

DIREITO À MORADIA, IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E JUSTIÇA CLIMÁTICA: UMA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA LEI 13.465/2017¹

RIGHT TO HOUSING, INFORMAL SETTLEMENTS, AND CLIMATE JUSTICE: A PROPOSAL FOR UPDATING LAW 13.465/2017

Artigo recebido em: 3/11/2025

Artigo aceito em: 4/3/2026

Gabriel Costa Manoel*

*Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Santos, São Paulo, Brasil

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4308450554255833>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-7112-5339>

costa.135@hotmail.com

Edson Ricardo Saleme*

*Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Santos, São Paulo, Brasil

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2327949554357971>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9533-0031>

ricasal@unisantos.br

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

O presente artigo analisa a Lei nº 13.465/2017 (Lei da REURB) sob a perspectiva da Justiça Climática. Partindo da premissa de que a irregularidade fundiária no Brasil não é apenas um problema registral, mas também vetor de vulnerabilidade a riscos interconectados; este estudo questiona a constitucionalidade material da regularização fundiária em áreas de risco e áreas de preservação permanente (APPs) sem uma análise mais minudente quanto a riscos climáticos prospectivos. Utilizando o método dedutivo, com revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, após a realização de um traçado histórico do crescimento urbano desordenado no país, esse marco legal é confrontado com os deveres estatais de proteção. Conclui-se que a titulação massiva em áreas de risco, desacompanhada da devida análise climática, cria uma propriedade com riscos, gerando permanente exposição a desastres. O artigo, propõe, de lege ferenda, a exigência da apresentação de uma "análise de risco climático prospectivo" como condicionante à expedição da Certidão de Regularização Fundiária, com vistas a tornar a legislação urbanística à prova do futuro (future-proof).

Palavras-chave: Direito ambiental. Regularização Fundiária. Justiça Climática. Direito à Moradia.

Abstract

This article analyzes the Law nº 13.465/2017 (REURB Law) from the perspective of the Climate Justice. Based on the premise that informal settlements in Brazil are not merely a registry issue, but also a vector of vulnerability to interconnected risks, this paper questions the substantive constitutionality of land regularization in risk areas and Permanent Preservation Areas (APPs) without proper analysis of prospective climate risks. Using the deductive method, through literature review and law cases analysis, and after tracing the history of unplanned urban growth in the country, the legal framework is confronted with the State's duties of protection. It concludes that the massive titling in risk areas, unaccompanied by proper climate analysis, creates a "property trap," normalizing the exposure to disasters. Finally, it proposes, de lege ferenda, the requirement of a "Prospective Climate Risk Analysis" as a condition for issuing the Land Regularization Certificate, aiming to make urban legislation future-proof.

Keywords: Environmental Law. Informal Settlements. Climate Justice. Right to Housing.

¹ Pesquisa realizada com financiamento da CAPES pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC)



1 INTRODUÇÃO

Segundo declaração de 2023 do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, atualmente vivencia-se o início da “era global da ebulição”.²

A elevação da temperatura climática global é causa de preocupação aos Estados responsáveis e à governança global, em razão de seu potencial de desequilíbrio nos ecossistemas, representando séria ameaça à vida terrestre.

Em um contexto de intensificação de eventos climáticos extremos, a discussão sobre regularização fundiária deixa de ser apenas um debate fundiário para se tornar uma questão de adaptação climática, justiça ambiental e proteção do direito fundamental à moradia.

No Brasil, a exclusão socioterritorial empurrou historicamente as populações vulneráveis para áreas de encostas e margens de cursos d'água. Nestes territórios, a insegurança jurídica da posse soma-se à insegurança geológica e hidrológica, exacerbada pelas mudanças do clima.

Segundo dados do IBGE, quando do censo demográfico de 2022, havia 6.556.968 domicílios ocupados em Favelas e Comunidades Urbanas³, com um total de 16.390.790 pessoas residentes nestas localidades (IBGE, 2025).

No atual cenário do Antropoceno, a análise da irregularidade fundiária não pode mais se restringir à ausência de titulação formal.

Apesar da relevância da Lei n.º 13.465/2017 (Lei da REURB), não houve em sua composição, oriunda da Medida Provisória 759, de 2016, nenhuma indicação das variáveis climáticas.

Ao permitir a titulação em áreas de risco sem exigir a adequação da infraestrutura a eventos climáticos futuros, o Estado corre o risco de criar uma política de "armadilha de propriedade".

O título é outorgado a quem ocupa área de risco, tal como nas “áreas de cotas” existentes na Rodovia Anchieta (SP-150), e aquele que o recebe mantém-se vulnerável à

² “Hottest July ever signals ‘era of global boiling has arrived’ says UN chief”. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139162>. Acesso em 18 fev. 2026.

