

**BREVE HISTÓRIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL E  
PROCEDIMENTO DA REURB NA LEI 13.465/2017**

**BRIEF HISTORY OF THE URBAN LAND ISSUE IN BRAZIL AND THE REURB  
PROCEDURE IN LAW 13,465/2017**

**Diogo Roberto Veras Medeiros<sup>1</sup>**

**RESUMO:** A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é um tema central e sempre atual no Brasil e dialoga com o desenvolvimento urbanístico, com o panorama socioeconômico das cidades, com a dignidade da população envolvida no que diz respeito ao acesso a todo aparelhamento de infraestrutura básica de moradia e ambiente urbano, além da titulação de propriedade e seus inegáveis reflexos na economia dos entes subnacionais, o que repercute no nível macroeconômico nacional. No presente artigo trazemos um desenvolvimento histórico da questão fundiária no Brasil, e depois analisamos as bases normativas vigentes, as bases teóricas da REURB e finalizamos com um estudo sistemático de seu processo administrativo, o qual se desenvolve no âmbito do procedimento do Ente Municipal e é concluído no competente Cartório de Registro de imóveis.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ocupação urbana; desenvolvimento histórico; procedimentos administrativos.

**ABSTRACT:** Urban Land Regularization (REURB) is a central and ever-relevant topic in Brazil, intertwining with urban development, the socioeconomic panorama of cities, the dignity of the population concerning access to all basic housing infrastructure and urban environment, as well as property titling and its undeniable impacts on the economy of subnational entities, which, in turn, affect the national macroeconomic level. In this article, we provide a historical overview of land issues in Brazil, followed by an analysis of the current normative bases, the theoretical foundations of REURB, and conclude with a systematic study of its administrative process, which is carried out within the framework of municipal procedures and finalized at the competent Real Estate Registry Office.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Internacional Privado, UFPE. Mestrando em Ciências Jurídicas Universidade Autônoma de Lisboa. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2009). Graduando em Ciências Econômicas UFRPE. Tabelião de Notas e Protestos e Oficial de Registro de Imóveis e Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica - Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba

**KEYWORDS:** Urban occupation; historical development; administrative procedures.

## 1. INTRODUÇÃO

A Regularização fundiária no Brasil abarca um procedimento administrativo que busca estruturar a composição extrajudicial de problemas relacionados à posse e propriedade de terras, especialmente em áreas urbanas ocupadas de forma irregular. A evolução histórica desse processo está ligada a mudanças socioeconômicas, políticas públicas e legislações que foram surgindo em contextos históricos distintos, desde o período colonial, passando por uma formação de estado oligárquica e imperial, até a atual fase republicana. Aqui, traçamos um panorama das principais etapas e marcos históricos da regularização fundiária no país.

## 2. ESTRUTURA JURÍDICA E ECONÔMICA DO SISTEMA FUNDIÁRIO NA HISTÓRIA DO BRASIL

### 2.1. Período Colonial e Império (1500 - 1889)

Durante o período colonial, o Brasil adotou um modelo de concessão de terras chamado "sesmarias," onde grandes extensões de terras eram concedidas a poucos indivíduos, principalmente para atividades agrícolas e pecuárias. Esse sistema criou uma concentração fundiária que influenciaria a estrutura de posse de terras no Brasil por séculos.

Com a Independência em 1822 e a promulgação da Constituição de 1824, manteve-se a estrutura fundiária baseada nas grandes propriedades. A Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601) foi um marco importante.

Estabeleceu em seu artigo primeiro a obrigatoriedade da compra de terras devolutas (terras públicas), dificultando o acesso à terra para pequenos agricultores e promovendo ainda mais a concentração fundiária, ficando exceptuada desta regra apenas as terras situadas nos

limites do império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderiam ser concedidas gratuitamente<sup>2</sup>.

De um modo geral, a política de terras que sucedeu no império estava voltada na ideia de sesmarias e latifúndios, e os títulos de posse eram sempre decorrentes de ato do império. Esta lei regia as propriedades rurais e, de certo modo, conferiu maior dinamismo ao mercado imobiliário no setor produtivo, vez que admitia a comercialização direta dos imóveis através de compra e venda. Como resultado da aquisição onerosa, o imóvel passava à esfera patrimonial do comprador, o qual também passaria a poder transmiti-lo por venda, doação e herança.

No setor imobiliário urbano, a aplicabilidade da lei de terras era mais restrita, vigendo de forma subsidiária. Nas ocupações urbanas do império o arcabouço normativo estava na Constituição do Império, no código comercial de 1850 (que tratava dos contratos de locação e compra e venda de imóveis comerciais) e no Códigos de Posturas Municipais (leis de natureza municipais ordinárias, dispunham sobre construção e manutenção de imóveis, higiene e saúde pública e uso do solo)<sup>3</sup>.

Tivemos uma evolução paulatina após a edição da lei de terras em todo cenário jurídico e cultural do Brasil. Neste período específico, os registros eram feitos no Registro Paroquial e No Cartório de Registro de Imóveis, sendo o início do marco legal do sistema registral imobiliário brasileiro a lei nº 317/1843, que estabeleceu o registro geral de hipotecas.

Sérgio Buarque de Holanda<sup>4</sup> aborda a formação social e cultural do Brasil, destacando como o legado colonial e a organização social influenciaram a estrutura urbana e rural do país. Algumas de suas análises ajudam a contextualizar a política imobiliária e a evolução das propriedades urbanas no Brasil Imperial:

1. Patrimonialismo: Holanda descreve o patrimonialismo como uma característica marcante da administração colonial e imperial brasileira, onde não havia uma clara distinção entre o público e o privado. Isso influenciava a posse e a gestão das terras, tanto urbanas quanto rurais, favorecendo a concentração de terras.

