



GT 08 | Direito à Moradia, Athis e Regularização Fundiária em Disputa

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM FORTALEZA/CE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 334/2022

Pedro Ricardo Pinto da Silva¹
Lígia Melo de Casimiro²

1 INTRODUÇÃO

Sob a égide da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), consolidou-se um paradigma da política de desenvolvimento urbano que privilegia a função social da propriedade e da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, por meio do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental³.

Nesse contexto, a política de regularização fundiária urbana foi inicialmente regulamentada no país pela Lei nº 11.977/2009. No entanto, com a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, houve uma ruptura paradigmática na política de regularização fundiária. A nova legislação abandonou o direito à cidade como seu objetivo central em favor de uma lógica de titulação em massa e financeirização da terra⁴. Com fulcro na violação das diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano, foram então propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5771, 5787 e 5883).

¹Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará - UFC. Procurador do Município de Fortaleza/CE. E-mail: pedro.ric.silva2@gmail.com

²Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR; Mestra em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo e Legislação Urbana da UFC/CE. Coordenadora adjunta de Ensino e Pesquisa do IBDU. Vice presidente do IBDA. E-mail: ligiamcas@ufc.br

³BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Planalto, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 jun. 2025.

⁴ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; Rocha, Marco Antônio; Boll, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei 13.465/2017 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. p. 168-193. 2019.



É nesse cenário que a Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022, do Município de Fortaleza, emerge como um objeto de estudo de particular relevância. A questão que orienta esta pesquisa é a seguinte: a norma municipal de Fortaleza constitui uma mera adequação local à nova lógica imposta pela União ou representa um avanço legislativo que reafirma o direito à cidade no âmbito de sua competência?

2 CRÍTICAS À LEI FEDERAL Nº 13.465/2017 E EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 334/2022 EM FORTALEZA

A Lei Federal nº 13.465/2017 redefiniu fundamentalmente a política de regularização fundiária no Brasil. Sua promulgação representou uma profunda alteração de objetivos e instrumentos da política de regularização fundiária, o que gerou contundentes críticas e, posteriormente, o questionamento de sua constitucionalidade no STF.

A crítica central à Lei nº 13.465/2017 reside no seu abandono do direito à cidade como vetor principal da regularização fundiária. O modelo anterior entendia a regularização como um processo pluridimensional que envolvia medidas jurídicas (titulação), urbanísticas (infraestrutura), ambientais (saneamento) e sociais (permanência da população), visando a integração plena dos assentamentos⁵. A nova lei, contudo, esvaziou o instituto, reduzindo-o a um procedimento estritamente registral, cujo foco é a conversão em larga escala da posse em propriedade privada⁶.

A inversão de valores reflete uma lógica econômica que substitui a função social da propriedade pela supremacia da função econômica da terra⁷. A terra urbana passou a ser tratada como uma mercadoria e a moradia popular, como um ativo financeiro, consoante as ideias do economista Hernando de Soto⁸, para quem a formalização da propriedade é um motor para o desenvolvimento econômico, ao permitir o uso dos imóveis como garantia para acesso ao crédito.

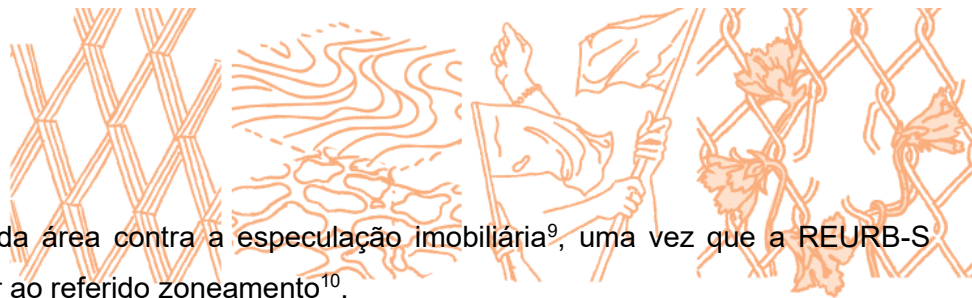
Outro ponto apontado como retrocesso foi o enfraquecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico crucial para garantia da permanência das

5Ibid., p. 173.

6VIANNA, Alice Nohl. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62. 2019.

7Ibid., p. 187.

8DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 45-50.



famílias e proteção da área contra a especulação imobiliária⁹, uma vez que a REURB-S deixou de se vincular ao referido zoneamento¹⁰.

Na esteira das críticas, a Lei nº 13.465/2017 foi questionada por três Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A ADI 5771, proposta pela Procuradoria-Geral da República, questiona a medida provisória que deu origem à lei, bem como aponta a invasão de competência constitucionalmente reservada à lei complementar. Em relação ao aspecto material, alega que a lei viola o direito à moradia, desconsidera a função social da propriedade e ofende o mínimo existencial, promovendo a privatização de terras públicas em detrimento dos menos favorecidos e do meio ambiente. A ADI 5787, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), questiona a aplicação do instrumento da legitimação fundiária para a Reurb-E e a possibilidade de implantação da infraestrutura básica após a conclusão do procedimento. Por fim, a ADI 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), questiona a lei por usurpar competências municipais e por violações materiais à política urbana constitucional¹¹.