³ Segundo o IBGE (2025), são “territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade”

catástrofe, em um processo em que desabamentos e deslizamentos pareçam ser fenômenos sem importância e desprovidos de consequências gravosas.

A regularização fundiária que ignora a variável climática não promove cidadania; apenas institucionaliza a vulnerabilidade, podendo gerar situações de imobilidade involuntária onde o Estado chancela a permanência de indivíduos em zonas de alta vulnerabilidade territorial.

Neste estudo se busca analisar a (in)compatibilidade dos atuais mecanismos de regularização fundiária urbana com os ditames da Justiça Climática. Procura-se demonstrar que o procedimento dedicado à REURB (Brasil, 2017) necessita de estudos aprofundados acerca das circunstâncias territoriais a que a área está submetida.

Parece apropriada uma atualização hermenêutica e legislativa que torne a legislação presente adequada aos problemas atuais, incorporando a análise prospectiva do risco climático aos procedimentos de titulação em áreas de preservação permanente e áreas de risco.

Por meio do método dedutivo, com revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, o presente trabalho se estrutura a partir de uma breve análise histórica da ocupação do solo no Brasil, seguida de uma crítica dogmática à atual lógica de titulação em face da emergência climática, culminando numa proposta *de lege ferenda* com vistas à integração de parâmetros de resiliência climática à legislação urbanística.

2 DO DIREITO À MORADIA DIGNA

O direito à moradia é reconhecido internacionalmente desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948 na forma da Resolução 217 A (III), em seu artigo 25, item 1:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a *um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família* saúde, 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 em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948, grifo do autor)

Observa-se que a Conferência Habitat I (ONU, 1966) trouxe o termo “necessidades básicas” como um ponto de partida, não necessariamente diminuindo a

abrangência mais protetiva conferida pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O Comentário Geral 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, criado para controlar a aplicação do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelos Estados-partes, traz os fatores que devem ser levados em conta para se definir uma habitação como “adequada”: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural (ONU, 1991).

No Brasil, a Lei nº 4.380/1964, que instituiu o Banco Nacional da Habitação, já estabelecia, em seu artigo 4º, a prioridade de aplicação dos recursos angariados à “[...] construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação”, dentre outras destinações para desenvolvimento habitacional.

A Constituição da República de 1988, apesar de trazer em seu artigo 23, IX, a competência comum de todos os entes federativos para a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais, somente introduziu este elemento como direito fundamental a partir da Emenda Constitucional 26/2000, quando incorporado ao artigo 6º, que descreve os direitos sociais:

Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (NR). (Brasil, 2000)

A consolidação constitucional do direito à moradia no art. 6º da Constituição da República não deve ser interpretada de forma isolada, mas sim em estreita conexão com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), dimensão essencial da própria dignidade da pessoa humana (Brantes Ferreira; Reis Carneiro, 2025, p. 216).

A proteção da dignidade humana, metaprincípio estruturante do ordenamento jurídico, pressupõe condições materiais mínimas de existência, o que inclui tanto o acesso à moradia quanto a garantia a um ambiente adequado, sob pena de reduzir o direito à moradia a um título abstrato.

No plano internacional, o Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres (ONU, 2015) explicita a necessidade de integração de políticas de assentamentos humanos, habitação, infraestrutura e serviços básicos com estratégias de redução de risco, com especial atenção a assentamentos informais e marginais.

O documento recomenda, entre outras medidas, a integração das avaliações de risco de desastres no desenvolvimento e na implementação de políticas de uso da terra, bem como o incentivo à adoção de políticas de proteção social e de mobilidade humana induzida por desastres (ONU, 2015, p. 15-16).

Como sublinha Lehmen (2025), os riscos a que populações vulneráveis estão expostas estão interconectados: precariedade habitacional, ausência de infraestrutura, localização em áreas ambientalmente frágeis, degradação ambiental e eventos climáticos extremos se retroalimentam, produzindo ciclos de deslocamento e reinscrição de vulnerabilidade.

Nessa perspectiva, regularizar assentamentos irregulares em áreas insalubres ou de alto risco sem enfrentar as vulnerabilidades ambientais significa, na prática, negar o conteúdo razoável do que seja o direito à moradia, convertendo-o em mero instrumento de legitimação de situações de injustiça socioambiental.

Ainda que existam previsões constitucionais expressas, nenhuma medida substancial foi tomada relativamente aos assentamentos irregulares em áreas urbanas até a edição da Lei nº 11.977/2009.

3 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS ACERCA DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA

A irregularidade fundiária é um persistente problema em todo o país desde a colonização, época em que as terras ainda eram públicas, pertencentes à Coroa Portuguesa, e vigentes o sistema de Capitánias e no regime de Sesmarias.

