

NOTA TÉCNICA nº 03/2025Do Registro Imobiliário Brasileiro¹

Assunto: Utilização das Ferramentas da Regularização Fundiária Urbana (REURB) em todo o território nacional – Lei Federal nº 13.465/2017 e Decreto Federal nº 9.310/2018

1. Resumo

Esta Nota Técnica examina a viabilidade jurídica da implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em âmbito nacional, com base na Lei Federal nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018. A Reurb, instituída por esse marco legal, tem como finalidade regularizar os núcleos urbanos informais consolidados e titular seus ocupantes, promovendo o direito à moradia digna e a função social da propriedade em todo o território nacional.

Os principais pontos normativos e jurídicos evidenciados são:

Base legal unificada: A Lei nº 13.465/2017 instituiu um regime jurídico e uniforme para a regularização fundiária urbana (Reurb), aplicável em todo o território brasileiro. Esse regime estabelece duas modalidades — REURB-S, destinada a núcleos de interesse social, e REURB-E, voltada a núcleos de interesse específico —, cujas regras e procedimentos foram regulamentados pelo Decreto nº 9.310/2018, que detalha a execução administrativa e registral da política pública de regularização fundiária.

Limitação temporal: O art. 9º, §2º, da Lei nº 13.465/2017 estabelece que a legitimação fundiária somente poderá ser aplicada a núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016. Essa limitação, contudo, restringe-se exclusivamente a esse instrumento de titulação, não constituindo marco temporal impeditivo da regularização fundiária urbana em si. Assim, núcleos formados após essa data também podem ser objeto de REURB, desde que a titulação final observe outras formas de aquisição ou reconhecimento de direitos reais previstas na legislação vigente, como escritura pública, usucapião ou legitimação de posse, conforme o caso (art. 8º do Decreto nº 9.310/2018).

Procedimento extrajudicial simplificado: A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) configura um processo de natureza predominantemente administrativa e extrajudicial, conduzido pelo Poder Público municipal ou distrital, conforme disposto nos arts. 9º e 11 da Lei nº 13.465/2017. Por sua essência desjudicializada, dispensa a intervenção do Poder Judiciário e do Ministério Público, salvo nos casos de impugnação formal ou irregularidade apurada. Trata-se de um procedimento simplificado e célere, destinado a conferir segurança jurídica aos ocupantes e a promover a integração do núcleo urbano informal ao ordenamento territorial. O processo culmina com a emissão

¹ Nota Técnica elaborada por Bernardo Chezzi, Gabriel Souza e Carlos Olivo, da assessoria jurídica do RIB, com revisão do Registrador Eduardo Schroeder e das Registradoras Clícia Roquette e Ana Cristina Maia

da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) — título hábil para o ingresso no Registro de Imóveis, nos termos do art. 42 da Lei nº 13.465/2017 e art. 37 do Decreto nº 9.310/2018 —, ato que formaliza e conclui a regularização jurídica do núcleo urbano consolidado.

Segurança jurídica aos beneficiários: O registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) produz o efeito jurídico de regularizar o núcleo urbano informal e o parcelamento do solo, com a consequente abertura de matrículas individualizadas para as unidades que o compõem, nos termos dos arts. 42 e 43 da Lei nº 13.465/2017. Quando o procedimento envolver a utilização dos instrumentos de legitimação de posse ou legitimação fundiária, a titulação poderá ser realizada individualmente ou mediante listagem anexa à CRF, que contenha a identificação nominal dos beneficiários e a correspondência com as unidades (art. 38, §2º, do Decreto nº 9.310/2018). Tal titulação confere aos ocupantes direitos reais com plena segurança jurídica, efetivando o direito fundamental à moradia e promovendo a função social da propriedade, com a integração definitiva do núcleo ao ordenamento jurídico e territorial do Município.

