

USUCAPIÃO INDIVIDUAL EM LOTEAMENTOS IRREGULARES E REURB: UMA ANÁLISE PRAGMÁTICO-CONSEQUENCIALISTA À LUZ DA LINDB E DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

INDIVIDUAL ADVERSE POSSESSION IN IRREGULAR SUBDIVISIONS AND REURB: A PRAGMATIC-CONSEQUENTIALIST ANALYSIS IN LIGHT OF LINDB AND LAW & ECONOMICS

Antonio Carlos Angelo¹
Maurício Fabiano Mortari²

Resumo: O presente artigo tem por finalidade analisar os incentivos perversos criados pela jurisprudência que admite a usucapião individual em loteamentos irregulares, demonstrando como essa prática prejudica os próprios beneficiários que visa proteger. A metodologia empregada consiste em uma análise pragmático-consequencialista, fundamentada na Análise Econômica do Direito (AED) e no giro pragmático promovido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Os resultados apontam para a identificação de cinco categorias de consequências ignoradas pelas decisões judiciais, evidenciando uma estrutura de incentivos que premia a irregularidade, desresponsabiliza o loteador e desestimula a regularização coletiva. Conclui-se que a Regularização Fun-

- 1 Possui graduação em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2002) e Máster de Formação Permanente em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (2024). Atualmente é mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Santa Catarina, Brasil. ORCID: 0009-0009-7143-0300, Currículo Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/1436151058822828>]. *E-mail:* aca13074@tjsc.jus.br
- 2 Possui graduação em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (1990) e Máster de Formação Permanente em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (2024). Atualmente é mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Santa Catarina, Brasil. Currículo Lattes: [<https://lattes.cnpq.br/2285670474364699>]. *E-mail:* mauricio.mortari@edu.univali.br

diária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017, apresenta-se como a via pragmaticamente superior à usucapião individual avulsa, por ser o único instrumento capaz de integrar as dimensões jurídica, urbanística e registrária, corrigindo a estrutura de incentivos e assegurando não apenas o título de propriedade, mas o efetivo direito à cidade.

Palavras-chave: Usucapião; regularização fundiária urbana; LINDB; análise econômica do direito; incentivos perversos.

Abstract: This article aims to analyze the perverse incentives created by the jurisprudence that allows individual adverse possession in irregular subdivisions, demonstrating how this practice harms the very beneficiaries it seeks to protect. The methodology employed consists of a pragmatic-consequentialist analysis, based on Law and Economics and the pragmatic turn promoted by the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB). The results point to the identification of five categories of consequences ignored by judicial decisions, evidencing an incentive structure that rewards irregularity, relieves the subdivider of responsibility, and discourages collective regularization. It is concluded that Urban Land Regularization (REURB), established by Law No. 13,465/2017, presents itself as the pragmatically superior path to isolated individual adverse possession, as it is the only instrument capable of integrating the legal, urbanistic, and registry dimensions, correcting the incentive structure and ensuring not only the property title, but the effective right to the city.

Keywords: Adverse possession; urban land regularization; LINDB; law and economics; perverse incentives.

1 INTRODUÇÃO

A atuação judicial no âmbito do direito urbanístico e ambiental brasileiro revela, com frequência, uma esquizofrenia decisória que desafia a racionalidade do sistema. De um lado, em ações civis públicas, o magistrado responsabiliza o poder público pela regularização de loteamentos irregulares e nega o fornecimento de serviços básicos, como água e energia elétrica, fundamentando-se na necessidade de proteção ambiental e na observância do planejamento urbano. Por outro, em ações individuais de usucapião, o mesmo Judiciário confere o título de pro-

priedade a adquirentes de lotes situados nesses exatos loteamentos irregulares. Diante desse cenário, emerge uma provocação incontornável: qual mensagem a sociedade assimila melhor, a placa que alerta para a irregularidade da área ou a sentença que legaliza a aquisição anômala?

O dimensionamento empírico desse problema revela a magnitude do desafio enfrentado pelas cidades brasileiras. A informalidade fundiária urbana no Brasil atinge proporções expressivas, com estimativas de que aproximadamente metade dos imóveis urbanos careça de titulação adequada (Gonçalves; Rezende, 2021). O Censo Demográfico de 2022, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), identificou a existência de 12.348 favelas e comunidades urbanas no país, abrigando 16,4 milhões de moradores, o que configura um aumento expressivo de 95% em relação aos dados de 2010. No estado de Santa Catarina, foram mapeadas 161 favelas distribuídas em 24 municípios, concentrando 109.227 habitantes em áreas de ocupação informal.

Nesse contexto de precariedade urbana, a usucapião individual consolidou-se como via recorrente para a regularização de lotes inseridos em parcelamentos irregulares. Essa prática encontrou chancela na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, notadamente no julgamento do Tema 1025 (REsp 1.818.564/DF, 2021), que assentou a tese de que é cabível a aquisição de imóveis particulares por usucapião, ainda que pendente o processo de regularização urbanística. A decisão cristalizou o entendimento de que a irregularidade do loteamento não constitui óbice intransponível ao reconhecimento da prescrição aquisitiva em favor do possuidor.

Ocorre que essa orientação jurisprudencial produz consequências urbanísticas, ambientais e econômicas severas que a própria decisão judicial não avalia. A concessão indiscriminada de títulos de propriedade em áreas desprovidas de infraestrutura engendra uma estrutura de incentivos perversos, estimulando exatamente os comportamentos que o ordenamento deveria coibir. A LINDB, após a reforma da Lei nº 13.655/2018, positivou o dever de avaliação consequencialista das decisões públicas, como se examinará na seção 2.2.

