

NOTA TÉCNICA nº 3/2025

Do 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 titular núcleos urbanos informais, 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 criou um regime jurídico nacional para a regularização fundiária urbana, disciplinando de forma distinta os procedimentos para REURB-S (de interesse social) e REURB-E (de interesse específico), ambos regulamentados pelo Decreto nº 9.310/2018.

Limitação temporal: Embora o art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/2017 preveja que a *legitimação fundiária* somente pode ser aplicada a núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, tal restrição refere-se unicamente à utilização desse específico instrumento de titulação. Não se trata, portanto, de um limite temporal à regularização fundiária em si. A legislação permite que núcleos consolidados após essa data também sejam objeto de REURB, desde que empregadas outras modalidades jurídicas previstas no ordenamento.

Procedimento extrajudicial simplificado: O processo de REURB é predominantemente administrativo e extrajudicial, dispensando intervenções judiciais ou do Ministério Público, salvo em casos de impugnação. Consiste na emissão, pelo Poder Público competente, da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), título apto ao ingresso no Registro Imobiliário.

Segurança jurídica aos beneficiários: O registro da CRF gera a abertura de matrículas regularizadas para os ocupantes, conferindo-lhes título de propriedade ou outro direito real, com plena segurança jurídica. A titulação obtida via REURB efetiva o direito fundamental à moradia, contribuindo para a função social da propriedade, sem violar direitos de terceiros ou normas ambientais.

¹ Nota Técnica elaborada por Bernardo Chezzi, Gabriel Souza e Carlos Olivo, da assessoria jurídica do RIB, com revisão do Registrador Eduardo Schroeder

Uniformização normativa e diretrizes nacionais: O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou atos normativos para harmonizar a implementação da REURB em todos os Estados, orientando as Corregedorias estaduais a adequarem seus Códigos de Normas e procedimentos internos.

Gratuidade e modernização de procedimentos em casos sociais: Para os casos de interesse social, a legislação garante gratuidade nos primeiros registros dos direitos reais dos beneficiários, além de dispensar diversos documentos técnicos e certidões, visando reduzir custos e entraves operacionais.

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.

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, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5771, na qual, embora tenha sido iniciado julgamento em sessão virtual realizada entre os dias 16 e 23 de maio de 2025, o Ministro Gilmar Mendes apresentou pedido de destaque, retirando o processo do ambiente virtual e remetendo-o ao plenário presencial do STF, ainda sem data designada.

2. Contextualização

A regularização fundiária urbana no Brasil insere-se no contexto do direito à cidade e à moradia digna, previstos na Constituição Federal (art. 182²). Embora a Lei Federal nº 10.257/2001 já trouxesse instrumentos de política urbana para inclusão de áreas irregulares, faltava um procedimento administrativo abrangente para incorporar assentamentos informais ao registro imobiliário.

Tentativas anteriores, como programas de regularização previstos na Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida) e em legislações esparsas, tinham alcance limitado e não produziram uniformidade nacional.

Nesse cenário, a Medida Provisória nº 759/2016 foi editada para enfrentar o elevado déficit de formalização imobiliária urbana no país. Essa MP foi convertida na Lei Federal nº 13.465, de 11

² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

de julho de 2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária urbana”, entre outros temas.

A Lei 13.465/2017 representou um marco legal unificador, consolidando e ampliando mecanismos de regularização fundiária em todo o país. No âmbito urbano, instituiu-se formalmente a REURB, delineada como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes³.

Para viabilizar a aplicação prática da REURB, sobreveio o Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018, regulamentando minuciosamente os procedimentos da Lei 13.465/2017 no tocante à regularização fundiária urbana.

O Decreto 9.310/2018 detalhou as etapas do processo administrativo, as atribuições dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e, principalmente, Municípios) e as categorias de regularização (Reurb-S e Reurb-E), padronizando formulários como a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e procedimentos registrais.

Desde então, a REURB passou a compor a política pública nacional de desenvolvimento urbano. A implementação em escala nacional foi impulsionada por programas federais e estaduais: por exemplo, no Estado de Santa Catarina, editou-se o Decreto Estadual nº 1.468/2018⁴, instituindo o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana (REURB-SC).

Iniciativas semelhantes ocorreram em diversos Estados e Municípios, evidenciando a necessidade de integração entre as normas federais e as práticas locais.