Uniformização normativa e diretrizes nacionais: Embora o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ainda não tenha editado um provimento específico sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB) após a entrada em vigor da Lei nº 13.465/2017, vem exercendo papel central na harmonização e padronização dos procedimentos registrais voltados à política fundiária nacional. Nesse contexto, destacam-se atos como o Provimento nº 158/2023-CNJ, que instituiu o *Programa Permanente de Regularização Fundiária e Acesso à Moradia – Solo Seguro*, orientando as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados a adequarem seus Códigos de Normas e rotinas internas às diretrizes nacionais de simplificação, segurança jurídica e acesso à moradia digna. Essas iniciativas reforçam a necessidade de uniformidade interpretativa e procedimental na aplicação da Lei nº 13.465/2017, assegurando coerência entre os sistemas registrais estaduais e a política pública de regularização fundiária promovida em âmbito nacional.

Gratuidades na Reurb-S e dispensas que facilitam o procedimento: Na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), a legislação garante gratuidade a todos os atos registrais, notariais e administrativos necessários à efetivação da regularização e à titulação dos ocupantes de baixa renda, conforme o art. 13, §1º, da Lei nº 13.465/2017 e o art. 68, §1º, do Decreto nº 9.310/2018. Essa gratuidade abrange inclusive a expedição de certidões, documentos e demais atos preparatórios à emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), sendo vedada a cobrança de quaisquer custas, emolumentos ou tributos dos beneficiários. O procedimento da REURB, em ambas as modalidades, é ainda caracterizado por dispensas e simplificações procedimentais que buscam eliminar barreiras burocráticas e reduzir custos operacionais, assegurando maior celeridade e efetividade à política pública. Entre essas previsões, destacam-se a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação de cópias de documentos, salvo fundada dúvida quanto à autenticidade (art. 64 do Decreto nº 9.310/2018); a dispensa da Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) quando os trabalhos técnicos forem elaborados por profissionais integrantes do quadro permanente do Município ou de órgão público (art. 36, §3º, do

mesmo Decreto); e a vedação à exigência de comprovação do pagamento de tributos ou débitos fiscais como condição para o registro da CRF ou dos títulos dela decorrentes (art. 69 do Decreto nº 9.310/2018). Essas previsões expressam o caráter social, inclusivo e desburocratizante da REURB, reforçando o compromisso do ordenamento jurídico com a função social da propriedade e a efetivação do direito fundamental à moradia, sem prejuízo da segurança técnica e da legalidade registral do procedimento.

Esta Nota Técnica conclui que há plena viabilidade jurídica para a implementação da REURB em todo o território nacional, inclusive em núcleos consolidados após 22 de dezembro de 2016, desde que utilizados os instrumentos jurídicos adequados de titulação.

Recomenda-se que os Registradores de Imóveis acolham os títulos de regularização fundiária apresentados, observando rigorosamente os requisitos legais e normativos, assegurando a eficácia e a segurança jurídica dos registros de REURB em todas as unidades da Federação.

Ressalva-se, por oportuno, que a constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017 é objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nºs 5883, 5771, 5787 e 6787), ajuizadas por diferentes autores, entre as quais se destaca a ADI nº 5771, que trata da constitucionalidade de diversos dispositivos da referida norma. Embora o julgamento tenha sido iniciado em sessão virtual realizada entre os dias 16 e 23 de maio de 2025, o Ministro Gilmar Mendes apresentou pedido de destaque, o que resultou na retirada do processo do ambiente virtual e em sua remessa ao plenário presencial do STF, ainda sem data designada para continuidade do julgamento.

2. Contextualização

A regularização fundiária urbana no Brasil insere-se no contexto do direito à cidade e do direito fundamental à moradia digna, consagrados na Constituição Federal, especialmente no artigo 182, que orienta a política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi o primeiro diploma legal a empregar o termo “regularização fundiária”, reconhecendo-o como diretriz da política urbana e instrumento jurídico destinado ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (arts. 2º, XIV e 4º, V, “q”). Contudo, o Estatuto não definiu o conceito nem estabeleceu procedimentos, o que dificultou sua aplicação prática e retardou a institucionalização da regularização como política pública efetiva.

A Lei nº 11.977/2009, editada no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, representou avanço importante ao criar um procedimento de regularização de assentamentos urbanos, mas manteve limitações relevantes. O diploma restringia-se ao direito à moradia, sem assegurar o direito de propriedade, não previa a regularização de edificações, impunha restrições ambientais rígidas, não abrangia áreas fora do perímetro urbano e vedava a regularização de unidades não residenciais.