---

<sup>2</sup> Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)

<sup>3</sup> PINTO, Sílvia Beatriz F. de Toledo. *As Posturas Municipais e o Espaço Urbano: Rio de Janeiro, 1822-1889*. São Paulo: Annablume, 2007.

<sup>4</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raizes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

2. Personalismo: A tendência ao personalismo nas relações sociais e econômicas também impactava a política imobiliária. As transações de propriedades e a aplicação das leis muitas vezes dependiam de relações pessoais e favores, o que perpetuava as desigualdades e a informalidade.
3. Urbanização: Holanda destaca como o processo de urbanização no Brasil foi marcado por uma combinação de influências europeias e adaptações locais. As cidades brasileiras desenvolveram-se de maneira desordenada, refletindo as desigualdades sociais e econômicas herdadas do período colonial.

## **2.2. Primeira República e Era Vargas (1889 - 1945)**

Na Primeira República (1889-1930), a questão fundiária continuou a ser um problema, com poucas políticas voltadas para a regularização de terras. Durante a Era Vargas (1930-1945), o governo começou a se preocupar mais com a urbanização e a industrialização do país, o que levou ao crescimento das cidades e ao surgimento de favelas e assentamentos irregulares.

## **2.3. Período Militar (1964 - 1985)**

Durante o regime militar, a questão fundiária voltou a ganhar destaque. O Estatuto da Terra de 1964 foi criado com o objetivo de promover a reforma agrária e regulamentar a posse de terras. Entretanto, as políticas de regularização fundiária urbana ainda eram incipientes. Data também deste período a edição da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6766/79, fundamental para garantir o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável no Brasil. Ao regular a divisão de terras e assegurar a implantação de infraestrutura básica, a lei contribuiu para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, a proteção do meio ambiente e a promoção da justiça social.

Então vemos que a legislação sobre a utilização do solo no período militar teve dois grandes marcos regulatórios, de suma importância para a ordem jurídica nacional.

## **2.4. Redemocratização e Constituição de 1988**

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve avanços significativos na questão da regularização fundiária. A Constituição trouxe importantes dispositivos sobre a função social da propriedade e o direito à moradia, estabelecendo um marco legal mais favorável para a regularização fundiária urbana.

## **2.5. Estatuto da Cidade e Primeiras Iniciativas de Regularização**

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi um marco na legislação urbana, criando instrumentos para o planejamento e a gestão urbana. Entre suas inovações, estavam mecanismos para a regularização fundiária de assentamentos informais e a promoção da função social da propriedade.

A Lei nº 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, também trouxe disposições sobre a regularização fundiária, simplificando processos e incentivando a formalização de posses informais.

## **2.6. Lei nº 13.465/2017 - Marco da Regularização Fundiária**

A Lei nº 13.465/2017 representou um grande avanço na regularização fundiária urbana e rural no Brasil. A lei introduziu o conceito de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e estabeleceu dois tipos: REURB-S (para áreas de interesse social) e REURB-E (para áreas de interesse específico). Esta lei simplificou procedimentos, criou novos instrumentos jurídicos e urbanísticos, e buscou dar mais segurança jurídica aos possuidores de terras urbanas.

Atualmente, a regularização fundiária continua sendo um desafio importante no Brasil, especialmente em áreas metropolitanas. A implementação efetiva das leis existentes, a coordenação entre diferentes níveis de governo e a participação da sociedade civil são fundamentais para o sucesso da regularização fundiária e para garantir o direito à moradia adequada para todos os brasileiros.

Para o presente tema, temos os marcos legais de maior relevância (Constituição Federal,

Estatuto da Cidade, Lei nº 13.465/2017).

### **3. MARCO REGULATÓRIO (LEI 13.465/2017)**

#### **3.1. Conceitos e Definições**

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares, garantindo o direito à moradia e promovendo a cidadania. A REURB foi institucionalizada no Brasil pela Lei nº 13.465/2017, que criou um marco legal específico para a regularização fundiária urbana e rural.

#### **3.2. Definição e Objetivos**

A REURB tem como principal objetivo regularizar a situação de ocupações irregulares, integrando essas áreas ao contexto urbano formal. Isso implica na concessão de títulos de propriedade aos ocupantes, na adequação urbanística e ambiental dos assentamentos e na promoção da inclusão social dos moradores. Entre seus objetivos específicos, destacam-se:

1. **Garantir a Segurança Jurídica:** Prover títulos de propriedade aos moradores de áreas irregulares, assegurando seus direitos de posse e propriedade.
2. **Promover a Inclusão Social:** Integrar os assentamentos irregulares ao tecido urbano, garantindo acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana.
3. **Melhorar as Condições de Habitação:** Promover melhorias nas condições de moradia, saneamento básico, infraestrutura e meio ambiente.
4. **Estimular o Desenvolvimento Urbano Sustentável:** Adotar práticas de urbanização que respeitem o meio ambiente e promovam o uso sustentável dos recursos urbanos.

### 3.3. Tipos de REURB

A Lei nº 13.465/2017 distingue três tipos de regularização fundiária urbana:

1. REURB-S (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social): Destinada a assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, onde a regularização é promovida como uma política pública de inclusão social. A REURB-S visa a garantir o direito à moradia digna para famílias em situação de vulnerabilidade.
2. REURB-E (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico): Voltada para assentamentos irregulares que não se enquadram na categoria de interesse social. A REURB-E abrange áreas ocupadas por populações de renda média e alta, onde a regularização ocorre mediante contrapartidas e investimentos dos próprios beneficiários.
3. A Lei nº 13.465/2017 visa, entre outros objetivos, a regularização de parcelamentos urbanos realizados antes da Lei nº 6.766/1979, que ainda não foram formalmente regularizados. A legislação anterior à Lei nº 6.766/1979, incluindo o Código Civil de 1916 e normas municipais, não tinha um regramento tão detalhado sobre o parcelamento do solo urbano, o que resultou em muitas áreas irregulares. A REURB-I, portanto, oferece um mecanismo para corrigir essas irregularidades históricas, permitindo que essas áreas sejam legalmente reconhecidas e integradas ao tecido urbano formal.