Mesmo antes do descobrimento do Brasil por Pedro Álvares Cabral, em 22 de abril de 1500, já vigorava o Tratado de Tordesilhas, assinado em junho de 1494, que visava regulamentar a repartição de eventuais territórios descobertos por Portugal e Espanha no além-mar.

Assim, traçada uma linha imaginária a 370 léguas das ilhas de Cabo verde, Portugal teria direito às terras que descobrisse à direita e Espanha às terras descobertas à esquerda daquela linha.

No período posterior à chegada de Pedro Álvares Cabral iniciaram-se uma série de questionamentos jurídicos quanto ao regramento de parcelamento do solo a ser estabelecido, ora para incentivar a colonização, ora para repelir eventuais invasões de outras nações.

Daí a decisão de Dom João III de implementar o sistema de capitanias hereditárias no Brasil no início da década de 1530, tendo em vista o sucesso desta sistemática de administração em outros territórios portugueses. (Bueno, 2010, p. 44).

Para incentivar a colonização das capitanias, houve a implementação do instituto das sesmarias, regulamentado originalmente em Portugal no ano de 1375, como forma de contornar a grave crise agrícola no país (Gonçalves, 2014, p. 69).

As Sesmarias continham algumas cláusulas resolutivas, como a necessidade de cultivo na área concedida dentro de prazo estipulado e a obrigatoriedade de o sesmeiro residir na capitania por um período mínimo estipulado.

Ocorre que, diferentemente das experiências portuguesas nas ilhas do Atlântico – os Açores, Cabo Verde e a Ilha de São Tomé – desta vez tinham sob seu domínio terras continentais e insulares de vasta extensão territorial.

Tal imensidão territorial dificultava a fiscalização das terras cedidas aos sesmeiros, afinal, era escasso o número de delegados nas capitanias, que, ainda, residiam nas sedes, relegando o interior à quase total ausência de supervisão.

Devido a esse motivo eram comuns celebrações de contratos particulares entre fidalgos sesmeiros e os colonos mais pobres, “subconcedendo” as terras recebidas para cultivo, até que, em 17 de julho de 1822, foram proibidas as concessões de novas sesmarias até que houvesse a convocação da Assembleia Constituinte em Portugal.

A partir da declaração de independência do Brasil, exauriu-se a submissão ao ordenamento jurídico lusitano.

No hiato entre a proibição de concessão de novas sesmarias e a aprovação da Lei 601 de 1850, a Lei de Terras, iniciou-se a generalização do “regime de posse”. Aliada à crise de mão-de-obra escrava gerada pela abolição do tráfico negreiro (Martins, 2010, p. 153), houve uma embrionária tentativa de regularização fundiária trazida pela nova lei, que somente foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318 de 1854.

A Lei de Terras determinou a abertura de prazo para a regularização das áreas, devendo os sesmeiros, posseiros e ocupantes realizar a medição da área das terras sob seu domínio a ser registrado nas repartições de terras públicas junto aos Vigários das Freguesias do Império para que fosse concedida a revalidação da sesmaria aos sesmeiros regulares e irregulares, e aos ocupantes a legitimação de posse (Martins, 2010, p. 231).

Com a edição do Código Civil de 1916, após a privatização das terras, anteriormente públicas pois pertencentes à Coroa Portuguesa e posteriormente ao Império do Brasil, novos problemas fundiários surgiram.

No artigo 1.088 do Código Civil Brasileiro de 1916, restou permitido o direito de arrendimento por qualquer das partes antes da assinatura de escritura pública de contratos em geral.

Art. 1.088. Quando o instrumento público for exigido como prova do contrato, qualquer das partes pode arrepender-se, antes de o assinar, ressarcindo à outra as perdas e danos resultantes do arrendimento, sem prejuízo do estatuído nos arts. 1.095 a 1.097. (Brasil, 1916)

Porém, com o acelerado processo de urbanização no país, iniciado na virada do século XIX para o século XX, como efeito da industrialização e consolidado no período pós-guerra, o dispositivo foi especialmente problemático quanto aos contratos de compra e venda de imóveis, notadamente pelos altos índices de inflação à época.

Quando finalizado o pagamento das parcelas do contrato, alguns loteadores percebiam que não mais compensava celebrar a escritura pública da negociação, preferindo devolver os valores pagos e indenizar eventuais construções erguidas no terreno.

Para solucionar a questão, é editado o Decreto-Lei 58 de 10 de dezembro 1937, trazendo a problemática como motivação para viabilizar soluções possíveis diante desse permissivo, sobretudo quando o loteamento ocorria em prestações periódicas.

De acordo com a norma, os loteadores deveriam aprovar o projeto de loteamento junto ao Executivo municipal para, então, levá-lo ao Cartório de Registro de Imóveis local, onde seria disponibilizado o contrato-padrão para as vendas de lotes.