Nesse cenário, foi editada a Lei Complementar Municipal nº 334/2022, que regulamenta a Reurb no município de Fortaleza. Uma análise de suas disposições revela que se trata de uma construção legislativa que, em diversos pontos, representa avanços, em resposta direta às críticas dirigidas à Lei nº 13.465/2017, ainda que apresenta limites e desafios importantes.

A lei municipal teve por escopo suprir as lacunas legislativas da norma federal e solucionar as controvérsias jurídicas que ocasionaram os questionamentos da constitucionalidade da lei federal. Em seu primeiro artigo, a norma municipal vai além da lei federal, ao dispor que a Reurb deve garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹².

9XAVIER, Beatriz; SOARES, Jacqueline Alves; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BARREIRA, Irlés Barreira; FREITAS, Clarissa. Regularização Fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social. In: BARREIRA, Irlés; Gonçalves, Danyelle; Dantas, Eustóquio. (Org.). **Aprendizados e Desafios da Participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). 1ª ed. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2021, v. 1, p. 83-100.

10Ibid., p. 182-187.

11LYRIO, Marco Roberto Serra. **Entraves e avanços na regularização fundiária urbana**: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde. 2021. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, UniCEUB, Distrito Federal, 2021. p. 33-53.

12FORTALEZA. **Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2022. Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4070/text?>>. Acesso em: 02 jul.



Além disso, a lei municipal estabelece garantias de participação social e de inserção em programa de aluguel social ou realocação em uma unidade habitacional correspondente em caso de necessidade de remoção, cria mecanismo de subsídio cruzado e de justiça socioespacial, ao determinar que a receita obtida com a Reurb-E deve ser aplicada para financiamento da Reurb-S, veda expressamente a aplicação do instituto da legitimação fundiária para a Reurb-E e exige a assinatura de Termo de Compromisso para realização de obras de infraestrutura, ainda que permita a sua realização a posteriori. Em relação às ZEIS, a lei municipal estabelece que essas áreas serão priorizadas para fins de Reurb-S, devendo ser observadas as diretrizes urbanísticas e ambientais indicadas no Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), caso existente. A legislação municipal ainda garante a participação da comunidade em todas as etapas da Reurb.

Nesses termos, a Lei Complementar Municipal nº 334/2022 avança em relação às disposições da norma federal em direção a uma política de regularização fundiária focada no direito à cidade e preocupada com o caráter pluridimensional do procedimento, em consonância com o paradigma da política de desenvolvimento urbano estabelecido na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A edição da Lei Complementar 334/2022 em Fortaleza representa o exercício da autonomia municipal, com o aprimoramento da política de regularização fundiária local em consonância com o paradigma da política de desenvolvimento urbano estabelecido na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. A análise comparativa entre a legislação federal e a municipal, à luz das críticas doutrinárias e dos questionamentos constitucionais, permite concluir que a Lei Complementar nº 334/2022 traz um inequívoco avanço, ainda que apresenta limites e desafios importantes.

Todavia, o potencial de retrocesso não reside no texto legal, mas na sua implementação prática, uma vez que existe a possibilidade de captura da lei por uma práxis dissociada da urbanização efetiva, reproduzindo a lógica da titulação em massa. A distância entre a norma e a realidade é preenchida por disputas políticas, limitações orçamentárias e pela cultura institucional da administração pública. Portanto, a Lei Complementar nº 334/2022 2025.



não deve ser compreendida como uma solução final, mas como uma poderosa ferramenta de disputa, porque reabre e fortalece, no âmbito local, o campo de batalha pelo direito à cidade, justamente em um momento de forte regressão na esfera nacional.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; Rocha, Marco Antônio; Boll, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei 13.465/2017 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. p. 168-193. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Planalto, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 jun. 2025.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 334, de 30 de setembro de 2022**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2022. Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4070/text?>>. Acesso em: 02 jul. 2025.

LYRIO, Marco Roberto Serra. **Entraves e avanços na regularização fundiária urbana: o papel do serviço extrajudicial para seu deslinde**. 2021. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, UniCEUB, Distrito Federal, 2021.

VIANNA, Alice Nohl. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62. 2019.

XAVIER, Beatriz; SOARES, Jacqueline Alves; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BARREIRA, Irlés Barreira; FREITAS, Clarissa. Regularização Fundiária em Zonas Especiais de Interesse Social. In: BARREIRA, Irlés; Gonçalves, Danyelle; Dantas, Eustógio. (Org.). **Aprendizados e Desafios da Participação**: a experiência do plano integrado de regularização fundiária (PIRF). 1ª ed. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2021, v. 1, p. 83-100.