Em resumo, a REURB-S é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população predominantemente de baixa renda, ao passo que a REURB-E é aplicável aos núcleos informais ocupados por população de renda superior aos limites de enquadramento na baixa renda. Quem vai estipular os limites de baixa renda, os enquadramentos balizadores, será o próprio poder público municipal<sup>5</sup>.

Existem aspectos de imensa relevância na classificação da modalidade de regularização fundiária urbana específica, que diz respeito ao regime jurídico que cada modalidade enseja. Quem tem a competência administrativa para classificar será o Poder Executivo local, por

---

<sup>5</sup> KÜSTER, Percy José Cleve. *Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à dignidade. Da teoria à Prática*. 1. ed. São Paulo: YK, 2021.

meio de ato administrativo, seja decreto, portaria, despacho inicial do procedimento, ou equivalente. Os regimes jurídicos irão impactar: (a) no regime de emolumentos; (b) na responsabilidade por obras de infraestrutura; (c) averbação de construção.<sup>6</sup>

Na hipótese da REURB-S temos a normatização promovida pela Lei 13.465/2017, artigo 13, §1º:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

A respeito da infraestrutura essencial, a lei estabelece como as que se relacionam com

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

---

<sup>6</sup> Idem, p. 18.



A classificação do interesse específico envolvido na modalidade de REURB tem por escopo identificar o responsável pela sua implantação e a adequação de obras de infraestrutura essenciais. Tendo o gestor municipal sobre si a responsabilidade de enquadrar as modalidades, recai sobre ela a responsabilidade pelos seus atos administrativos. Se a regularização fundiária urbana depende da implantação das obras de infraestrutura essenciais e a população a ser beneficiada não está de fato enquadrada no conceito de baixa renda, a eventual classificação em REURB-S poderá gerar improbidade administrativa sobre as autoridades municipais envolvidas.

Então vemos que a classificação da modalidade em REURB-S ou REURB-E é ato discricionário do Município, mas há elementos de ordem pública que devem ser respeitados, os quais tornam vinculados os critérios financeiros. Realmente, em se tratando de população que esteja acima dos limites de baixa renda, deverá a autoridade enquadrar a modalidade como sendo de interesse específico. O Decreto Federal 9.310/2018, o qual regulamenta a Lei 13465/2017, em seu artigo 6º determina que a classificação da população de baixa renda deve levar em consideração as peculiaridades locais e regionais de cada ente da federação, sugerindo que a renda não pode ser superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no país.

A incidência em conduta impropria decorre do fato de que, na REURB, as obras de infraestrutura são custeadas pelo município, que nem sempre terá êxito em ação regressiva contra eventual loteador clandestino ou irregular.

O Oficial do Registro de Imóveis é um dos atores do processo de Regularização, e sua conduta deve se pautar na maior proatividade para sanear os procedimentos, para que se atinja os fins da regularização. A fase do registro do processo de regularização fundiária, após a emissão da CRF (Certidão de Regularização Fundiária) impõe conduta de extrema complexidade, haja vista que sua análise de registrabilidade dos títulos divide os profissionais envolvidos. Por parte dos executores da ação e dos beneficiários, existe inegável interesse em reduzir sua atuação ao de mero registrador de tudo aquilo que resultar do processo.

Em artigo publicado em 19 de junho de 2024, Fabrício Silvestre Balieiro, Gestor de projetos de Regularização Fundiária, afirma que os CRIs (Cartórios de Registro de Imóveis) detêm uma relação de mero registro, não de Regularização. E compara sua atuação ao de um Registro Civil de Pessoas Naturais, quando recebe a documentação de uma criança para

proceder ao seu registro de nascimento. Afirma que o Oficial apenas recebe o processo, e o registra. Tudo isso com fins meramente de garantir a publicidade e conservação dos atos, não indo além de tal competência estrita.

Não procede tal afirmativa. Prova disso são as inúmeras suscitações de dúvidas apontadas por oficiais de registro de imóveis que foram mantidas, após apreciação de sua matéria pelas instâncias judiciárias competentes. O procedimento de Registro dos títulos oriundos da Regularização Fundiária, nas serventias de imóveis, configura garantia de observância da ordem jurídica em todas as suas fases. Os oficiais possuem competência para qualificar os títulos que lhes são apresentados, antes promover os atos de registro que garantam a real segurança jurídica material dos atos jurídicos representados por cada documento. Tal segurança jurídica não é somente efeito automático da fé pública de tais profissionais, ou decorrência da mera publicidade formal, mas também resulta do próprio procedimento processual que rege a atividade, razão maior da segurança jurídica dos atos que foram objeto de qualificação registral positiva.

A título de exemplo, vejamos decisão oriunda do CSM na AC nº 1008016-13.2023.8.26.0068:

**APELANTE: Município de Santana de Parnaíba. APELADO: Oficial de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Barueri. VOTO Nº 43.009**

**Registro de Imóveis - Dúvida julgada procedente - Registro de regularização fundiária – Anterior regularização promovida pelo Município e registrada - Pretensão de registro de nova regularização para corrigir a configuração de lotes e identificar os beneficiários do registro da propriedade - Correção do erro a ser feita mediante retificação do registro da regularização fundiária - Apelação não provida, com observação.**

O sucesso do procedimento então está sustentado tanto no processo perante o ente subnacional em atuação, quanto no que se desenvolve perante as Serventias Registrais imobiliárias. As boas práticas e colaboração entre estes dois atores irá sem dúvida levar o empreendimento ao sucesso esperado, tutelando os interesses dos beneficiários, diretos e

indiretos. Assim porque, segundo Paola de Castro Ribeiro Macedo:

"Dessa forma, pode-se afirmar que 'a irregularidade fundiária não é poder-dever, mas dever-poder do Estado uma vez que envolve a concretização de direito fundamental social que, portanto, se vincula a eminentemente interesses públicos e não se liga apenas a interesses privados já que envolve o bem-estar de parte da população que reside em locais caracterizados pela precariedade como favelas, comunidades, palafitas e afins".<sup>7</sup>

#### 4. Procedimento de Regularização

##### 4.1. Fases do processo de REURB (âmbito do processo pelo Ente Municipal).

A lei 13.465/2017 estabeleceu as fases do procedimento administrativo perante o ente público. Vejamos:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a

---

<sup>7</sup> Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, in *Coleção Direito Imobiliário*, Coord. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, vol. V, 2020, p. 60.

inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

#### a) Do requerimento

As pessoas interessadas declinadas no artigo 14 da lei 13.465/2017 são as legitimadas ativas para abertura do processo, através do requerimento.

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

Os legitimados ativos fazem o pedido perante a autoridade competente para o processo de tramitação da REURB, que é o Prefeito Municipal, por escrito. O pedido não tem forma vinculada, sendo processo administrativo. Contudo, seu conteúdo deve versar sobre temas de relevância, entre os quais temos: a identificação do núcleo urbano informal, seus ocupantes, a renda média dos ocupantes, as circunstâncias indicativas de sua consolidação e a descrição de obras de infraestrutura existentes no local, os equipamentos comunitários disponíveis e o pedido de regularização em REURB-S ou REURB-E.

#### b) Instauração da REURB

O pedido será recebido pelo órgão competente para seu processamento. Registrado e autuado, com remessa à autoridade competente para sua análise, a qual pode ser o chefe do

executivo municipal, ou outra autoridade designada por norma municipal. Através de despacho inicial será instaurado o procedimento da REURB.

O despacho deve trazer fundamentação, sendo o momento oportuno para o enquadramento do núcleo como informal e consolidado. Essa qualificação vai determinar o tipo de REURB, se será de interesse social ou específico. A omissão da autoridade municipal implicará em aceitação automática daquilo que for declarado pelo requerente, em seus documentos distribuídos.

A lei 13.465/2017 fixa prazo de 180 dias para que o Município classifique a regularização fundiária, lembrando-se a possibilidade de revisão administrativa dessa decisão orientada por critérios técnicos que a justifique. O pedido de abertura do procedimento poderá ser indeferido, mas o ente público indicará quais providências poderão ser adotadas para reformulação e reavaliação de sua decisão, quando for o caso, conforme artigo 32, parágrafo único da lei da REURB.

Recebido o pedido através do despacho inaugural do prefeito, deverá ser oficiado ao Oficial do Registro de Imóveis da circunscrição territorial, para que seja certificada a situação dos imóveis que serão objeto da REURB em suas matrículas e acervo.

O despacho inicial deverá ser tornado público, sendo publicado no diário oficial do município e afixado no mural de avisos do ente municipal.

### **c) Notificação dos Titulares**

Após a instauração do procedimento da REURB, o ente público deverá proceder às buscas para definir quem são os titulares de direitos reais interessados juridicamente no processo, além de seus confrontantes.

Sendo a modalidade de REURB-S, a cópia da decisão de instauração é enviada ao Oficial de Registro de Imóveis, sendo as buscas passíveis de solicitação no âmbito da própria serventia. Não raro as notificações são impossibilitadas pela vagueza e incerteza dos dados dos interessados, podendo tal barreira ser enfrentada por um trabalho de campo da equipe de topografia responsável pela realização dos trabalhos técnicos. Há engenheiros ou topógrafos, sem generalizações, que realizam trabalhos de seu ofício e não se dedicam a precisar quem

são os confrontantes e titulares de direitos sobre os imóveis em análise, entregando apenas memoriais e croquis sem as devidas anuências e identificação dos titulares, fato que dificulta, quando não inviabiliza, o sucesso de qualquer registro ou averbação a ser feita na serventia registral imobiliária. Não basta apenas entregar o detalhamento das confrontações e detalhes físicos dos imóveis, as declarações e anuências são pontos vitais para o saneamento real dos possíveis conflitos que venham a envolver as delimitações dos bens que são objeto de seus projetos.

Determinados com segurança os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação de núcleo urbano informal (na hipótese de loteamento clandestino ou irregular implantado por terceira pessoa que não o dono da área), os confrontantes e os terceiros eventualmente interessados, o ente público deverá iniciar suas notificações.

A notificação deverá ocorrer pelo correio, com aviso de recebimento, para o endereço constante da matrícula, com prazo de 30 dias para eventual impugnação contando da data de recebimento da notificação.

Não havendo sucesso no encontro dos interessados, a intimação será por edital, com prazo de 30 dias.

Se a REURB for precedida do **instrumento de demarcação urbanística**, fica dispensada a notificação dos titulares de domínio, os responsáveis pela implementação do núcleo urbano informal (na hipótese e o loteamento clandestino ou irregular ter sido implementado por terceira pessoa que não o dono da área), os confrontantes e os terceiros interessados (titular de algum direito real registrado ou averbado na matrícula).

Um aspecto importante e inovador da demarcação urbanística é a possibilidade de dispensar a notificação individual dos titulares de domínio, ou seja, os proprietários formais dos terrenos. Isso é permitido em determinadas condições, visando agilizar o processo de regularização fundiária.

**A dispensa de notificação dos titulares de domínio** está prevista no Artigo 19 da Lei nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018. Essas normas estabelecem que a notificação pode ser dispensada nas seguintes situações:

1. **Impossibilidade de Identificação:** Quando não for possível identificar ou localizar os titulares de domínio, mesmo após diligências razoáveis.