A tese central deste artigo sustenta que a jurisprudência da usucapião individual em loteamentos irregulares, ao invocar a função social

da propriedade, a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia sem avaliar as consequências práticas da decisão, gera uma estrutura de incentivos que prejudica exatamente quem pretende proteger. O morador recebe o título de propriedade, mas permanece à margem da infraestrutura, do saneamento, da drenagem e da acessibilidade. A Regularização Fundiária Urbana (REURB), disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, apresenta-se como a via pragmaticamente superior, não somente por corrigir essa estrutura de incentivos, mas também por ser a única capaz de integrar as dimensões jurídica, urbanística e registrária.

A abordagem proposta preenche uma lacuna doutrinária relevante. A análise de incentivos aplicada à jurisprudência da usucapião é incipiente no Brasil; a leitura da REURB como instrumento mais adequado sob a perspectiva estritamente consequencialista carece de sistematização na literatura jurídica nacional. O artigo, por sua vez, estrutura-se em três seções principais. A primeira apresenta o pragmatismo jurídico, a análise de incentivos e o giro consequencialista da LINDB como referenciais teóricos. Na sequência, dissecam-se a estrutura de incentivos perversos criada pela usucapião individual em loteamentos irregulares. Por fim, demonstra-se a superioridade pragmática da REURB como instrumento de correção dessas distorções.

2 O PRAGMATISMO JURÍDICO, A ANÁLISE DE INCENTIVOS E O GIRO CONSEQUENCIALISTA DA LINDB

A análise desenvolvida nas subseções seguintes apoia-se em dois eixos teóricos complementares. O primeiro, de matriz filosófica e econômica, compreende o pragmatismo jurídico de Posner e a Análise Econômica do Direito, que permitem tratar a decisão judicial como criadora de incentivos e avaliar seus efeitos prospectivos sobre o comportamento dos agentes. O segundo, de matriz normativa, compreende o giro consequencialista promovido pela reforma da LINDB (Lei nº 13.655/2018), que positivou no ordenamento brasileiro o dever de considerar as consequências práticas das decisões públicas. Juntos, esses eixos fornecem o instrumental necessário para demonstrar que a jurisprudência da usucapião individual em loteamentos irregulares não resiste ao teste da racionalidade consequencialista, seja no plano teórico ou no plano positivo.

2.1 O pragmatismo jurídico e a decisão como criadora de incentivos

O pragmatismo jurídico, na formulação desenvolvida por Richard Posner, propõe um método de adjudicação orientado primordialmente pelas consequências práticas da decisão. O juiz pragmatista não se limita a buscar a resposta supostamente correta no emaranhado do sistema normativo, mas avalia qual decisão produzirá os melhores resultados concretos, considerando o contexto institucional e a realidade fática subjacente. O pragmatismo cotidiano, nessa perspectiva, deve ser entendido como “a disposição para basear as decisões públicas em fatos e consequências, não em conceitualismos e generalizações”, de modo que o provimento judicial seja avaliado “não em sua correspondência com uma realidade última não cognoscível, nem em seu pedigree, mas em suas consequências” (Posner *apud* Alves, 2019, p. 122). O magistrado, sob essa ótica, atua como gestor de consequências, antecipando os efeitos prospectivos de seus provimentos.

A contribuição central da Análise Econômica do Direito (AED) para a tese aqui desenvolvida reside na premissa de que toda decisão judicial funciona como um sinal que o sistema envia ao mercado e à sociedade, criando incentivos que moldam comportamentos futuros. A economia, por exemplo, “forneceu uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento”, tratando sanções jurídicas como preços aos quais “as pessoas respondem [...] assim como respondem aos preços” de mercado (Cooter; Ulen, 2016, p. 3, tradução nossa). O juiz que administra a justiça exclusivamente de forma retrospectiva, limitando-se a verificar se os requisitos passados da usucapião estão preenchidos (tempo, posse mansa, *animus domini*), ignora as regras comportamentais que sua decisão estabelece para o futuro. Os agentes econômicos orientam-se prospectivamente: antes de agir, comparam custos e benefícios das alternativas disponíveis, numa análise consequencialista que privilegia o futuro, já que o passado não é modificável (Porto; Garoupa, 2022).

Nessa mesma linha, Gico Jr. (2010) assevera que “as regras de nossa sociedade devem levar em consideração a estrutura de incentivos dos agentes afetados e a possibilidade de que eles mudem de conduta caso essas regras sejam alteradas”. A premissa adquire contornos nítidos quan-

do aplicada à jurisprudência do Tema 1025. Com efeito, ao fixar a tese de que a irregularidade do loteamento não obsta a usucapião individual, o Superior Tribunal de Justiça reconfigurou a estrutura de incentivos de todos os agentes envolvidos. O loteador clandestino continua a parcelar o solo irregularmente, ciente de que os adquirentes resolverão a titulação via Judiciário; o comprador adquire o lote sem receio, confiando que a sentença sanará o vício original; e o município desinveste em programas de REURB, pois o Judiciário atua como válvula de escape, resolvendo o problema caso a caso sem que o déficit estrutural seja enfrentado.

A chave analítica que revela a profundidade dessas distorções está na formulação de Salama (2017): “Incentivos são preços implícitos. Nos mercados, indivíduos procuram maximizar seus benefícios realizando escolhas que minimizem seus custos [...]. As condutas humanas, inseridas em determinado contexto institucional, podem seguir uma dinâmica parecida.” Mais adiante, o autor esclarece que “muito do direito pode ser explicado pensando-se dessa forma”, na medida em que “o Direito proveja incentivos para as pessoas, e que as regras jurídicas sejam desenhadas a fim de incentivar determinadas condutas, mas não outras” (Salama, 2017). A sentença que defere a usucapião em um loteamento irregular atribui, na prática, preço zero à irregularidade urbanística. O Judiciário sinaliza ao mercado imobiliário informal que a ilegalidade do parcelamento do solo é sanável sem qualquer custo adicional de adequação à infraestrutura exigida por lei. Essa precificação distorcida subverte a lógica do planejamento urbano e estimula a proliferação de ocupações desordenadas.