A nova normativa engessou o procedimento de loteamento, passando, então, os loteadores a optarem pelo desdobro em pequenos lotes ou pela plena irregularidade, vendendo os lotes por meio de instrumentos particulares.

O crescente êxodo rural e a aceleração da taxa de natalidade, aliados ao período de paz após o término da Segunda Guerra Mundial, geraram uma crescente demanda por moradia, tendo como grande exemplo a população da cidade de São Paulo, que saltou de 1,3 milhão de habitantes em 1940 para 2,25 milhões de habitantes em 1950 (IBGE, 1940 e 1950).

Um tímido movimento na implementação de políticas habitacionais centralizadas surgiu com a criação da Fundação da Casa Popular em 1946, com forte oposição dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs – órgãos gestores dos fundos de pensões que se capitalizavam, à época, com a incorporação de vultosos empreendimentos (Bonduki, 2004, p. 718).

A Fundação Casa Popular não resistiu às próprias fragilidades e pressões políticas, sendo posteriormente extinta em 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação.

O Banco Nacional de Habitação era subsidiado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), espécie de contribuição compulsória de 8% do salário do trabalhador, criado em 1966 pela Lei 5.107/1966. Para manter a previsibilidade do orçamento, as condições de saque do fundo à época eram limitadas a 10 circunstâncias, sendo uma destas diretamente relacionada à aquisição de imóveis junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH).

A criação do Banco Nacional de Habitação serviu para financiar as obras dos conjuntos habitacionais construídos pelas COHABs pelo Brasil afora, sendo esta, no Estado de São Paulo, responsável pela construção de 9.000 unidades habitacionais até 1974 (Maricato, 1987, p. 43).

As políticas adotadas fluíram bem; porém, em meados dos anos 1980 o BNH já encarava severas dificuldades financeiras, devidas notadamente à hiperinflação da época, que alcançava 223,9% a.a. em 1984 (Giambiagi et al, 2011, p. 86), erodindo o poder de compra do brasileiro e levando a altos índices de inadimplência nos financiamentos realizados junto ao Sistema Financeiro de Habitação, que alcançavam a marca de 54,6% em 1984 (Gonçalves, 1997, p. 53), somado ao reajuste das parcelas dos financiamentos inferior à inflação anual por anos consecutivos.

Em 1986, o presidente José Sarney, por meio do Decreto-Lei nº 2.291, no mesmo ano, decidiu por extinguir o Banco Nacional da Habitação, incorporando-o à Caixa Econômica Federal, que, segundo Santos (1999, p. 19), não possuía tradição na gestão de políticas habitacionais.

Seguiu-se uma série de desencontros nas políticas habitacionais, sobretudo gerados por uma falta de políticas adequada na matéria. A seguir foram formuladas políticas voltadas à descentralização de decisões, viabilizando aos demais entes federativos a tomada de decisões relacionadas à política habitacional.

Neste cenário, de hiperinflação, desemprego e sem uma política habitacional firme, o número de ocupação de assentamentos irregulares cresceu exponencialmente (Maricato, 2003). A legislação posterior buscou alternativas possíveis, tais como as propostas pela Lei nº 6.766/1979 e outras, tal como a Lei nº 11.977/2009, precedida por Medida Provisória no ano anterior (MP 459/2009), que dispôs sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e sobre a regularização fundiária dos assentamentos irregulares em áreas urbanas.

Esses processos geraram inúmeras consequências, que culminaram com a produção de outros atos normativos em busca de uma regularização fundiária possível.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

Após inúmeras violações à legislação de parcelamento urbano, ao lado de reiteradas invasões, ocupações irregulares em áreas de risco e áreas de preservação ambiental, somadas ao descaso do Poder Público, a situação chegou às raias de incontrolável processo de ocupação.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, veio a buscar possível organização em termos de política urbana. Tomou a regularização fundiária como uma de suas diretrizes, em seu artigo 2º, XIV, dando enfoque no teor social da regularização de assentamentos ocupados por famílias de baixa renda, apontando, também, como instrumento de política urbana, no artigo 4º, V, alínea ‘q’ (Souza; Dias, 2019, p. 10).

Em busca de possível organização das ocupações consolidadas, a Lei nº 11.977/2009, além de regulamentar importante programa habitacional – Minha Casa Minha Vida, trouxe instrumentos para a regularização fundiária em seu Capítulo III, com busca essencial para a regularização de habitações precárias por população de baixa renda.

A Lei 11.977/2009 foi posteriormente revogada pela Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, convertida na Lei nº 13.465/2017.

