

A Demarcação Urbanística como Instrumento Estratégico na Regularização Fundiária Urbana (Reurb): Uma Análise Jurídico-Urbanística

Edson Rodrigues Veloso¹

Érica Di Gênova²

Resumo

Este trabalho se propõe a discutir a desordem na ocupação do solo e a consequente formação de núcleos urbanos informais representam um dos maiores desafios para a Administração Pública no Brasil. Nesse cenário, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, emerge como política pública essencial para a concretização do direito à moradia, da função social da propriedade e do direito a cidades sustentáveis. Dentre os instrumentos previstos, a **demarcação urbanística** se destaca como um procedimento administrativo de caráter fundiário, cujo objetivo é identificar e individualizar imóveis em um núcleo urbano informal, definindo seus limites, áreas públicas e unidades imobiliárias. Este artigo analisa a natureza jurídica, o procedimento e os efeitos da demarcação urbanística, defendendo sua posição como ferramenta central para conferir segurança jurídica e promover a efetiva integração socioespacial dos assentamentos.

Palavras-chave: regularização fundiária, demarcação urbanística, acesso à moradia, função social da propriedade.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema.

Sumário

1. A Reurb e a Concretização da Função Social da Propriedade Urbana.....	3
2. A Natureza Jurídica e o Procedimento da Demarcação Urbanística.....	5
3. O Protagonismo do Município.....	6
4. Conclusão.....	8
5. Referências bibliográficas.....	9

1. A Reurb e a Concretização da Função Social da Propriedade Urbana

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabeleceram um novo paradigma para o direito de propriedade no Brasil, que deve, necessariamente, cumprir sua função social. Neste sentido, a propriedade urbana cumpre sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A Reurb, nesse contexto, é a principal política pública para adequar os assentamentos informais a esse mandamento constitucional, reconhecendo e integrando uma porção da cidade ao ordenamento territorial.

Inicialmente, se faz necessária a definição do que vem a ser regularização fundiária e para tanto, tomaremos emprestado algumas definições trazidas pela doutrina especializada. A primeira delas diz respeito a uma ótica meramente jurídico-dominial expressa pela titulação dos beneficiários. Assim, sob essa perspectiva, aspectos de urbanização, melhorias na qualidade de vida e a cidadania urbana seriam resultados acessórios do procedimento de Reurb, isto é, mero reflexo do objetivo principal de regularizar os elementos dominiais da área de intervenção, como demonstra Alfonsin (2007):

[...] regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do processo (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Note-se ainda que para além de hierarquizar a Reurb dando destaque aos seus aspectos jurídicos, o conceito também suprime a dimensão ambiental refletindo uma concepção limitada.

A segunda acepção conceitual da Reurb adota uma perspectiva holística e integrativa, portanto, mais complexa do ponto de vista técnico, mais cara do ponto de vista orçamentário e mais favorável do ponto de vista urbanístico e do direito à moradia (CORREIA, 2018). Seria a regularização fundiária plena ou sustentável. Para Arruda e Lubambo, a regularização fundiária é:

“...Intervenção regularizacional da propriedade que busca o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, de

modo a integrar e legalizar definitivamente a população à cidade formal, no intuito de transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em um espaço urbano democrático, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, através da titulação da terra.” (ARRUDA, LUBAMBO, 2019, p. 167)

Em uma perspectiva mais funcional e integrativa, Correia e Farias (2015) conceituam regularização fundiária plena como o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana, se contempla quatro dimensões principais:

“...(a) a registral, que visa à garantia da posse ou à tutela da propriedade; (b) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais; (c) a ambiental, que proporcione a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e (d) a social, que garanta oportunidades a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna, e, no futuro, até possam permanecer em suas comunidades de origem, mas não por necessidade e, sim, por opção.” (CORREIA; FARIAS, 2015, p. 867)

O delineamento conceitual apresentado por Correia e Farias (2015) contempla os objetivos para os quais foi pensada a Reurb de acordo com o disposto na legislação vigente, a saber: art. 10º da Lei 13.465/2017 e o art. 2º do Decreto 9.310/2018. Neste contexto, restam destacadas suas principais dimensões sem hierarquia alguma entre elas.

Dessa forma, merece destaque o fato dos autores inserirem a obrigação de conferir a devida urbanização da área a ser regularizada, mediante obras de infraestrutura, enquanto condição anterior a própria regularização, se desenvolvendo a partir disso aspectos que vão desde enquadrar os imóveis em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbana, à titulação que assegure a posse e/ou propriedade e a promoção do diálogo urbano contínuo exteriorizado por meio da participação popular efetiva (CORREIA, 2018).

Por outro lado, note-se que o conceito apresentado reconhece, acertadamente, a importância de promover a urbanização prévia das áreas a serem regularizadas. Sob este aspecto é importante salientar que a condição de urbanização prévia das áreas objeto de intervenção na Reurb foi sedimentada por meio de orientações oficiais do Governo Federal por meio do Ministério das Cidades, no entanto, a referida interpretação foi alterada com o advento da Lei 13.465/2017, o novo marco da Reurb no Brasil. Desse modo, eventual ausência de infraestrutura nas áreas a serem regularizadas não obsta o prosseguimento da Reurb, bastando tão somente a assinatura de um termo de compromisso e

apresentação de um cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, por parte do ente municipal, que poderão ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb (Art. 36, § 3º da Lei 13.465/2017).

2. A Natureza Jurídica e o Procedimento da Demarcação Urbanística

A demarcação urbanística, prevista no artigo 19 e seguintes da Lei nº 13.465/2017, é um procedimento administrativo que visa à identificação de um Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC) e à definição de seus contornos. Sobre sua importância procedimental, João Guilherme Sauer esclarece:

“O procedimento de demarcação urbanística é o ato administrativo que confere existência formal ao núcleo urbano informal, permitindo que o Poder Público visualize a área em sua totalidade para, então, proceder ao planejamento da intervenção e à posterior titulação. Sem essa delimitação precisa, a regularização torna-se fragmentada e ineficaz.”
(SAUER, 2020, p. 145).

Em outras palavras, a demarcação urbanística, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), é o procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público, de forma unilateral, identifica e delimita um Núcleo Urbano Informal Consolidado (NUIC), definindo seu perímetro, as áreas de uso público e as parcelas de ocupação privada, com o objetivo de sanear o registro imobiliário e viabilizar a futura titulação de seus ocupantes.

Para uma compreensão técnica, é essencial recorrer à doutrina especializada. O mestre José Afonso da Silva, um dos precursores do Direito Urbanístico no Brasil, fornece a base teleológica para o instituto. Embora sua obra magna seja anterior à Lei nº 13.465/2017, seus ensinamentos sobre a função do Poder Público na ordenação do espaço urbano são perfeitamente aplicáveis. Para ele, a ordenação urbanística não é uma faculdade, mas um dever do Estado, que deve intervir para corrigir as distorções do crescimento urbano e garantir a função social da propriedade e da cidade. Nesse contexto, a demarcação urbanística pode ser compreendida como um dos mais incisivos instrumentos de concretização dessa política, como se depreende de sua visão geral sobre a intervenção estatal:

“A ordenação do uso e ocupação do solo urbano constitui o cerne do urbanismo e o objeto do Direito Urbanístico. Essa ordenação se realiza por meio de normas e de instrumentos de política urbana que visam a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano, em proveito do bem-estar geral. A intervenção do Poder Público é, pois, fundamental para que a cidade cumpra sua função social, e os instrumentos urbanísticos são as ferramentas para essa finalidade.” (SILVA, 2010, p. 45).

A demarcação, portanto, materializa essa intervenção ao trazer para a formalidade uma porção do território até então à margem do ordenamento jurídico-urbanístico.

Por sua vez, a professora Daniela Campos Libório, uma das maiores especialistas na Lei da Reurb, oferece uma definição precisa e funcional do instituto, focada em seus efeitos práticos e registrais. A referida autora o posiciona como o ato inaugural e indispensável para a regularização, o que "abre a porta" do registro de imóveis para o assentamento informal:

"A demarcação urbanística é o procedimento que permite a inserção do perímetro do núcleo urbano informal no fôlio real, mesmo sem que o Poder Público tenha o título de propriedade da área. Trata-se de um mecanismo que visa superar um dos maiores entraves à regularização: a dificuldade de definir a titularidade da gleba original. Com a averbação da demarcação, o núcleo passa a ter existência jurídica no registro imobiliário, viabilizando o registro posterior do projeto de regularização e a consequente titulação dos ocupantes." (LIBÓRIO, 2020, p. 112).

Em síntese, a partir da conjugação destes dois conceitos, a demarcação urbanística pode ser definida como o instrumento de política urbana que, por meio de um procedimento administrativo específico, materializa o poder-dever do Estado de ordenar o solo, superando entraves registrais para reconhecer a existência jurídica de um núcleo informal e, com isso, criar as condições formais para sua plena integração à cidade legal.

Trata-se, em última análise, de um ato de soberania estatal que ajusta o direito à realidade social, promovendo segurança jurídica, cidadania, bem como acesso ao direito à moradia digna para a população que ocupa estes Núcleos Habitacionais informais consolidados.

Este procedimento é fundamental, pois ele "saneia" a matrícula imobiliária original, superando irregularidades históricas e permitindo a abertura de novas matrículas para as unidades resultantes da regularização, viabilizando a efetiva entrega dos títulos de propriedade aos ocupantes do imóvel objeto de intervenção.

3. O Protagonismo do Município

A Constituição Federal (art. 30, VIII) e o Estatuto da Cidade conferem ao Município o papel de principal executor da política de desenvolvimento urbano.

Na Reurb, esse protagonismo é inquestionável, competindo-lhe o dever-poder de instaurar e conduzir o procedimento. A atuação municipal é o motor que impulsiona a transformação de áreas marginalizadas, primeiramente por meio de urbanização dos Núcleos Habitacionais informais que traz melhorias no saneamento básico, mobilidade e outras intervenções concretas que miram a melhoria nas condições de habitabilidade da comunidade. Na sequência, cabe ao Poder Público promover a regularização fundiária destes parcelamentos para garantir maior segurança jurídica às famílias beneficiadas.

Neste sentido, a ação do Município decorre do seu dever de ordenação e controle do espaço urbano. A rigor é um dever do Estado, que ao corrigir as distorções do crescimento urbano desordenado, garante seja cumprida a função social da propriedade urbana ao mesmo tempo em que concretiza o princípio da dignidade da pessoa humana e alguns dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal, em especial: *i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; iii) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Vale destacar que a jurisprudência tem reforçado a legalidade dos procedimentos de Reurb conduzidos pelos municípios, como se observa em decisões que validam a atuação municipal na organização do espaço urbano: **TJ-SP - Apelação Cível 1002269-33.2020.8.26.0453 — Publicado em 29/04/2021.** Neste precedente, o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao analisar a responsabilidade do Município na regularização de loteamentos, corrobora a tese de que a atuação proativa do ente local, por meio de instrumentos como a demarcação, é fundamental para a ordenação do solo e para prevenir a consolidação de danos urbanísticos e sociais.

A importância dessa atuação vai além do aspecto meramente registral, sendo um vetor de inclusão social, como aponta Fernanda Fernandes:

“A regularização fundiária, conduzida ativamente pelo Município, é uma política de inclusão. A demarcação e a titulação não entregam apenas um papel, mas sim o reconhecimento da cidadania e o acesso a um leque de direitos, como o crédito formal e a segurança da posse, que são essenciais para a quebra de ciclos de pobreza.”
(FERNANDES, 2019, p. 67).

Nesse mesmo sentido, Rafael Oliveira destaca o impacto da regularização na questão habitacional, afirmando que “a capacidade do Município de promover a regularização fundiária é chave para a redução do

déficit habitacional" (OLIVEIRA, 2021, p. 92), uma vez que formaliza e melhora as condições de moradias já existentes, diminuindo a pressão por novas construções.

4- Conclusão

A demarcação urbanística transcende a mera definição de limites geográficos. Trata-se de um poderoso instrumento de política urbana, essencial para o sucesso da Regularização Fundiária Urbana. Ao conferir um perímetro formal aos núcleos informais, o procedimento viabiliza a segurança jurídica indispensável para a titulação dos ocupantes e sua consequente inclusão socioeconômica. O protagonismo do Município, amparado pela legislação e validado pela jurisprudência, é a chave para a efetividade desse processo, afirmando o direito à cidade e contribuindo para a construção de um ambiente urbano mais justo e sustentável.

5- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (coord.). Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et. Al. Regularização fundiária sustentável. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 01. fev. 2026. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 294 -330, mar. 2023. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64045> . Acesso em: 01. fev. 2026. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2023.64045>

AQUINO, Vinicius Salomão de; FARIAS, Talden. Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021

ARRUDA, Sande de Oliveira.; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. Ciência & Trópico, [S. l.], v. 43, n. especial, 2019. DOI: 10.33148/CeTropico_v.43n.esp(2019)p.154-176. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1840> . Acesso em: 01. fev. 2026.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

BRASIL; Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm

BRASIL. Decreto 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-publicacaooriginal-155038-pe.html>

CARVALHO, Patrick de A. Custeio Da Regularização Fundiária -Retomando Conceitos, in CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos. [livro digital], Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. 164 f. Disponível em: https://ierbb.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf . Acesso em: 01. fev. 2026.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória 759/2016 na Lei 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Coord.). Direito à moradia e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 240. ISBN 978-8551910184

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 863-901, jul. 2015. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955/12781> . Acesso em: 01. fev. 2026. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana - REURB - 2º edição revisada e ampliada- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. 464 p.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. Revista Consultor Jurídico, 08 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517#:~:text=A%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20Federal,e%20ignorando%20as%20li%C3%A7%C3%B5es%20da>

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana – REURB - 2º edição revisada e ampliada- São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. 464 p.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Regularização Fundiária Urbana: o novo marco legal (Lei 13.465/2017). 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. Direito à moradia digna e regularização fundiária. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Coord.). Direito à moradia e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 240. ISBN 978-8551910184

MUKAI, Sylvio Toshio. Regularização fundiária urbana sustentável e o direito à moradia. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno campos. Direito Urbanístico e Ambiental: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Renan Luiz dos Santos da. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, [S.L.], n. 13, p. 131-144, 31 ago. 2018. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37029/26162> . Acesso em: 01. fev. 2026.