Estabelece-se, assim, uma analogia direta com a “Tragédia do Judiciário” descrita por Gico Jr. (2014), que importa para a análise institucional do Direito o célebre conceito da tragédia dos comuns de Garrett Hardin. Na formulação original, o uso de um recurso compartilhado de livre acesso conduz à sua exaustão porque cada indivíduo, agindo racionalmente, ignora os custos coletivos de sua ação. O mecanismo reproduz a “Tragédia do Judiciário” descrita por Gico Jr. (2014): tal como o vaqueiro que tem incentivos para maximizar o uso do pasto compartilhado, externalizando o custo da degradação, o litigante aciona o Judiciário enquanto seu benefício individual esperado

superar seu custo individual, externalizando sua contribuição para o congestionamento do sistema.

A concessão de usucapião individual em lotes irregulares reproduz essa dinâmica no espaço urbano. Sob a ótica estritamente individual do morador, e do próprio magistrado que decide, a ação judicial é uma escolha racional. O possuidor adquire a segurança jurídica do título e o juiz resolve a demanda com aparente justiça do caso concreto. O benefício é imediato e internalizado pela parte. O custo, porém, recai sobre toda a cidade: manutenção de vias inadequadas, ausência de áreas verdes, esgoto irregular, impermeabilização não planejada do solo. Quando centenas de sentenças individuais racionais se acumulam, o resultado é a consolidação irreversível de núcleos urbanos disfuncionais. Cada sentença isolada parece realizar a justiça material; no conjunto, elas esgotam a capacidade de suporte infraestrutural e ambiental do município.

Em cenários de elevada complexidade e incerteza, como os conflitos urbanístico-ambientais, a resposta jurídica precisa ser adaptativa e sensível aos resultados práticos, não formalista e binária. O ecopragmatismo propõe que uma análise convincente “deve ser como uma teia, baseada na coesão de muitas fontes, ao invés de uma torre, construída sobre um único alicerce”, de modo que as decisões ambientais envolvem “uma rede complexa de julgamentos científicos, econômicos e normativos” (Farber *apud* Raupp, 2024, p. 281). O operador do direito, nessa lógica, deve ser “orientado para o resultado”, evitando que “as primeiras coisas’ — princípios, categorias, conceitos absolutos e abstrações — distraiam das ‘últimas coisas’ — resultados, consequências, frutos e fatos” (Raupp, 2024, p. 274). MacCormick, em registro convergente, adverte que as decisões judiciais “não relatam, mas fixam padrões de comportamento”, “não descobrem as consequências de determinadas condições, mas ordenam quais consequências hão de se seguir a determinadas condições”, apresentando não “um modelo de mundo, mas um modelo para o mundo” (MacCormick *apud* Alves, 2019, p. 126). A usucapião individual avulsa oferece, assim, uma resposta definitiva e absolutamente insensível à complexidade da malha urbana em que o imóvel se insere, instaurando um modelo para o mundo que consolida, decisão a decisão, a disfunção urbanística que deveria corrigir.

2.2 A LINDB como positivação do dever consequencialista

A exigência de que o julgador avalie os impactos de suas decisões deixou de ser recomendação teórica para se tornar dever normativo expresso. A reforma da LINDB, promovida pela Lei nº 13.655/2018, positivou a exigência consequencialista em seus artigos 20, 21 e 22, impondo nova racionalidade decisória ao direito público e à atuação judicial. Na síntese de Vitorelli (2020, p. 199), essa disposição “não pode receber um adjetivo mais tímido que revolucionária”, pois significa que ao juiz “não é dado tomar decisões fundadas em valores abstratos, sem ponderar as consequências práticas da sua decisão”.

O artigo 20 estabelece que, nas esferas administrativa, controladora e judiciária, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Como esclarece Justen Filho (2018, p. 29), “o art. 20 da LINDB não proíbe a invocação a valores abstratos como fundamento decisório”, mas “determina, no entanto, a obrigatoriedade da avaliação das consequências práticas da aplicação desse valor abstrato”, sendo que “a previsão dos efeitos práticos da decisão é indispensável para determinar a compatibilidade da escolha realizada com o valor abstrato invocado”. A aplicação desse dispositivo à usucapião em loteamento irregular é direta: o juiz que invoca a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana para deferir o título individual, sem avaliar o impacto urbanístico e ambiental de sua decisão, viola o comando legal. Mais que isso, ao ignorar os efeitos práticos na fundamentação, pode ferir o próprio valor abstrato que se tentou proteger (Justen Filho, 2018).

Esse dever de avaliação não é meramente substantivo; ele é também processual. Didier Jr. e Oliveira (2019, p. 116 e 123) sublinham que “a relevância do art. 20 da LINDB está não apenas na parte em que ele exige que as consequências sejam consideradas como também na parte em que ele exige que o julgador explicita, na fundamentação, o caminho que seu raciocínio trilhou para chegar até elas”. A sentença típica de usucapião em loteamento irregular falha em ambas as frentes, pois não avalia as consequências urbanísticas e tampouco as fundamenta.

O artigo 21 complementa esse arcabouço ao obrigar a indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas das decisões com

impacto sobre terceiros e sobre a Administração Pública. Mendonça (2018, p. 55) observa que “a retórica das consequências é melhor do que a retórica dos princípios, pois, como apela a estados da realidade, pode ser falseada”. É exatamente essa falseabilidade que confere à fundamentação consequencialista sua superioridade epistêmica sobre a mera invocação de valores abstratos. O dispositivo não exige do magistrado modelagem econômica exaustiva; basta que ele indique “as consequências mais importantes, seja em termos econômicos, político-administrativos e/ou sociais” (Mendonça, 2018, p. 50). No contexto da usucapião em loteamento irregular, essas consequências são precisamente as que as sentenças típicas omitem de forma sistemática, tais como o custo de implantação de infraestrutura que recairá sobre o município, a inviabilização do traçado viário previsto no projeto de regularização coletiva e o risco ambiental consolidado pela ocupação sem licenciamento.