Lembre-se, contudo, que apesar de recomendado, não é necessário uma norma local regulamentadora, a legislação federal já é suficiente para a autoaplicação da ferramenta nos municípios.

3. Limitação Temporal da Legitimação Fundiária

Entre os instrumentos criados pela legislação destaca-se a legitimação fundiária, prevista no art. 9º, como forma autônoma de aquisição do direito real, independentemente do título anterior.

A leitura do §2º do art. 9º da referida lei — e do §2º do art. 1º do Decreto nº 9.310/2018, que o regulamenta — tem gerado interpretações restritivas no que tange à possibilidade de regularização de núcleos urbanos formados após a edição da norma.

³ Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

⁴ <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2018/001468-005-0-2018-003.htm>. Acesso em 13.05.2025.

Contudo, a correta hermenêutica desses dispositivos revela que a limitação temporal ali contida se refere apenas à vedação do uso da legitimação fundiária para ocupações posteriores à data da instauração do processo de regularização, e não à viabilidade da regularização fundiária como um todo.

O §2º do art. 9º da Lei nº 13.465/2017 estabelece:

“§ 2º A Reurb **promovida mediante legitimação fundiária** somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.”

O mesmo conteúdo é reiterado no §2º do art. 1º do Decreto nº 9.310/2018. A norma, ao vedar o uso da legitimação fundiária para ocupações posteriores, não impõe, entretanto, qualquer restrição quanto à data de consolidação do núcleo urbano como condição para a regularização fundiária. O legislador não delimitou um marco temporal fixo (como a entrada em vigor da lei ou outra data específica) para definir quais núcleos poderiam ou não ser objeto de regularização.

A interpretação teleológica da norma deve considerar os fins visados pela política pública de regularização fundiária: promoção da cidadania, do direito à moradia⁵ e da função social da propriedade, nos termos do art. 5º, XXIII⁶, art. 6º e art. 170, III⁷ da Constituição Federal.

Limitar o acesso à regularização fundiária a núcleos consolidados antes de 2017 implicaria violar tais princípios e restringir indevidamente o alcance da política pública.

A regularização fundiária não é um benefício ou concessão graciosa do poder público, mas sim um instrumento de implementação da política urbana, devendo ser interpretado em conformidade com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com a função social da propriedade.

Essa abordagem é compatível com a natureza declaratória da regularização fundiária, que reconhece e formaliza uma situação fática consolidada. A consolidação da ocupação é o critério relevante, e não a data de sua origem. Restringir a regularização a marcos temporais não previstos na norma significaria impor ônus desproporcional à população vulnerável e comprometer a efetividade do direito à moradia.

⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁶ XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
III - função social da propriedade;

4. Conclusão

A Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, instituiu um regime normativo robusto, claro e de aplicação nacional, já incorporado de forma eficaz pelos entes federativos por meio de legislação estadual/municipal específica e por normas do CNJ ou das Corregedorias.

A limitação constante no §2º do art. 9º da Lei nº 13.465/2017 — e repetida no §2º do art. 1º do Decreto nº 9.310/2018 — restringe-se à vedação do uso da legitimação fundiária para ocupações ocorridas após 22 de dezembro de 2016.

Essa interpretação reforça a compatibilidade da REURB com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do direito à moradia e da função social da propriedade, e assegura que a regularização fundiária possa alcançar, sem limitações temporais indevidas, todos os núcleos urbanos consolidados, promovendo segurança jurídica e cidadania às populações envolvidas.

Assim, não há óbices legais de caráter geral que impeçam os Registradores de Imóveis de procederem aos registros fundiários em qualquer estado do país. Ao contrário, há um claro comando legal, respaldado por uma necessidade social urgente, para que esses registros sejam efetivados com celeridade, garantindo a titulação e a inserção formal de milhões de famílias no sistema jurídico de propriedade.

São Paulo/SP, 13 de outubro de 2025.

Ari Álvares Pires Neto

Presidente do RIB

Ricardo Martins

Presidente do Conselho de Administração do RIB

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: KPGGS-6FU5T-DVV8J-LKD4G

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)

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

<https://assinador.registrodeimoveis.org.br/validate/KPGGS-6FU5T-DVV8J-LKD4G>

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

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