Nesse interstício outras tantas legislações foram criadas com o fito de melhor organizar essa perspectiva urbana. Aqui se enfoca, essencialmente, a Lei nº 12.608, de 2012, criando a PNPDEC, com o principal intuito de viabilizar ações em prol da prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Seu intuito fundamental seria tratar do controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente no âmbito da regularização fundiária e dos assentamentos em geral. Contudo, seu objeto central seria a adequação de cidades com potenciais em deslizamentos e desabamentos.

A Lei 13.465/2017 foi questionada junto ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, que alegou a inconstitucionalidade formal da lei por extrapolar a União sua competência para estabelecer normas gerais no tema, invadindo as competências dos municípios para legislar sobre assuntos locais e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, previstas no artigo 30, I e VIII da Constituição Federal (Brasil, 2018).

Outro ponto ainda controverso na Lei nº 13.465/2017 reside na possibilidade de regularização fundiária urbana (REURB) em Áreas de Preservação Permanente (APPs), mediante estudos técnicos que comprovem a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11, § 2º).

A aplicação automática desse dispositivo, sem a devida infraestrutura de resiliência, colide frontalmente com o reconhecimento de um direito fundamental autônomo ao clima estável e seguro. Isto porque o Estado possui deveres constitucionais de proteção e implementação de medidas de controle ambiental (Wolfgang Sarlet *et al*, 2022, p. 20), sendo defeso a tomada de medidas que agravem a exposição da população a riscos climáticos.

Ao permitir a consolidação de moradias em áreas funcionalmente necessárias à drenagem urbana ou estabilidade geológica, por exemplo, a REURB pode atuar como verdadeiro obstáculo a esse elemento imprescindível ao escoamento de águas.

A redução da temática de regularização fundiária a uma perspectiva meramente imobiliária, tal como se observou na Exposição de Motivos da MP 759, de 2016⁴, ao

⁴ EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPRBrasília, de 21 de dezembro de 2016.

passo em que estabelece que a regularização fundiária se destinará tão somente à incorporação dos núcleos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes⁵.

A mera distribuição de títulos de propriedade ou domínio não é suficiente para que haja melhora no panorama do direito à moradia no país, devendo a regularização fundiária ser socialmente inclusiva e orientada a garantir o direito à moradia (Amadei, 2017, p. 31), sob pena de estimular as “cidades de papel”, caracterizadas segundo Souza e Dias (2019, p. 17) pela “valorização extremada do título/do papel, sendo construídas políticas pautadas somente na adequação ao papel e não à promoção de uma vida digna aos cidadãos”.

Contrastando com a Lei da REURB – Lei nº 13.465/2017 – a Lei 11.977/2009 trazia uma perspectiva mais ampla e protetiva ao prever:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a *garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017) (grifo do autor)

Tal previsão trazia uma preocupação pela garantia do direito à moradia e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em verdadeira consonância aos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República, notadamente os artigos 6º e 225, respectivamente.

Há verdadeiro retrocesso também quando da ausência de previsão de exigência de definição das “medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei”, antes previstas no artigo 51, III da Lei nº 11.977/2009, restando tal exigência tão somente em casos de núcleos urbanos situados em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, segundo o artigo 11, §2º da Lei nº 13.465/2017.

⁵ Art. 9º Ficam instituídas 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.

Ações em matéria de uso e ocupação do solo não são neutras do ponto de vista climático. Ao permitir ou consolidar a ocupação de determinadas áreas, o legislador e o administrador público contribuem para aumentar ou reduzir a vulnerabilidade da população a eventos extremos.

Ora, se a ordem constitucional ambiental vem sendo lida, doutrinária e jurisprudencialmente, sob o prisma da vedação ao retrocesso e da necessidade de respostas adequadas à emergência climática, não parece constitucionalmente coerente que o marco de Regularização Fundiária não contemple patamar de proteção anteriormente estabelecida, esvaziando a conexão expressa entre regularização, direito à moradia e proteção ambiental que constava da Lei nº 11.977/2009.

5 POR UMA REURB “FUTURE-PROOF”

A lógica tradicional da REURB, focada excessivamente na entrega do título de propriedade, mostra-se completamente inadequada em face da nova realidade climática. A regularização fundiária não é um fim em si mesma, mas um instrumento de ordenamento territorial que deve dialogar com os impactos da emergência climática nos ambientes urbanos.

Conforme alerta Carvalho (2025), a condução das políticas públicas não pode cair na armadilha da 'normalização dos eventos extremos', atuando apenas numa lógica de litigância ou gestão pós-desastre. Deve-se buscar pelo gerenciamento de riscos *ex ante*.

Por meio do Acórdão 546/2023, o Tribunal de Contas da União reconheceu, nos autos do Processo 002.043/2022-0, que os custos de reparação em resposta a desastres climáticos superam em muito os custos das políticas de prevenção:

[...]Não há dúvidas de que o prejuízo tanto material como humano desses eventos pode e deve ser mitigado a partir do investimento maciço em ações de prevenção por todas as esferas de governo, uma vez que os custos envolvidos nas fases de resposta e de recuperação de áreas já destruídas se mostram muito mais elevados. Isso sem mencionar os prejuízos causados pela perda de vidas e pelo impacto causado em cada família desabrigada, os quais são inestimáveis. [...] a correta mensuração e aplicação eficaz dos recursos orçamentários e financeiros destinados a investimentos em ações de prevenção e mitigação de desastres possibilita a redução dos prejuízos, por vezes irrecuperáveis, provocados quando da ocorrência dos eventos naturais danosos. (Brasil, 2023)

Quando o Município utiliza a REURB apenas para “legalizar” um assentamento informal situado em área de risco, sem realizar as devidas obras de infraestrutura (como macrodrenagem e contenção de encostas), fica em débito com o dever protetivo do meio ambiente.

Cria-se, assim, o fenômeno da “armadilha de propriedade”: o indivíduo recebe o título de sua casa, o que gera uma falsa sensação de segurança e estabilidade, mas segue exposto a riscos incalculáveis que o próprio ambiente está propenso.

Quando há falha na execução dessa competência fiscalizatória, observa-se a consolidação de núcleo irregular que, muitas vezes, está permeado por incontáveis problemas de ordem urbanística e ambiental, tal como a ausência de planejamento estrutural, bem como à padrões mínimos de infraestrutura exigidos pela Lei nº 6.766/1979; nessa situação observa-se a ocupação em espaços ambientalmente protegidos, contrastando com a previsão do art. 225, III da CF.

A regularização de áreas nesses ambientes sensíveis é extremamente preocupante, além de contrastar com a previsão constitucional, isso sem imaginar o que se pode ocorrer com regularização em áreas contaminadas ou mesmo sujeitas à deslizamentos e desabamentos.

É possível indagar como isso poderia ocorrer diante de tantas técnicas capazes de evitar situações como estas.

Contudo, é sabido que muitos ocupantes não querem se mover de onde vivem. Com propostas de viver em outro imóvel, firmam instrumentos de regularização contendo indicações de que o imóvel pode ruir, tal como ocorrido na “área de cotas” e, desta forma, assumem todas as consequências.

No estado de São Paulo, pode-se citar a Lei Estadual nº 13.577, de 2009, que proíbe a regularização de imóveis em áreas contaminadas e conta com a CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) como agente técnica e de secretaria executiva na prevenção de áreas contaminadas, por exemplo, como fórmula mais frequente nas regularizações.

As indicações referidas por Leff (1994) na busca por uma racionalidade ambiental tem como objetivo detectar elementos que possam viabilizar uma base de uma estratégia formulada em conjunto com a comunidade local.

Nesse contexto, a REURB, desacompanhada de projeto infraestrutural resiliente e capaz de coibir ameaças sensíveis, torna-se um instrumento de legitimação do risco,

onde o Estado se desincumbe da responsabilidade de reassentamento, transferindo para o morador, agora “proprietário”, o ônus de viver em uma área essencialmente inabitável sob a ótica climática.

O Direito Urbanístico tem operado, historicamente, com os olhos voltados para o passado, buscando solucionar o passivo da ocupação desordenada por meio da titulação tardia. Contudo, na era da emergência climática, resolver o problema de ontem não garante a sobrevivência de amanhã.

A literatura jurídica internacional contemporânea defende a urgência de um Direito Ambiental “à prova do futuro” (*future-proof*). Conforme lecionam Asselt *et al* (2025, p. 16), o *future-proofing* exige que a lei transcenda a postura meramente reativa. Não basta que a norma seja durável no papel; ela deve incorporar mecanismos de resiliência de longo prazo para antecipar, mitigar e se adaptar a mudanças futuras (Asselt *et al*, 2025, p. 4).

Aplicando essa premissa à realidade da irregularidade fundiária brasileira, conclui-se que a REURB, em sua formatação original de 2017, falha no teste do *future-proofing*. Ao basear a regularização em estudos técnicos adstritos a séries históricas pretéritas — desconsiderando o agravamento projetado das precipitações e o aumento do nível do mar — a lei cria institutos jurídicos rígidos (o título de propriedade incondicionado) para um território fisicamente instável e mutável.

Tornar a regularização fundiária “à prova do futuro” significa reconhecer que a entrega da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) não é o fim do processo da política pública.

A norma deve exigir que a infraestrutura local seja projetada não para as chuvas do século passado, mas sim para os eventos extremos das próximas décadas. Sem essa blindagem prospectiva, a Lei da REURB corre o risco de converter-se em uma política pública de obsolescência programada.