O artigo 22, por fim, determina que a interpretação de normas sobre gestão pública considere os obstáculos reais e as alternativas possíveis. É aqui que Jordão (2018) situa o que denominou “fim do romance” no direito público brasileiro. A reforma da LINDB combate duas teorias que dominavam o campo: a suposta completude e determinação do direito, e “a presunção de existência de um cenário fático ideal para a concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional” (Jordão, 2018, p. 66). O julgador que defere a usucapião individual sem considerar a REURB incorre nesse segundo romantismo, fingindo que o título de propriedade, por si só, transforme a realidade urbanística precária.

Nesse ponto, a imagem proposta por Vitorelli é particularmente elucidaiva. A LINDB, ao exigir a antecipação das consequências futuras como condição de validade da decisão, promove uma verdadeira “dobra na flecha do tempo”: “transforma a antecipação das consequências futuras em causa da adoção ou não adoção de um ato” (Vitorelli, 2020, p. 199). O juiz não deve olhar apenas para o passado (o tempo de posse, a ausência de oposição, o *animus domini*), mas para o que essa decisão causará na cidade, na estrutura de incentivos do mercado imobiliário informal e na capacidade municipal de promover a regularização coletiva.

Não se ignora que a doutrina ainda discute o alcance exato dos artigos 20 a 22, havendo debate se eles impõem um dever de análise

consequencialista plena ou apenas um dever qualificado de fundamentação (Didier Jr.; Oliveira, 2019; Vitorelli, 2020). Contudo, mesmo na leitura mais restritiva, a sentença típica de usucapião em loteamento irregular falha no teste da LINDB, pois sequer tangencia os impactos urbanísticos de sua prolação.

Como salvaguarda teórica necessária, a proposta deste artigo não defende um consequencialismo irrestrito. Schuartz (2008) identificou três tipos patológicos do consequencialismo jurídico, entre eles, o “malandro”, o mais insidioso: uma “estratégia argumentativa que se implementa necessariamente através da dogmática jurídica”, promovendo a “legalização silenciosa de um estado de exceção” ao reconfigurar os elementos da argumentação para sustentar a decisão previamente buscada (Schuartz, 2008, p. 155-156). O que se defende é um consequencialismo racional, isto é, a avaliação rigorosa dos efeitos prospectivos da decisão com base na lógica de incentivos, respeitando os limites do dever de fundamentação e a integridade do sistema jurídico, conforme exigem os “juízos consequencialistas” dotados de “estrutura dual”, em que tanto o elemento descritivo quanto o normativo estão sujeitos a diferentes condições de racionalidade (Schuartz, 2008, p. 133).

3 A ESTRUTURA DE INCENTIVOS PERVERSOS DA USUCAPIÃO INDIVIDUAL EM LOTEAMENTOS IRREGULARES

A compreensão adequada das distorções produzidas pela usucapião individual em loteamentos irregulares exige, preliminarmente, o reconhecimento do meio ambiente urbano como bem jurídico dotado de autonomia conceitual e proteção constitucional própria. A doutrina ambiental pátria consolidou a classificação quadripartida do meio ambiente (natural, artificial, cultural e do trabalho), atribuindo ao meio ambiente artificial uma dimensão que transcende a concretude física do espaço construído. Na formulação de Fiorillo (2012), o direito constitucional, ao disciplinar o meio ambiente artificial, não se limita ao “espaço urbano construído”, abrangendo também “as complexas necessidades que estão vinculadas a um conjunto de condições morais, psicológicas, culturais e mesmo materiais que envolvem uma ou mais pessoas em determinado território” (Fiorillo, 2012, p. 898). O loteamento irregular, sob essa perspectiva, não configura apenas um problema de

ordem registral ou administrativa. Ele é, essencialmente, uma forma de degradação do meio ambiente artificial, na medida em que subtrai dos moradores exatamente esse conjunto de condições que a ordem jurídica se comprometeu a assegurar.

A Constituição Federal estruturou a proteção desse bem ambiental em dois eixos complementares. O art. 225 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo. O art. 182, inserido no capítulo da política urbana, estende essa lógica ao espaço urbano, disciplinando a cidade como “bem de uso comum de todos” e, portanto, como “bem ambiental” no sentido técnico-jurídico do termo, com uma política de desenvolvimento urbano orientada a garantir o bem-estar dos habitantes e a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Fiorillo, 2012). O Supremo Tribunal Federal chancelou essa orientação no julgamento da ADI 3.540-1/DF, reconhecendo a tutela constitucional do meio ambiente urbano como extensão do mandamento do art. 225. A consequência direta é que qualquer intervenção judicial sobre o espaço urbano, inclusive a sentença de usucapião, deve ser avaliada também sob essa dimensão ambiental coletiva, e não apenas sob a ótica do conflito possessório entre as partes.

Nesse quadro normativo, a propriedade urbana perdeu definitivamente seu viés estritamente individualista. Ela é observada, nas palavras de Fiorillo (2012, p. 901), “não mais de forma única e exclusivamente ligada aos interesses individuais e sim em sua dimensão coletiva”, cumprindo sua função social apenas quando atende às exigências do art. 182, § 2º, da Constituição, cujo instrumento central é o plano diretor. Propriedade urbana válida e protegida pelo ordenamento é aquela integrada à ordenação da cidade, não aquela artificialmente destacada do contexto urbanístico em que se insere. A usucapião individual avulsa, ao conferir título desvinculado de qualquer exigência de adequação urbanística, produz uma propriedade formalmente perfeita e materialmente incompleta.

3.1 O meio ambiente urbano como bem jurídico coletivo

Se o espaço urbano é um bem ambiental de uso comum, protegido constitucionalmente como tal, então a degradação desse bem por parcelamentos irregulares não é um problema exclusivamente civil ou

regstral: é um problema ambiental coletivo, que exige resposta coletiva. Essa premissa impõe um deslocamento do ponto de observação. A usucapião individual deixa de ser analisada apenas como instrumento de aquisição de propriedade, dimensão em que seus requisitos podem estar plenamente preenchidos, e passa a ser avaliada como intervenção sobre um bem ambiental compartilhado, dimensão em que sua insuficiência estrutural se torna evidente.