Com o objetivo de superar essas limitações e enfrentar o grave déficit de formalização imobiliária, foi editada a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu um regime jurídico nacional e unificado para a regularização fundiária rural e urbana. Essa lei reconheceu o caráter estrutural e histórico da irregularidade fundiária, propôs um modelo de desjudicialização com predomínio da via administrativa municipal e criou a Legitimação Fundiária, instrumento de titulação originária que assegura segurança jurídica e celeridade ao reconhecimento da propriedade.

A Lei nº 13.465/2017 também relativizou parâmetros ambientais, permitindo a regularização de ocupações consolidadas em áreas de preservação permanente, desde que adotadas medidas mitigatórias, e reconheceu que o uso consolidado do imóvel deve prevalecer sobre sua localização formal, admitindo a regularização de núcleos urbanos em áreas rurais. Além disso, afirmou o papel estratégico da regularização fundiária para o desenvolvimento econômico e social, ao favorecer o ordenamento territorial, a arrecadação fiscal e a formalização do mercado imobiliário.

O Decreto Federal nº 9.310/2018 regulamentou a aplicação prática da lei, detalhando as etapas do processo administrativo, as atribuições dos entes federativos e as modalidades de regularização — REURB-S, de interesse social, e REURB-E, de interesse específico —, além de definir os requisitos mínimos da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e dos procedimentos registrais, sem impor modelo padronizado, de modo que a CRF deve ser adaptada à complexidade e às peculiaridades de cada núcleo.

Desde então, a REURB passou a integrar de forma definitiva a política nacional de desenvolvimento urbano, com implementação crescente em todo o país. Exemplos como o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana de Santa Catarina (Decreto nº 1.468/2018) demonstram a expansão do modelo federativo e a consolidação da política pública.

Por fim, importa destacar que a edição de norma local não é condição para a aplicação da Lei nº 13.465/2017, que possui eficácia plena e imediata. Em muitos casos, leis municipais acabam criando entraves procedimentais e afastando-se dos princípios de uniformidade, simplificação e desjudicialização que fundamentam a política nacional. Assim, a aplicação direta da legislação federal é suficiente e recomendável para a condução dos procedimentos de REURB, assegurando efetividade, segurança jurídica e celeridade administrativa.

3. Limitação Temporal da Legitimação Fundiária

Entre os instrumentos criados pela Lei nº 13.465/2017, destaca-se a legitimação fundiária, prevista no art. 9º, como forma originária de aquisição do direito real de propriedade. Diferentemente da legitimação de posse, que apenas reconhece a detenção legítima do imóvel e pode futuramente converter-se em domínio, a legitimação fundiária constitui, desde logo, título de propriedade plena, conferido pelo poder público no âmbito da regularização fundiária urbana. Seu efeito é translativo e imediato, criando um novo domínio desvinculado da cadeia dominial anterior e livre de ônus ou

gravames preexistentes, conforme o art. 23, §2º, da Lei nº 13.465/2017. Por sua natureza originária, administrativa e desjudicializada, a legitimação fundiária pode ser aplicada tanto em núcleos de interesse social (REURB-S) quanto em núcleos de interesse específico (REURB-E), desde que observados os pressupostos legais, revelando-se instrumento de efetivação do direito à moradia, de segurança jurídica e de ordenamento territorial.

O §2º do art. 9º da Lei nº 13.465/2017 dispõe que a REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada a núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016. O Decreto nº 9.310/2018, que regulamenta a matéria, reproduz o mesmo teor em seu art. 1º, §2º.

A interpretação correta desses dispositivos exige distinguir a limitação temporal aplicável à legitimação fundiária da viabilidade da regularização fundiária em sentido amplo. A restrição de 22 de dezembro de 2016 não impede a regularização de núcleos constituídos após essa data; apenas veda o uso da legitimação fundiária como instrumento de titulação originária nesses casos. Assim, a limitação refere-se exclusivamente ao instrumento de titulação, e não à política pública de regularização. Núcleos consolidados posteriormente podem ser regularizados por outros meios jurídicos, como legitimação de posse, doação, concessão de direito real de uso, entre outros instrumentos hábeis ao registro.