Diante desse quadro, torna-se necessário deslocar a REURB da lógica de mera titulação para uma lógica de gestão prospectiva de riscos, na qual a certificação fundiária em áreas de risco e APP esteja condicionada não apenas à eliminação de vulnerabilidades atuais, mas também à capacidade de suportar eventos extremos futuros.

A análise da falha estrutural da Lei nº 13.465/2017 em lidar com a emergência climática aponta para a necessidade de atualização normativa.

A Lei 13.465/2017 prevê medidas de sustentabilidade para núcleos em APPs ou unidades de conservação, mas deixa um vácuo quanto à dimensão prospectiva do risco climático.

Propõe-se, assim, operacionalizar a exigência de uma condicionante climática à titulação, incorporando projeções de cenários futuros e vedando o dimensionamento de obras baseado apenas em histórico passado.

Nesse sentido, propõe-se a alteração da Lei nº 13.465/2017 para incluir a exigência de uma Análise de Risco Climático Prospectivo como requisito prévio à emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) em APPs e áreas de risco.

A proposta *de lege ferenda* aqui delineada inova ao tornar obrigatória a análise prospectiva, garantindo que a REURB não seja apenas uma regularização de papel, mas uma medida efetiva de adaptação e resiliência urbana.

Ao condicionar a CRF à conformidade climática, alinhamo-nos à noção de *future-proofing* do Direito Ambiental e à lógica de redução de vulnerabilidades, evitando litígios pós-desastre e promovendo cidades verdadeiramente sustentáveis e resilientes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As origens da desorganização urbana remontam ao Brasil Colônia, passando por diversos capítulos na história que mais pareceram agravar que mitigar o fenômeno.

Aqui se demonstrou que a irregularidade fundiária urbana no Brasil transcende a mera ausência de titulação registral, configurando-se como uma grave expressão de vulnerabilidade e injustiça climática. O processo histórico de exclusão socioterritorial, que empurrou as populações mais marginalizadas para áreas ambientalmente frágeis, exige hoje uma resposta estatal que vá além da simples chancela jurídica da posse.

O direito à moradia é direito social derivado do princípio da dignidade humana, sem o qual há a vulnerabilização dos direitos fundamentais da população carente, que, na falta de um abrigo minimamente adequado, não pode exercer plenamente seus direitos civis e políticos.

A redução da regularização fundiária a uma visão meramente imobiliária tem o condão de gerar especulação no mercado quando da valorização das áreas regularizadas. Diversas propostas existentes em textos legais não logram justificar ou mesmo viabilizar regularizações em áreas que possam gerar esses desequilíbrios.

A falha na competência fiscalizatória da preservação de um meio ambiente equilibrado, sobretudo quando se observa a consolidação de núcleo irregular, certamente composto por inúmeros problemas urbanos e ambientais mantém a reprodução em práticas inaceitáveis e perpetuação de políticas insustentáveis.

A ausência de planejamento estrutural ou ainda de padrões mínimos de infraestrutura contrasta com as previsões de um ambiente adequado para as presentes e futuras gerações, tal como preconizado pelo art. 225 da CF.

A análise da Lei nº 13.465/2017 evidenciou que a sua lógica estrutural permanece alheia à emergência climática e a situações geradoras de desequilíbrio ambiental, tal como ocupações de áreas ambientalmente inadequadas.

Se a irregularidade fundiária é, hoje, um indicador de injustiça espacial e de exposição desproporcional de grupos vulneráveis aos riscos climáticos, a regularização fundiária não pode ser instrumento de normalização do desastre.

Diante desse descompasso, observa-se a urgente necessidade de atualização ou criação de texto normativo capaz de viabilizar ocupações regularizadas *future-proof* (à prova do futuro).

A proposta de inserção de uma condicionante climática para a emissão da CRF em áreas de risco e APP na Lei nº 13.465/2017 por meio da exigência de Análise de Risco Climático Prospectivo busca justamente alinhar a REURB ao dever constitucional de proteção ambiental e à agenda internacional de redução de risco de desastres.

REFERÊNCIAS

- AMADEI, V. DE A. TEORIA ELEMENTAR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. IN: ARISP (ORG.). PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE A LEI Nº 13.465/2017. ON-LINE. 2018. DISPONÍVEL EM:**
https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Primeiras-impressoes-sobre-a-lei-13465_2017.pdf. ACESSO EM 18 FEV. 2026.
- ASSELT, H. v.; VESA, S.; HUHTA, K. TOWARDS A FUTURE-PROOF ENVIRONMENTAL LAW?. IN: FUTURE-PROOFING LAW IN A TIME OF ENVIRONMENTAL EMERGENCY. Asselt, H. v., Vesa, S., & Huhta, K. (Orgs.). CHELTENHAM, UK: EDWARD ELGAR PUBLISHING. DOI:**
<https://doi.org/10.4337/9781035343805.00005>. ACESSO EM 19 FEV. 2026.
- BONDUKI, N. ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL. ANÁLISE SOCIAL, VOLUME XXIX (127), 1994 (3º), P. 711-732.**