Os dados do Censo Demográfico de 2022 ilustram a gravidade dessa inaptidão, pois revelam que apenas 74,6% dos domicílios situados em favelas e comunidades urbanas contam com esgotamento sanitário adequado, e 19,2% dessas moradias são acessíveis exclusivamente por escadarias ou becos (IBGE, 2024). Tais números não descrevem um problema de titulação — descrevem um problema de meio ambiente urbano degradado. A sentença de usucapião que ignora essa dimensão trata o meio ambiente artificial como uma externalidade irrelevante, alheia ao litígio possessório. Ao fazê-lo, não apenas deixa de resolver o problema: contribui ativamente para sua consolidação, ao conferir aparência de legalidade a uma situação que permanece materialmente irregular em suas dimensões mais essenciais.

A proteção do meio ambiente urbano, portanto, não é um argumento lateral ou decorativo neste artigo; é o fundamento que justifica a exigência de uma resposta coletiva e integrada à irregularidade fundiária. A usucapião individual avulsa é incompatível com essa exigência não porque viole formalmente o direito ambiental, mas porque é estruturalmente incapaz de endereçar a dimensão coletiva do problema que pretende resolver.

3.2 A decisão judicial como “preço”: os incentivos que a usucapião individual cria

O primeiro movimento para desvelar a estrutura de incentivos perversos reside nas consequências urbanísticas e ambientais que as sentenças de usucapião em loteamentos irregulares sistematicamente ignoram. O mesmo Judiciário que, em ações civis públicas ambientais, responsabiliza o município pela regularização de loteamentos clandestinos e veda a ligação de serviços básicos com fundamento na proteção

ambiental e no planejamento urbano, confere título de propriedade individual nesses mesmos loteamentos por meio da usucapião. Essa contradição não é apenas incoerente do ponto de vista sistêmico; é irracional em termos de consequências práticas, pois cada sentença produz efeitos que o juiz não avalia e não fundamenta.

A raiz do problema está na natureza do objeto sobre o qual a usucapião incide. As regras de parcelamento do solo estabelecem parâmetros mínimos de função social para os imóveis urbanos — dimensões, afastamentos, destinação de áreas verdes e institucionais, sistema viário. A usucapião individual avulsa é estruturalmente cega a esses parâmetros. Correia (2020, p. 7) adverte: “as regras de parcelamento do solo, como as que definem as dimensões mínimas dos imóveis, para que sejam capazes de efetivar suas funções sociais, também são passíveis de serem fraudadas pela utilização deliberada da usucapião”. A sentença declara o domínio sobre imóvel em desconformidade com esses parâmetros, mas os vícios do parcelamento persistem, pois o reconhecimento do domínio não sana a inadequação urbanística do lote, que segue dificultando, indefinidamente, o adequado desempenho de sua função social (Correia, 2020). A matrícula individualizada é aberta sem a exigência de saneamento básico, drenagem pluvial, pavimentação, iluminação pública ou destinação de áreas verdes, perpetuando-se vias inadequadas e inviabilizando a futura regularização viária, pois não raras vezes as construções se consolidam sobre áreas que o projeto original do loteamento destinaria a ruas, praças e equipamentos comunitários.

A tensão entre essa visão fragmentada e a perspectiva integradora da regularização fundiária é captada com precisão por Nery (2019, p. 176), em questionamento que merece ser transcrito:

Como garantir segurança jurídica para o processo administrativo de regularização fundiária, no qual o administrador deve verter esforços ‘para melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior’, quando conflitos individualizados são sacados do projeto urbanístico amplo e levados ao Poder Judiciário?

A pergunta expõe o cerne do problema. A jurisdição é desenhada para resolver a lide entre as partes; seu foco é estreito, retrospectivo e bilateral. A REURB, ao contrário, gerencia interesses difusos

e periféricos, tais como infraestrutura, meio ambiente, mobilidade, isonomia entre vizinhos. Quando litígios individualizados são extraídos do projeto urbanístico coletivo e levados ao Judiciário, geram-se “soluções inconciliáveis do ponto de vista do programa de intervenções urbanísticas” e situações “desigualadoras da posição de cidadãos que se encontrem, de fato, em igualdade de condições perante o poder público” (Nery, 2019, p. 184).

O segundo movimento analítico revela o paradoxo do beneficiário: o juiz entrega a propriedade, mas nega a cidade. O usucapiente, ao receber o título, sente-se amparado por uma falsa segurança jurídica e constrói o segundo pavimento, abre pequeno comércio, amplia a edificação. O risco estrutural do loteamento, contudo, permanece intacto. Para que se tenha moradia adequada, “o Estado deve garantir a segurança da posse e serviços públicos, tais como energia elétrica, saneamento básico, água potável”, sendo que “a moradia deve ser segura, protegida das intempéries e outras ameaças à saúde, sobretudo às advindas da degradação do meio ambiente” (Gonçalves; Rezende, 2021, p. 94). O título concedeu a propriedade formal sem resolver nenhuma dessas dimensões materiais. A literatura especializada demonstra que a concessão de um título de propriedade urbana a grupos sociais que se encontram em um estado crônico de pobreza, sem a devida atenção a outras necessidades, como a implementação de infraestrutura e a disponibilização de equipamentos públicos, como escolas e unidades de saúde — além da real possibilidade de trabalho e geração de renda, constitui um benefício efêmero. É imprescindível, assim, “uma ação integrada, que envolva as ações de urbanização [...] como medidas que devem englobar a dimensão da política de regularização fundiária” (Saule Júnior *apud* Antonietto, 2021, p. 66-67).