2. Publicidade Adequada: Quando a demarcação urbanística for amplamente divulgada por meio de publicação oficial, garantindo que a informação alcance o maior número possível de interessados.
3. Interesse Público: Quando a regularização fundiária for considerada de interesse público, especialmente em áreas de alta densidade populacional e vulnerabilidade social.

### **Procedimento de Dispensa**

Para dispensar a notificação individual dos titulares de domínio, devem ser seguidos alguns procedimentos legais:

1. Diligências Prévias: Realização de diligências para tentar identificar e notificar os titulares de domínio. Essas diligências podem incluir consultas a cadastros públicos, cartórios e outros registros oficiais.
2. Publicação Oficial: Divulgação ampla e oficial do ato de demarcação urbanística, por meio de publicação em diário oficial e em locais de fácil acesso à comunidade.
3. Justificação Documentada: Elaboração de um relatório justificando a impossibilidade de notificação individual, detalhando as diligências realizadas e os motivos da dispensa.

A demarcação urbanística é um instrumento essencial para a regularização fundiária urbana, permitindo identificar e delimitar áreas ocupadas irregularmente. A possibilidade de dispensar a notificação dos titulares de domínio, quando justificável, agiliza o processo de regularização, especialmente em áreas densamente ocupadas e de interesse social. Esse mecanismo, previsto na Lei nº 13.465/2017 e regulamentado pelo Decreto nº 9.310/2018, garante maior eficiência e eficácia na integração dessas áreas ao ordenamento urbano formal.

#### **d) Elaboração do Projeto de Regularização Fundiária.**

A próxima fase é a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária (PRF). O PRF

deve ser elaborado por um profissional habilitado e incluir um diagnóstico da área, propondo intervenções urbanísticas, melhorias infraestruturais e medidas de mitigação ambiental necessárias. Esta etapa envolve um conjunto de atividades técnicas, jurídicas e sociais destinadas a diagnosticar, planejar e propor intervenções que garantam a integração dos assentamentos informais ao contexto urbano formal.

O objetivo principal do PRF é criar um plano detalhado e executável que permita a legalização das ocupações irregulares, garantindo a segurança jurídica dos moradores, a melhoria das condições de vida e o ordenamento urbano sustentável. O PRF deve contemplar aspectos urbanísticos, ambientais e sociais, respeitando as diretrizes estabelecidas pelo poder público e as peculiaridades da área a ser regularizada.

Tratando-se de REURB-S, a lei estabeleceu duas possibilidades. Na primeira, se a área for pública, caberá ao ente público promotor do processo a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização, bem como o custeio da implantação da infraestrutura essencial, quando necessária. Na segunda possibilidade, se a área for particular, caberá ao ente público a responsabilidade de elaborar o projeto, bem como de suportar o custeio da infraestrutura essencial, quando necessária, mas com direito a ação de regresso perante o particular beneficiado, para reembolso.

Sendo a hipótese de ser REURB-E, incidente em área pública, se houver interesse, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio tanto do projeto quanto das obras de infraestrutura, com posterior cobrança aos seus beneficiários. No caso de ser área particular, a responsabilidade será de seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

Entre os componentes do projeto de Regularização Fundiária, temos um rol de elementos, os quais constam da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto 9310/2018, os quais são apresentados a seguir de forma sistematizada:

1. Diagnóstico da Área a Ser Regularizada.

- Levantamento Planialtimétrico Cadastral: Um mapeamento detalhado da topografia da área, identificando as características físicas do terreno, como elevações, depressões, cursos d'água, áreas de risco e outras peculiaridades geográficas. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 11, Inciso I)
- Caracterização da Ocupação: Identificação dos ocupantes, incluindo o número



de famílias, perfil socioeconômico, tempo de ocupação e condições de habitação. (Lei nº 13.465/2017, Art. 35, Inciso I).

- Avaliação Ambiental: Análise dos impactos ambientais da ocupação e das intervenções propostas, incluindo áreas de preservação permanente (APP), cobertura vegetal, qualidade do solo e corpos d'água. (Lei nº 13.465/2017, Art. 35, Inciso II).
- Infraestrutura Existente: Levantamento das infraestruturas existentes, como redes de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso, drenagem pluvial e equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, etc.). (Decreto nº 9.310/2018, Art. 11, Inciso II).

## 2. Proposta de Intervenção Urbanística

- Planejamento Urbanístico: Definição do parcelamento do solo, com a criação de lotes regulares, ruas, áreas verdes e espaços públicos. O planejamento deve seguir as normas urbanísticas vigentes e as diretrizes do plano diretor municipal. (Lei nº 13.465/2017, Art. 35, Inciso II)
- Melhorias Infraestruturais: Proposição de obras de infraestrutura necessárias para a adequação da área, incluindo pavimentação de vias, instalação de redes de água e esgoto, drenagem pluvial, iluminação pública e acessibilidade. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 11, Inciso III)
- Adequação Ambiental: Medidas para mitigação de impactos ambientais e recuperação de áreas degradadas, como reflorestamento, proteção de nascentes e tratamento de esgoto. (Lei nº 13.465/2017, Art. 35, Inciso III)

## 3. Aspectos Jurídicos e Documentais (Dec. 9310/2018 e Lei 13.465/2017)

- Memorial Descritivo: Documento detalhando as características físicas e jurídicas dos lotes e áreas públicas, incluindo dimensões, limites, confrontações e destinação. (art. 11, IV, Dec. 9310/2018)
- Planta de Situação e Parcelamento: Mapas que mostram a disposição dos lotes, ruas, áreas verdes e equipamentos públicos, conforme o planejamento urbanístico proposto (art. 11, V, Dec. 9310/2018).
- Regularização Jurídica: Proposta de regularização fundiária, incluindo a

identificação dos ocupantes, reconhecimento de posse, e procedimentos para a titulação e registro dos imóveis (art. 50, Lei 13.465/2017).