BRANTES FERREIRA, D.; REIS CARNEIRO, P. A. O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 38, n. 14, p. 212–229, 2025. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2024.v38i14.8430. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/8430>. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2000. ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 60 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Diário Oficial da União, Brasília, 14 fev. 2000.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5883/DF. REL. MINISTRO DIAS TOFFOLI. BRASÍLIA, 23 JAN. 2018. DISPONÍVEL EM:
HTTPS://PORTAL.STF.JUS.BR/PROCESSOS/DETALHE.ASP?INCIDENTE=5342200. ACESSO EM 19 FEV. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 546/2023 – Plenário.** Rel. Ministro Jorge Oliveira, Sessão de 22/03/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2578122>. Acesso em 18 fev. 2026.

BUENO, E. BRASIL: UMA HISTÓRIA – CINCO SÉCULOS DE UM PAÍS EM CONSTRUÇÃO. SÃO PAULO: LEYA, 2010.

CARVALHO, D. W. de. Litigância pós-desastre e sistema de justiça. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 24, n. 24, p. 25-51, 19 dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i24.p25-51>. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/829>. Acesso em 18 fev. 2026.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. DE; HERMANN, J. ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA [RECURSO ELETRÔNICO]: 1945-2010. RIO DE JANEIRO: ELSEVIER, 2011.

GONÇALVES, A. I. Q. O REGRAMENTO JURÍDICO DAS SESMARIAS. SÃO PAULO: LEUD, 2014.

GONÇALVES, J. P. ACESSO AO FINANCIAMENTO PARA A MORADIA PELOS EXTRATOS DE MÉDIA E BAIXA RENDA: A EXPERIÊNCIA RECENTE. CEPAL ONU, 1997.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: favelas e comunidades urbanas: resultados do universo. RIO DE JANEIRO: IBGE, 2025. DISPONÍVEL EM:
HTTPS://BIBLIOTECA.IBGE.GOV.BR/INDEX.PHP/BIBLIOTECA-CATALOGO?VIEW=DETALHES&ID=2102170. ACESSO EM 18 FEV. 2026.

LEFF, E. 1994. ECOLOGÍA Y CAPITAL. RACIONALIDAD AMBIENTAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DESARROLLO SUSTENTABLE. SIGLO XXI-UNAM. MÉXICO D.F.

LEHMEN, A. Mudanças Climáticas, Riscos Interconectados e Mobilidade Humana. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 1–19, 2025. DOI: 10.18226/22370021.v15.n1.01. Disponível em:

<https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/13784>. Acesso em: 18 fev. 2026.

MARICATO, E. CONHECER PARA RESOLVER A CIDADE ILEGAL. IN: LEONARDO BASCI CASTRIOTA (ORG.). URBANIZAÇÃO BRASILEIRA – REDESCOBERTAS. BELO HORIZONTE: C/ARTE, 2003, P. 78-96.

MARICATO, E. POLÍTICA HABITACIONAL NO REGIME MILITAR: DO MILAGRE BRASILEIRO À CRISE ECONÔMICA. PETRÓPOLIS: VOZES, 1987.

MARTINS, J. DE S. O CATIVEIRO DA TERRA. SÃO PAULO: EDITORA CONTEXTO, 2010.

ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 4 (1991): O direito à moradia adequada** (Artigo 11(1) do Pacto), 6º período de sessões, 1991.

ONU. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. Sendai, Japan: UNDRR, 2015. Disponível em: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>. Acesso em 18 fev. 2026.

ONU. **The Vancouver Declaration on Human Settlements: From the report of Habitat - United Nations Conference on Human Settlements**. Vancouver, 1976. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>. Acesso em 18 fev. 2026.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 18 fev. 2026.

SANTOS, C. H. M. POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO NO BRASIL: 1964/1998. BRASÍLIA: IPEA, 1999.

SOUZA, C. S.; DIAS, M. T. F. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA LEI Nº 13.465/2017: ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DE SEUS INSTRUMENTOS À POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL. REVISTA DE DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE. GOIÂNIA, v. 5 | N. 1 | P.83-103| JAN/JUN. 2019.

WOLFGANG SARLET, I.; WEDY, G. de J. T.; FENSTERSEIFER, T. Litígios climáticos e direitos fundamentais no Brasil. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2022. DOI: 10.18226/22370021.v12.n1.01. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11031>. Acesso em: 18 fev. 2026.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Manoel, G. C., & Saleme, E. R. (2026). DIREITO À MORADIA, IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E JUSTIÇA CLIMÁTICA: UMA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA LEI 13.465/2017. *Veredas Do Direito*, 23, e235174. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5174>