O próprio beneficiário do título se torna, assim, vítima da desordem urbana que a decisão judicial ajudou a consolidar. A criação de matrícula livre de gravames e ônus sobre o imóvel situado em área irregular instaura, ademais, o paradoxo da superioridade do título usucapido sobre o título formal. O adquirente que seguiu a via legal, suportando os custos da regularidade, recebe imóvel sujeito a restrições urbanísticas e ambientais; aquele que comprou no loteamento irre-

gular recebe, pela usucapião, imóvel livre dessas amarras. A irregularidade é premiada, e seu custo torna-se inferior ao da regularidade, distorção que a AED identifica como sinal de falha sistêmica grave na estrutura de incentivos (Correia, 2020).

Há, ainda, uma inversão lógica que a jurisprudência permissiva não percebe. A REURB, por definição legal, incide sobre núcleos urbanos informais já consolidados (art. 11, III, da Lei nº 13.465/2017): primeiro a ocupação se consolida pela realidade fática; depois, o direito a reconhece e a regulariza de forma integrada. A usucapião individual avulsa inverte essa sequência. Ao conferir título de propriedade sobre lote situado em área ainda não consolidada, ou cuja consolidação é parcial e precária, a sentença não apenas reconhece uma situação de fato; ela a *produz*. O título funciona como indutor de consolidação, sinalizando aos demais ocupantes e ao mercado que a área é passível de apropriação dominial plena, independentemente de qualquer adequação urbanística. A distinção é decisiva e frequentemente obscurecida: uma coisa é proteger a posse do ocupante de lote irregular, em atenção à função social e à dignidade da pessoa humana, proteção que o ordenamento já assegura por meio dos interditos possessórios; outra, qualitativamente distinta, é conferir-lhe título dominial que reveste de aparência de legalidade uma situação urbanisticamente irregular e incentiva a ocupação desordenada de toda a gleba. A proteção possessória tutela o morador sem alterar o status urbanístico da área; a usucapião avulsa altera esse status ao criar fato consumado que a REURB, quando finalmente instaurada, encontrará como obstáculo e não como objeto de regularização.

O terceiro movimento evidencia a canibalização da REURB pela usucapião individual. A explicação estrutural reside na diferença de natureza entre os dois instrumentos. Enquanto “a vocação do procedimento administrativo de regularização fundiária é a entrega de melhores condições urbanísticas e ambientais”, o objetivo do processo judicial “é a entrega da prestação jurisdicional relativa e focada na tutela do interesse levado a juízo, sendo o ambiente do processo individual pouco responsivo à captura pelo juízo, *ex officio*, de interesses periféricos e tangentes ao conflito posto” (Nery, 2019, p. 183). A jurisdição

civil, em sua “miopia” processual diante de demandas plúrimas, trata o problema urbano coletivo e difuso através da lente estrita da pretensão individual, sabotando sistematicamente o esforço estatal de regularização da gleba como um todo (Hoshino; Meirinho; Coelho, 2017).

A dinâmica guarda analogia com a anistia promovida pelo Código Florestal. Assim como a anistia a desmatamentos anteriores a julho de 2008 sinalizou ao mercado que a irregularidade ambiental seria perdoada, estimulando novos desmatamentos na expectativa de anistias futuras, a jurisprudência da usucapião individual sinaliza que a aquisição em loteamento irregular será invariavelmente sanada pela via judicial. Trata-se de anistia judicial permanente, que fomenta a contínua formação de novos parcelamentos irregulares. Superar esse impasse exige o que Hoshino, Meirinho e Coelho (2017) denominam “giro hermenêutico”: a usucapião deve deixar de ser interpretada sob as lentes privatistas do Direito Civil clássico e passar a ser aplicada sob a lente integradora da “nova ordem jurídico-urbanística nacional”.

É essa cegueira deliberada para os efeitos coletivos que o art. 20 da LINDB visa coibir.

4 A SUPERIORIDADE PRAGMÁTICA DA REURB

A REURB não é uma preferência de política urbana, mas decorrência necessária da lógica consequencialista que os artigos 20 a 22 da LINDB impõem ao julgador. Essa demonstração se desenvolve em dois movimentos complementares. O primeiro examina a arquitetura normativa da Lei nº 13.465/2017 e demonstra que a usucapião, nesse microssistema, é instrumento subordinado ao procedimento de regularização coletiva, e não alternativa a ele. O segundo retoma a linguagem da Análise Econômica do Direito para mostrar como a REURB corrige, ator por ator, a estrutura de incentivos distorcida que a jurisprudência permissiva consolida.

4.1 As três dimensões da regularização e a insuficiência confessada pela própria jurisprudência

A Lei nº 13.465/2017 representa inflexão no tratamento jurídico da informalidade urbana brasileira. Diferentemente dos instrumentos

predecessores, que tendiam a tratar a regularização fundiária como sinônimo de titulação dominial, a nova lei instituiu um microsistema integrador. Conforme seu art. 9º, a REURB “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Tartuce, 2018, p. 5). Essa arquitetura normativa revela uma compreensão essencial: a irregularidade fundiária urbana é fenômeno multidimensional que não se resolve pela concessão isolada de um título de propriedade.

A superação do paradigma individualista é, ela própria, o fundamento histórico da REURB. O direito brasileiro percorreu longo caminho que, segundo Mello (2013), principia com a tradicional usucapião individual, caminha pela retificação de áreas, fruto do pensamento individual do século XIX que tanto influenciou a codificação civil do século passado no Brasil, até desembocar em instrumentos coletivos de titulação. A REURB consuma exatamente a ruptura com essa herança oitocentista, ao reconhecer que o problema da informalidade urbana é estruturalmente coletivo e reclama, portanto, resposta estruturalmente coletiva. Tratar lote a lote um problema que é da gleba equivale a aplicar remédio individual a doença sistêmica.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao fixar a tese do Tema 1025, adotou expressamente o modelo tridimensional da regularização fundiária, distinguindo as vertentes jurídica, urbanística e registrária. Ao fazê-lo, o próprio STJ reconheceu, de forma paradoxal, que a usucapião resolve apenas a primeira delas, a declaração do domínio em favor do possuidor. As dimensões urbanística (implantação de infraestrutura, equipamentos comunitários, adequação ambiental) e registrária (regularização do parcelamento do solo como um todo) permanecem pendentes, na dependência da REURB ou de futura atuação administrativa. Se a usucapião resolve apenas uma das três dimensões necessárias, é instrumento estruturalmente insuficiente para a regularização plena de loteamentos irregulares. O reconhecimento vem da própria jurisprudência que a autoriza.

A insuficiência não é apenas quantitativa, como se a usucapião fizesse “menos” do que a REURB. É uma insuficiência qualitativa, pois

a “regularização manca” produzida pela usucapião avulsa é, em certos aspectos, pior do que a ausência de qualquer regularização, porque cria a aparência de solução sem entregar a substância. Os processos de regularização fundiária, “além de permitir a titulação dominial dos usucapientes, também viabilizam, dentro do mesmo procedimento, a plena regularização do imóvel”, o que a usucapião isolada, por sua natureza, é incapaz de fazer (Correia, 2020, p. 168). A distinção é importante, porque a REURB entrega regularização plena; a usucapião avulsa entrega apenas titulação parcial, deixando intactos os vícios urbanísticos que comprometem a função social do imóvel.

Um ponto que a jurisprudência permissiva sistematicamente ignora é que a usucapião está expressamente prevista como instrumento da REURB, e não como alternativa a ela. O art. 15, inciso II, da Lei nº 13.465/2017 elenca a usucapião entre os instrumentos pelos quais a regularização fundiária pode ser promovida. Como observa Correia (2020, p. 18-19), “a usucapião assume outro relevante papel, constituindo importante instrumento de regularização fundiária, nos termos do art. 15, II, da Lei nº 13.465 de 2017”, mas, exatamente por isso, “não pode estimular a produção de novas realidades irregulares (art. 10, X, da Lei nº 13.465/2017), já que isso a faria ir contra seu próprio propósito de operar como instrumento de regularização fundiária”. A leitura sistemática revela que a usucapião foi incorporada ao microssistema da REURB como instrumento subordinado, condicionado ao projeto urbanístico e inserido no contexto coletivo da ocupação. A jurisprudência do Tema 1025, ao permitir a usucapião fora desse contexto — avulsa, incondicionada e desconectada do planejamento urbano —, subverte o desenho legislativo e utiliza o instrumento contra a própria finalidade da lei.

Os objetivos delineados no art. 10 da Lei nº 13.465/2017 tornam essa subversão ainda mais evidente. O legislador estabeleceu como metas da REURB assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes (inciso I), ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (inciso VIII), concretizar o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo (inciso IX) e, de modo crucial para a presente análise, prevenir e desestimular a formação de novos nú-

cleos urbanos informais (inciso X). A usucapião individual avulsa não atende a nenhum desses objetivos e, como demonstrado na seção anterior, opera em sentido diametralmente oposto ao inciso X, estimulando, pela lógica de incentivos que cria, a continuidade da informalidade urbanística.

4.2 A REURB como correção da estrutura de incentivos

Retomando a linguagem da Análise Econômica do Direito, o diagnóstico da seção anterior pode ser sintetizado com a seguinte expressão: a usucapião individual privatiza o benefício, isto é, a obtenção do título de propriedade, e socializa o prejuízo, ou seja, o custo futuro de implantação da infraestrutura urbana. A REURB opera precisamente para corrigir essa falha de internalização. Seu funcionamento obedece ao que Sotto (2021) denomina “princípio do benefício”, resumido na máxima “o urbanizador urbaniza”, pelo qual o Poder Público obtém o solo urbano necessário ao atendimento de necessidades coletivas sem incorrer nos altos custos sociais da desapropriação, mas também sem isentar o responsável pela irregularidade de suas obrigações. Na modalidade de interesse específico, os municípios têm o dever de “exigir a implantação do sistema viário e a cessão de espaços livres dentro dos parâmetros ordinários de parcelamento do solo urbano, como uma forma de captar e reverter em benefício da coletividade uma parte da excepcional valorização imobiliária decorrente do processo de regularização” (Sotto, 2021, p. 18). Referida lógica é estruturalmente oposta à da usucapião avulsa, pois enquanto esta isenta o loteador irregular de qualquer obrigação de adequação urbanística e transfere silenciosamente o custo da infraestrutura para o erário, a REURB vincula a entrega do título à justa distribuição dos ônus, impedindo que a valorização imobiliária gerada pela regularização seja apropriada privadamente sem contrapartida coletiva.

Tal correção estrutural exige, porém, que se supere uma dicotomia ainda presente na prática administrativa e judicial: a contraposição entre a vertente dominial e a vertente urbanístico-ambiental da regularização. Hoshino, Meirinho e Coelho (2017, p. 978) advertem que «é fundamental uma visão integrada entre as medidas de urbanização *stricto sensu* e de titulação”, sendo que “esta multidimensionalidade

não deve ser confundida com a prática ainda corrente de se anteporem impedimentos mútuos entre as vertentes urbanístico-ambiental e dominial, asfixiando o processo como um todo”. A REURB não é um obstáculo à titulação; é a condição para que a titulação produza o resultado que dela se espera. Como já demonstrado, a titulação isolada não resolve as dimensões materiais da moradia digna (Antonietto, 2021). A eficiência da regularização depende de sua complementação com políticas de urbanização, saneamento e geração de emprego, além do combate permanente ao surgimento de novos núcleos informais.

A REURB promove, assim, a correção de incentivos para cada um dos atores envolvidos na dinâmica urbana. Para o morador, assegura não apenas o título, mas o direito à cidade, condicionando a titulação à implantação da infraestrutura necessária. Para o loteador irregular, mantém a responsabilização legal pela adequação do parcelamento, conforme preceitua o art. 47, § 5º, da Lei nº 13.465/2017. Para o município, impõe a obrigação positiva de planejar e executar a regularização, retirando-lhe a cômoda válvula de escape que o Judiciário representa quando resolve o problema caso a caso. E, para o próprio Poder Judiciário, substitui centenas de sentenças individuais repetitivas e estruturalmente ineficazes sobre o mesmo loteamento por um procedimento coordenado e resolutivo.

A viabilidade concreta dessa abordagem integrada é atestada por experiências já documentadas. No estado de São Paulo, o Programa Cidade Legal comprova que o principal obstáculo à REURB não é técnico — é de coordenação entre atores institucionais. No Paraná, as Vilas do Sabará ilustram como a titulação coletiva precedendo a urbanização individual reverte a lógica da usucapião avulsa. Em Santa Catarina, o conjunto de iniciativas — Programa Lar Legal, Caravana da REURB e Provimento CGJ/SC nº 46/2021 — confirma que eficiência quantitativa e qualidade urbanística não são objetivos incompatíveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise pragmático-consequencialista da jurisprudência que admite a usucapião individual em loteamentos irregulares revela uma estrutura de incentivos profundamente disfuncional. Ao deferir

o título de propriedade sem exigir a correspondente adequação urbanística, o Judiciário premia a irregularidade, que passa a ter custo zero para o adquirente, e penaliza a regularidade, cujos custos formais e gravames ambientais são integralmente mantidos. O loteador clandestino é eximido de sua responsabilidade pela implantação da infraestrutura. O município perde o incentivo para promover a regularização coletiva. O que a decisão prometeu como proteção ao morador converte-se, paradoxalmente, em cumplicidade com a desordem urbana que ele próprio suporta. O meio ambiente urbano, bem de uso comum constitucionalmente protegido, é tratado como externalidade irrelevante em cada uma dessas decisões, e a soma delas produz a degradação que nenhuma, isoladamente, pretendia causar. A Regularização Fundiária Urbana disciplinada pela Lei nº 13.465/2017 apresenta-se como a via pragmaticamente superior. Diferentemente da usucapião avulsa, a REURB é o único instrumento capaz de integrar as dimensões jurídica, urbanística e registrária da regularização e de corrigir a estrutura de incentivos distorcida, mediante o princípio do benefício que vincula a titulação à justa distribuição dos ônus da urbanização. A usucapião tem seu lugar no ordenamento, mas como instrumento subordinado ao procedimento da REURB, não como atalho que sabota o planejamento das cidades. As experiências de São Paulo, Paraná e Santa Catarina atestam que essa via integrada é não apenas teoricamente superior, mas concretamente viável. O juiz pragmático, atuando como gestor de consequências nos termos dos artigos 20 a 22 da LINDB, não pode se contentar em resolver o processo possessório; deve enfrentar o problema estrutural que ensejou o ajuizamento da ação. A proteção possessória, por si só, já assegura o direito à moradia e a dignidade do ocupante. A concessão de título avulso, desacompanhado da regularização urbanística, não acrescenta proteção real ao morador; apenas sinaliza ao mercado imobiliário informal que a irregularidade é sanável a custo zero, perpetuando o ciclo de degradação do meio ambiente artificial. O pragmatismo jurídico não é indiferença a princípios. É a exigência de que os princípios sejam levados a sério em suas consequências práticas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Sérgio Maia. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 113-144, 2019.

ANTONIETTO, Guilherme Galhardo. **A regularização fundiária urbana social (REURB-S) sob a ótica da análise econômica do direito**. Orientador: Júlio César Franceschet. 2021. 77 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito)–Universidade de Araraquara, Araraquara, 2021. Disponível em: <https://m.uniarara.com.br/arquivos/producao/prod-a2cdd86a458242d42a17c2bf4feff069.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. 6. ed. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016.

CORREIA, Rodrigo Rodrigues. **Usucapião como meio de fraude à disciplina do parcelamento do solo**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Civil)–Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. DOI: 10.11606/D.2.2020.tde-04052021-143634.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da LINDB. **A&C–Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 143-160, 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Tutela constitucional do meio ambiente artificial no direito ambiental brasileiro. **RIDB–Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 1, n. 2, p. 867-910, 2012.

GICO JR., Ivo. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-33, 2010.

GICO JR., Ivo. A tragédia do judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, 2014.

GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 2, p. 85-101, 2021.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MEIRINHO, Bruno César Deschamps; COELHO, Luana Xavier Pinto. A usucapião especial urbana como instrumento de regularização fundiária plena: desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 972-1001, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**: favelas e comunidades urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2026.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB—Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 63-92, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB—Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, 2018.

MELLO, Henrique Ferraz de. Regularização fundiária inominada urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 74, p. 1-76, jan. 2013.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB: indicando consequências e regularizando atos e negócios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro—LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Processo administrativo de regularização fundiária e o litígio individualizado: estudo de caso. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 51, p. 175-186, set./out. 2019.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022.

RAUPP, Daniel. **Pragmatismo jurídico e a tomada de decisão em casos difíceis em matéria ambiental**. 2024. 619 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica)—Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí; Delaware Law School, Newark, 2024. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Atta>

chments/513/TESE_Daniel%20Raupp_vers%C3%A3o%20final%20para%20dep%C3%B3sito.pdf. Acesso em: 24 jan. 2026.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Análise econômica do direito. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP: Teoria Geral e Filosofia do Direito**. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/41/edicao-1/analise-economica-do-direito>. Acesso em: 13 jan. 2026.

SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 248, p. 130-158, 2008.

SOTTO, Débora. Fontes de custeio da REURB: o papel dos municípios. *In*: CAPPELLI, Silvia *et al.* **REURB: regularização fundiária urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 23, n. 3, 2018.

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, 2020.

Recebido em: 30/04/2026

Aprovado em: 28/07/2026