#### 4. Participação Social e Consulta Pública

- Envolvimento da Comunidade: Inclusão da comunidade local no processo de elaboração do PRF, por meio de reuniões, oficinas e consultas públicas. A participação dos moradores é fundamental para garantir que as intervenções atendam às suas necessidades e expectativas. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 12)
- Transparência e Comunicação: Divulgação ampla e transparente das etapas do processo, dos resultados dos diagnósticos e das propostas de intervenção, assegurando que todos os interessados estejam informados e possam contribuir. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 12, Parágrafo Único)

### **Procedimentos e Responsabilidades na Elaboração do PRF.**

#### 1. Contratação de Profissionais Habilitados

- O PRF deve ser elaborado por profissionais habilitados, como engenheiros civis, arquitetos urbanistas, biólogos e assistentes sociais, entre outros. Esses profissionais devem ser contratados pela administração pública ou por meio de parcerias com a iniciativa privada ou organizações da sociedade civil. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 14)

#### 2. Coordenação pelo Poder Público

- A prefeitura municipal ou o Distrito Federal é responsável pela coordenação e supervisão do processo de elaboração do PRF. Isso inclui a definição de diretrizes, a validação das etapas e a aprovação final do projeto. (Lei nº 13.465/2017, Art. 16; Decreto nº 9.310/2018, Art. 13)

#### 3. Integração com Políticas Públicas

- O PRF deve estar integrado às políticas públicas municipais, como o plano diretor, o plano de habitação, e as políticas de meio ambiente e desenvolvimento urbano. Essa integração garante que a regularização fundiária contribua para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

(Lei 13.465/2017, artigos 11 e 15; Decreto 9310/2018, artigos 3, 5 e 11, Inciso VI)

A integração do Projeto de Regularização Fundiária com políticas públicas é fundamental para assegurar que a regularização fundiária urbana contribua para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das cidades. As normas estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017 e pelo Decreto nº 9.310/2018 fornecem a base legal para essa integração, garantindo que o PRF esteja em consonância com os planos diretores municipais, planos de habitação, políticas ambientais e outras políticas públicas setoriais.

#### e) Conclusão da REURB (CRF – Certidão de Regularização Fundiária)

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é um documento fundamental no processo de Regularização Fundiária Urbana, que formaliza a situação jurídica de imóveis urbanos irregulares, objeto do procedimento. A CRF é emitida pela autoridade municipal competente após a conclusão das etapas de regularização, e seu principal objetivo é proporcionar segurança jurídica aos ocupantes dos imóveis, garantindo-lhes o direito à posse ou à propriedade.

A seguir, serão descritos de modo sistematizado os elementos fundamentais que devem compor a CRF.

##### 1. Conteúdo da CRF:

- Identificação do imóvel regularizado. (Lei nº 13.465/2017, Art. 11; Decreto nº 9.310/2018, Art. 20, Inciso I)
- Identificação dos beneficiários (ocupantes ou proprietários). (Lei nº 13.465/2017, Art. 11; Decreto nº 9.310/2018, Art. 20, Inciso II)
- Descrição do processo de regularização, incluindo as etapas concluídas. (Lei nº 13.465/2017, Art. 11; Decreto nº 9.310/2018, Art. 20, Inciso III)
- Eventuais restrições ou condicionantes para o uso do imóvel. (Lei nº 13.465/2017, Art. 11; Decreto nº 9.310/2018, Art. 20, Inciso IV)
- Informação sobre a inscrição no cadastro imobiliário municipal. (Lei nº 13.465/2017, Art. 11; Decreto nº 9.310/2018, Art. 20, Inciso V)

##### 2. Benefícios da CRF:

- Segurança jurídica aos ocupantes, permitindo o acesso a serviços públicos e financiamento. (Lei nº 13.465/2017, Art. 16, §1º)
- Melhoria na valorização do imóvel. (Lei nº 13.465/2017, Art. 16, §2º)
- Inclusão do imóvel no cadastro imobiliário oficial, permitindo a arrecadação de impostos e contribuições municipais. (Lei nº 13.465/2017, Art. 11)

### 3. Processo de Emissão da CRF:

- Diagnóstico e planejamento: Identificação dos imóveis e das famílias a serem beneficiadas, análise da situação fundiária e planejamento das ações de regularização. (Lei nº 13.465/2017, Art. 12)
- Projeto de regularização: Elaboração do projeto técnico, que inclui levantamento topográfico, planta do imóvel, e plano urbanístico. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 21 a 23)
- Análise e aprovação: Avaliação e aprovação do projeto pelas autoridades competentes. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 24 a 25)
- Execução das obras: Implementação de eventuais obras de infraestrutura necessárias. (Decreto nº 9.310/2018, Art. 26)
- Expedição da CRF: Após a conclusão das etapas anteriores, a CRF é emitida e entregue aos beneficiários. (Lei nº 13.465/2017, Art. 11; Decreto nº 9.310/2018, Art. 27 a 28)

A definição legal da CRF está na Lei da Reurb, artigo 11, Inciso V:

Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

O artigo 40 da lei da Reurb diz que o ato da autoridade competente deverá indicar as intervenções a serem executadas; aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do

processo; identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária regularizada e os seus respectivos direitos reais ou pessoais.

O órgão promotor da Reurb deverá se valer de um dos instrumentos instituídos pelo artigo 15 da lei da Reurb, dentre os quais destacamos a **legitimação fundiária** e a **legitimação de posse**. Não por outra razão, alguns itens das normas de serviços extrajudiciais estabelecem que os Oficiais do Registro de Imóveis devem recusar CRFs sem o reconhecimento de Direito Real sobre as unidades imobiliárias derivadas da regularização.

Em síntese, a aprovação do projeto de regularização fundiária ocorrerá através da expedição do **Título de Legitimação Fundiária** ou do **Título de Legitimação de Posse** e na **Certidão de Regularização Fundiária**.

A CRF então é o ato administrativo que conclui a aprovação da regularização, e não simples documento. A Lei 13.465/2017 estabeleceu, ainda, o conteúdo mínimo da CRF.

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

Para concluir, a Lei 13.465/2017 elenca em seu artigo 15 duas inovações legislativas entre os instrumentos da Reurb, que são a Legitimação Fundiária e a Legitimação de Posse. A **legitimação fundiária** foi estruturada nos artigos 23 e 24 da lei. Convém transcrever seu conteúdo:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito

real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

- I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)
- II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado,

a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 , os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes.

Vicente de Abreu Amadei conceitua esse instrumento da Reurb como:

“(…) Modo originário de aquisição de direito real de propriedade (exceção ao princípio da continuidade) conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, mediante Certidão de Regularização Fundiária (CRF), àquele que detiver áreas públicas ou privada, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado (núcleo de difícil reversão), existente em 22 de dezembro de 2016”.<sup>8</sup>

A legitimação fundiária constitui direito real tipificado pelo artigo 23 da lei da Reurb, fora do rol exemplificativo do código civil, em seu artigo 1225. Desta forma atende ao princípio da tipicidade dos direitos reais, o qual veda sua criação por fonte diversa da lei, ou norma de hierarquia superior. Além de ser direito real, tem natureza originária, não tendo nenhuma derivação causal ou subjetiva com a situação jurídica anterior, nem transmissibilidade de obrigações *propter rem*, que é comum em derivações objetivas que ocorrem na aquisição de direitos reais que não ostentam a natureza originária, a exemplo da compra e venda.

Questão complexa no âmbito da legitimação fundiária reside na aquisição originária sobre imóveis de titularidade de ente público. Em seus escritos, Vicente de Abreu Amadei pontua:

---

<sup>8</sup> In Amadei, Vicente de Abreu. *Primeiras impressões sobre a Lei nº 13465/2017*, ARISP, p. 52.

“(…) Apontar, então, em legislação infraconstitucional, instituto que resulte em perda forçada de propriedade, alheia ao elemento volitivo do dono (não se cuida, por exemplo, de alienação, renúncia e abandono), sem contrapartida econômica, fere a lógica ordinária de nossa ordem jurídica-econômica, que encontra exceção apenas na antiquíssima usucapião e, daí, até mesmo para salvar a constitucionalidade da legitimação fundiária, melhor mesmo é qualificá-la, em sua substância, como uma espécie de usucapião. Afinal, a interpretação que salva sua constitucionalidade da norma e do instituto jurídico é preferível à que resulta em inconstitucionalidade. Mas, então, novamente o dilema: se for, em verdade, usucapião, talvez salve-se a legitimação fundiária de área privada, mas não há esperança para a legitimação fundiária de área pública (art. 183, §3º da CF).”<sup>9</sup>

A questão é complexa. Podemos visualizar argumentos em favor e contra a constitucionalidade do instituto. Vejamos:

#### **Argumentos de Constitucionalidade**

##### 1. Função Social da Propriedade:

A Constituição Federal do Brasil, em seu Art. 5º, XXIII, e Art. 170, III, estabelece a função social da propriedade. A regularização fundiária atende a essa função ao integrar áreas irregulares à formalidade urbana, promovendo justiça social.

##### 2. Direito à Moradia:

O Art. 6º da Constituição reconhece a moradia como direito social. A regularização de áreas públicas ocupadas, desde que para fins de moradia e atendendo aos requisitos legais, contribui para a realização desse direito.

##### 3. Competência Legislativa:

A União tem competência para legislar sobre desapropriação e política urbana, conforme Art. 22, I e Art. 182 da Constituição, o que embasa a Lei nº 13.465/2017.

#### **Argumentos de Inconstitucionalidade**

##### 1. Imprescritibilidade dos Bens Públicos:

O Art. 183, § 3º da Constituição estabelece que os imóveis públicos não podem ser

---

<sup>9</sup> Idem, p. 90 e 91.



adquiridos por usucapião. Argumenta-se que a legitimação fundiária contraria esse princípio ao permitir a transferência de propriedade de bens públicos.

## 2. Princípio da Legalidade e da Propriedade Pública:

O Art. 37 da Constituição exige que a administração pública aja estritamente conforme a lei. A transferência de propriedade de bens públicos para particulares pode ser vista como uma violação desse princípio, especialmente se não houver contrapartida justa ou processo administrativo rigoroso.

## 3. Igualdade e Imparcialidade:

A transferência de bens públicos pode ser questionada sob o princípio da igualdade (Art. 5º, caput) se beneficiar desproporcionalmente certas pessoas ou grupos em detrimento do interesse público.

Decerto, o instituto divide opiniões e se reveste de todos os requisitos para uma futura definição no âmbito dos Tribunais e Corte Constitucional.

Por fim, breves considerações a respeito da **legitimação de posse**. Está disciplinada entre os artigos 25 a 27 da lei da Reurb.

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos .

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do [art. 183 da Constituição Federal](#) , independentemente de

prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo [art. 183 da Constituição Federal](#), o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente .

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Art. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

É instrumento jurídico de uso restrito para fins de regularização fundiária e somente pode ter como objeto imóvel particular situado em núcleo urbano informal. A diferença entre legitimação fundiária e legitimação de posse está relacionada ao tipo de direito conferido ao ocupante do imóvel e ao processo legal envolvido em cada caso.

A legitimação de posse é um mecanismo que confere ao ocupante de um imóvel urbano irregular a posse do bem, mas não o direito de propriedade. É um passo preliminar que pode, eventualmente, levar à obtenção da propriedade. Objetiva reconhecer formalmente a posse de um imóvel urbano irregular, conferindo segurança jurídica ao possuidor e possibilitando futuras regularizações que podem culminar na aquisição do direito de propriedade.

De certo modo, podemos fazer uma analogia da legitimação de posse com uma usucapião automática, que se aperfeiçoa de pleno pelo simples decurso do prazo de cinco anos a contar do registro do título de legitimação, no Registro Imobiliário, sendo irrelevante o período antecedente de exercício de posse. Satisfeitos os requisitos da usucapião, tendo o título sido registrado e decorrido o prazo do artigo 26, de cinco anos, haverá conversão

automática da natureza da posse para direito real de propriedade de modo originário, com a consequente baixa em qualquer gravame ou ônus que recaia sobre o imóvel.

## **5. PROCEDIMENTO NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS**

Em brevíssimo resumo, tendo em vista os fins do trabalho, passaremos ao estudo do procedimento no Registro de Imóveis, tendo em vista que por si só o tema renderia um livro inteiro, mas aqui é tema para um subcapítulo de artigo.

Recebido o processo administrativo de regularização fundiária com a CRF, o Oficial de Registro de Imóveis instaura o procedimento administrativo com o protocolo e autuação dos documentos apresentados para análise. O registro da regularização fundiária independe de autorização do Ministério Público ou Judicial, e tramitará em prenotação única na esfera da serventia extrajudicial. Protocolizados os documentos, será iniciada a qualificação registrária. No prazo de 15 dias a nota de exigências deverá ser emitida para saneamento pelo ente municipal daquilo que merecer complementação ou correção, no acervo documental que compõe o processo da Reurb. Na nota devolutiva, os requisitos que não foram atendidos do marco regulatório devem ser apontados pelo Oficial de forma específica, apontando as medidas que devem ser tomadas para satisfação das exigências.

Se a parte legitimada não se conformar com a nota de exigências, suscitará dúvida sob o regime do artigo 198 e seguintes da lei 6015/1973. Não havendo suscitação de dúvida, nem atendimento das exigências formuladas pelo oficial, o procedimento de registro será encerrado em 30 dias a contar da remessa da nota devolutiva ao interessado, prazo este que pode variar a depender do Código de Normas Extrajudiciais de cada estado. Estando a documentação em ordem, o registro da Regularização Fundiária é concluído no prazo de 60 dias, no âmbito da Serventia Registral Imobiliária. O artigo 30 da lei 13.465/2017 define os documentos que devem ser apresentados na serventia imobiliária. Segue sua transcrição:

Art. 30. Para a efetivação do registro da Regularização Fundiária Urbana (REURB) no cartório de registro de imóveis competente, deverão ser apresentados os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo do imóvel, que permitam a identificação e a

- individualização do imóvel regularizado;
- II - certidão de regularização fundiária, emitida pela autoridade municipal competente, que comprove a regularidade do imóvel no âmbito da REURB;
  - III - projeto de regularização fundiária, aprovado pela autoridade municipal, contendo os elementos técnicos e jurídicos necessários à regularização do imóvel;
  - IV - declaração do município que aprove o projeto de regularização fundiária, atestando a conformidade com o plano diretor e legislação urbanística municipal;
  - V - Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), emitidos pelo conselho profissional competente (CREA ou CAU);
  - VI - certidões negativas de débitos fiscais e tributários, relativas ao imóvel a ser regularizado;
  - VII - documentos pessoais dos beneficiários do processo de regularização, que permitam a identificação formal dos ocupantes e futuros proprietários.

O Oficial está dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, se o procedimento administrativo estiver instruído com certidão lavrada nos termos do artigo 31 da lei da Reurb, ou se tal providência já tiver sido tomada no curso do processo administrativo.

Sanadas as inconsistências relacionadas com matrículas ou transcrições de origem, com as devidas averbações de especialização da área objeto da Reurb, o Oficial encerra o procedimento com a abertura das matrículas individualizadas para as unidades imobiliárias resultantes do projeto de regularização aprovado, conforme as normas de serviço envolvidas no âmbito do estado no qual tramite o processo.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O tema da Reurb está relacionado a um dos grandes ativos de interesse jurídico, social e econômico nacionais. O acesso à terra é ponto central da organização brasileira e

tradicionalmente foi formatada na modalidade de latifundiária para exploração da atividade econômica rural, relegando a ocupação urbana a uma situação de informalidade e falta de planejamento estrutural. As cidades vão crescendo de forma irregular, e o impacto desta situação se faz sentir sobretudo nos núcleos ocupados por populações de baixa renda.

Entre alguns dos principais aspectos da importância da Reurb para o desenvolvimento do país, podemos citar: inclusão social e cidadania; desenvolvimento econômico; planejamento urbano e ambiental; redução de conflitos; acesso a recursos públicos; fomento à participação comunitária. Em resumo, a Reurb é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país, promovendo a legalização de assentamentos informais, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, e contribuindo para a organização e crescimento das cidades de forma ordenada e planejada.

## **REFERÊNCIAS**

Amadei, Vicente de Abreu. Primeiras impressões sobre a Lei nº 13465/2017, ARISP.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KÜSTER, Percy José Cleve. Regularização Fundiária Urbana: Do Caos à dignidade. Da teoria à Prática. 1. ed. São Paulo: YK, 2021.

Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)

Pedroso, Alberto Gentil de Almeida, Coord., Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes, São Paulo: Thonson Reuters Brasil, in Coleção Direito Imobiliário, vol. V, 2020.

PINTO, Sílvia Beatriz F. de Toledo. As Posturas Municipais e o Espaço Urbano: Rio de Janeiro, 1822-1889. São Paulo: Annablume, 2007