Executivo municipal**; e
- **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)** - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população **não qualificada** na hipótese de que trata a anterior.

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para Defensor Público (FCC - 2025 - DPE-AM) foi perguntado: O direito à moradia é um dos temas mais recorrentes nos atendimentos individuais e coletivos que chegam à Defensoria Pública. Conforme registra Raquel Rolnik, arquiteta brasileira que foi Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada

da ONU, "Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade" (Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006). A Lei nº 13.465/2017 que dispôs sobre a regularização fundiária rural, urbana e no âmbito da Amazônia Legal, trouxe instrumentos jurídicos voltados ao enfrentamento de parte desses problemas, podendo-se destacar

- A) a regularização fundiária de núcleos informais urbanos, em duas modalidades: a Reurb Simples (Reurb-S), aplicável naqueles núcleos ocupados predominantemente por qualquer grupo populacional, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável naqueles núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal.
- B) a regularização fundiária de núcleos informais urbanos, em duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), aplicável naqueles núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), aplicável naqueles núcleos ocupados por população não qualificada para Reurb-S.
- C) a legitimação fundiária, forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, inclusive para fins de Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 30 de junho de 2001.
- D) a legitimação de posse, ato do poder público destinado a conferir título, de reconhecimento da posse de imóvel, inclusive para fins de Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual constitui direito real de propriedade transmissível por ato causa mortis ou intervivos.
- E) o direito real de laje em condomínio simples, exclusivamente para fins de Reurb, quando uma mesma construção-base, em núcleos urbanos informais, contiver construções de casas ou cômodos, discriminando-se, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Resposta correta: Letra B).

A Lei n. 13.465/2017 **inicialmente diferencia** as modalidades de Reurb em **função da gratuidade dos atos registrais** relacionados ao processo de regularização fundiária, compreendendo as **isenções dos seguintes atos registrais da Reurb-S**, ainda que tenha por objeto **conjuntos habitacionais** ou **condomínios de interesse social** construídos pelo **poder público**, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem **implantados** em 22 de dezembro de 2016:

1. 1º da Reurb
2. Legitimação fundiária
3. Legitimação da posse, sua conversão em propriedade

4. *Certidão de regularização fundiária (CRF) e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada*
5. *A 1ª averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até 70 m²*
6. *A aquisição do 1º direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S*
7. *Fornecimento de certidões de registro para os atos previstos acima*

Os cartórios que **não respeitarem o direito à gratuidade, retardando ou não efetuando o registro** de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato **não justificado**, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (multa de R\$ 100.000,00), sem prejuízo do disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (sanções da Lei n. 8.935/94, que pode chegar até a extinção da delegação).

Além do reconhecimento da gratuidade das custas e emolumentos notarias e registrais a **bipartição da Reurb em duas modalidades**, em função **do interesse**, visa exclusivamente à **identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação** das obras de infraestrutura em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Alíás, independentemente da modalidade, **partir da disponibilidade** de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é **obrigatório aos beneficiários da Reurb** realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal (art. 13, § 7º).

6.3.1.2.2. Legitimados para requerer a Reurb

A Reurb pode ser iniciada por um **rol extenso** de interessados, segundo dispõe o art. 14, incisos I a V, da Lei n. 13.465, de 2017.

Logo, poderão requerer a Reurb:

1. *União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;*
2. *Os seus 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;*
3. *Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;*
4. *A Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e*
5. *O Ministério Público.*

Todos os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os **atos de registro**.