Dessa forma, o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 não restringe o direito à regularização fundiária, mas apenas delimita o campo de aplicação da legitimação fundiária. A interpretação sistemática e teleológica da norma deve orientar-se pelos fins da política pública de regularização fundiária e pelos valores constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII), do direito à moradia (art. 6º) e da ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na justiça social (art. 170, III). Limitar a regularização a núcleos consolidados antes dessa data implicaria restringir indevidamente o alcance da política pública e contrariar os princípios constitucionais que a fundamentam.

A regularização fundiária, nesse contexto, não é um benefício eventual ou um ato discricionário do poder público, mas um instrumento de política urbana voltado a integrar áreas informais ao ordenamento territorial, com segurança jurídica e respeito à função social da propriedade. Sua interpretação deve, portanto, harmonizar-se com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com o marco jurídico da política urbana brasileira, que impõem ao Estado o dever de reconhecer e formalizar situações fáticas consolidadas.

Essa compreensão é coerente com a natureza declaratória da regularização fundiária, que não cria uma nova realidade, mas reconhece juridicamente uma ocupação consolidada. O critério relevante para a aplicação da REURB é a consolidação da ocupação, e não a data de sua origem. A fixação de marcos temporais não previstos em lei implicaria impor ônus desproporcional às populações vulneráveis e comprometer a efetividade do direito à moradia e da função social da propriedade, que constituem o núcleo essencial da política de regularização fundiária urbana.

4. Conclusão

A Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, instituiu um regime jurídico nacional, claro, sistematizado e de aplicação uniforme, voltado à efetivação da política pública de regularização fundiária urbana. Esse marco normativo vem sendo progressivamente incorporado pelos entes federativos por meio de legislações complementares e de normas expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelas Corregedorias-Gerais de Justiça, consolidando sua eficácia em todo o território nacional.

A limitação constante no §2º do art. 9º da Lei nº 13.465/2017 — e reiterada no §2º do art. 1º do Decreto nº 9.310/2018 — restringe-se exclusivamente à vedação do uso da legitimação fundiária, uma das formas de titulação previstas na legislação, para ocupações ocorridas após 22 de dezembro de 2016. Tal limitação, contudo, não alcança a regularização fundiária em sentido amplo, que permanece plenamente possível por meio de outros instrumentos jurídicos aptos à titulação e ao ingresso no Registro de Imóveis.

Essa interpretação é a que melhor se coaduna com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade, assegurando que a Reurb alcance, sem limitações temporais indevidas, todos os núcleos urbanos consolidados, com observância da segurança jurídica e da cidadania dos beneficiários.

Dessa forma, não há óbices legais de caráter geral que impeçam os Registradores de Imóveis de processar e registrar os atos decorrentes da regularização fundiária em qualquer unidade da Federação. Ao contrário, há um claro comando legal e uma imperiosa necessidade social que impõem a efetivação célere dos registros decorrentes da Reurb, garantindo a regularização do parcelamento do solo, a titulação de seus ocupantes e a inserção formal de milhões de famílias no sistema jurídico da propriedade, em consonância com os objetivos constitucionais de justiça social e desenvolvimento urbano sustentável.

São Paulo/SP, 05 de dezembro de 2025.

Ari Álvares Pires Neto

Presidente do RIB

Ricardo Martins

Presidente do Conselho de Administração do RIB

Clícia Roquette

Diretora de REURB

Este documento é uma fonte de consulta formulada por profissionais especialistas em Direito Registral e Imobiliário, que auxilia a tomada de decisão a respeito dos trâmites a serem adotados pelas Serventias e Associações, diante dos casos concretos apresentados, sem descuidar do princípio da autonomia que lhe são garantidos no art. 28, da Lei Federal nº 8.935/94.



MANIFESTO DE ASSINATURAS



Código de validação: TEED5-B959T-VK67H-MY5HF

Documento assinado com o uso de certificado digital ICP Brasil, no Assinador Registro de Imóveis, pelos seguintes signatários:

Ari Alvares Pires Neto (CPF 501.046.756-91)

Ricardo Anderson Rios De Souza Martins (CPF 020.003.993-80)

CLICIA MARIA ROQUETTO SILVA (CPF 329.568.848-67)

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/TEED5-B959T-VK67H-MY5HF>

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate>