

Fellipe Duarte

**Regularização Fundiária
Urbana (REURB)
*Doutrina e Prática***

2027

A ALTERAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA POR LEI MUNICIPAL

A Lei n.º 13.465/2017 estabelece os procedimentos gerais para a REURB. No entanto, em razão da competência dos Municípios estabelecida pelos arts. 30, VIII, e 182 da Constituição Federal, cabe aos Municípios criar legislações com normas específicas sobre REURB. O art. 30, II, da Constituição Federal determina que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Diante disso, muitos Municípios têm legislado, criando regras mais direcionadas para o procedimento de REURB.

Nesse contexto, questiona-se se poderia o Município alterar ou restringir o rol de legitimados ativos para a propositura da REURB. Considerando-se que o rol é meramente exemplificativo, pois visa garantir o direito social à moradia, entendemos que a ampliação do rol por lei municipal não deve ser vedada. Assim, poderia determinado Município incluir, como legitimado ativo, um órgão específico que não constasse expressamente da legislação federal.

Por outro lado, não poderia a legislação municipal restringir o rol de legitimados à propositura da REURB, em respeito ao princípio da legalidade e à estrutura federativa de repartição de competências legislativas. Deve-se, assim, observar a hierarquia das normas.

Em Montes Claros/MG, foram editados a Lei Complementar Municipal n.º 113/2023 e o Decreto n.º 4.661/2023, ambos tratando da REURB no âmbito do Município. A legislação em questão dispôs a transferência automática, para o Município, da titularidade de todos os processos de REURB-S instaurados na cidade¹. O Decreto, por sua vez, dispôs que o Município assumiria

1. Art. 2.º da Lei Complementar Municipal n.º 113/2023. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a converter os pedidos de particulares no Programa de Regularização Fundiária – REURB, na

a responsabilidade dos ônus administrativos e financeiros oriundos dos referidos processos². Ao transferir a titularidade ao Município, houve a implícita restrição da legitimidade de qualquer outro ente que figure no rol do art. 14 da Lei n.º 13.465/2017.

No contexto da legislação *supra*, foi proposta REURB-S³ por uma associação devidamente inscrita no Registro Civil das Pessoas Jurídicas. Diante da legislação municipal, que transferiu a titularidade dos processos de REURB-S para o Município, a procuradoria deu parecer⁴ no sentido de que a discussão sobre a legitimidade da associação devia ser superada, admitiu a associação como terceiro interessado e autorizou a instauração da respectiva REURB de ofício.

Para instruir o referido processo de REURB no Município, a associação realizou buscas de certidões imobiliárias no cartório de registro de imóveis competente. O registrador de imóveis, por sua vez, expediu nota devolutiva sob o argumento de que não havia sido comprovada a legitimidade da associação para requerer REURB-S.

Diante desse histórico, a associação ajuizou mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal que negou legitimidade da entidade para solicitar REURB-S. Em sede de apelação, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais concedeu a segurança para declarar a legitimidade da associação para requerer REURB⁵.

modalidade de interesse social (REURB-S), regido pelo disposto na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, e assumir a titularidade dos procedimentos para ao final conceder os títulos de propriedade aos interessados, assumindo para tanto os ônus administrativos e financeiros da regularização.

2. Art. 1.º, § 1.º, do Decreto n.º 4.661/2023. Fica autorizada, nos termos do artigo 2.º, da Lei Complementar Municipal de n.º 113, de 03 de outubro de 2023, a assunção pelo ente municipal dos ônus administrativos e financeiros oriundos dos aludidos procedimentos de regularização fundiária.
3. Processo administrativo n.º 18.571/2019.
4. De acordo com a procuradoria, “isso não significa que a entidade será afastada ou que não poderá intervir no feito, tendo em vista que é possível divisar liame entre os moradores do núcleo urbano e a associação, sendo o questionamento levantado quanto à natureza jurídica da relação entre eles estabelecida. Noutras palavras, o Instituto poderá continuar intervindo no feito, podendo figurar como terceiro interessado, nos termos do art. 6.º, parágrafo único, da Lei Municipal n.º 3179/2003 [...] desvela-se, portanto, a possibilidade jurídica de promoção da REURB-S no Núcleo Urbano Informal delimitado nestes autos *ex officio*, firme na autorização contida no art. 14, I, da Lei Federal n.º 13.465/2017, admitindo-se a intervenção do instituto, que ora figura como requerente, na qualidade de terceiro interessado, nos termos do art. 6.º, parágrafo único, da Lei Municipal n.º 3179/2003, mediante decisão da autoridade competente”.
5. Vale destacar trecho do julgado: “Embora caiba ao Município, conforme o art. 30 da Lei n.º 13.465/2017, processar e aprovar o projeto de REURB e expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), essa competência administrativa não se confunde com a legitimidade para requerer a instauração do procedimento junto ao registro imobiliário, a qual é assegurada

Nesse sentido, qualquer restrição, por parte do Município, relativa a direito socialmente garantido pela lei federal deve ser questionada. Embora haja evidente competência legislativa do Município garantida pela Constituição Federal, entendemos pela vedação de restrição de direitos sociais assegurados pela própria política pública da REURB.

também a particulares e associações devidamente constituídas. A conversão automática da titularidade dos pedidos apresentados por particulares em favor do Município, conforme previsto no art. 2.º da Lei Complementar Municipal n.º 113/2023 e executado pelo Decreto n.º 4.661/2023, configura restrição indevida à legitimidade expressamente assegurada por norma federal de caráter geral, violando o princípio da legalidade e a vedação ao retrocesso institucional” (TJMG, Apelação Cível 50338637820238130433, Relator: Des. Raimundo Messias Júnior, Data de Julgamento: 11/11/2025, Câmaras Cíveis, 2.ª Câmara Cível, Data de Publicação: 18/11/2025).

A (NÃO) APLICAÇÃO DA LEI N.º 6.766/1979 NA REURB

Quando se fala em REURB, refere-se a quebra de paradigmas. Como colocado na introdução desta obra, muitas vezes profissionais que atuam na área enfrentam dificuldades de aceitar algumas dessas quebras de paradigmas. Uma delas é a não aplicação da Lei n.º 6.766/1979 no âmbito da REURB, conforme dispõe o art. 70 da Lei n.º 13.465/2017¹.

A sistemática criada pela Lei n.º 13.465/2017 é diferente da sistemática preexistente da Lei n.º 6.766/1979. Enquanto a primeira leva em conta a simplificação de procedimentos para fins de regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, a segunda se aplica a loteamentos passíveis de regularização, ou seja, que não estão à margem da legislação.

Em que pese a disposição expressa do art. 70 da Lei n.º 13.465/2017, a prática tem mostrado que há ainda muitos Municípios fazendo exigências previstas na Lei n.º 6.766/1979 para a conclusão da REURB. Cite-se, como exemplo, despacho² em REURB que tramitou no Município de Lima Duarte/MG, que exigiu o calçamento para a regularização de núcleo urbano. Ora, a exigência de vias de circulação está prevista no art. 2.º, § 6.º, I, da Lei n.º 6.766/1979. No entanto, para fins de REURB, a infraestrutura essencial diz respeito somente ao sistema

-
1. Art. 70. As disposições da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, não se aplicam à REURB, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no *caput* e nos §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º, do art. 40 e nos arts. 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei.
 2. No Processo Administrativo n.º 45/2023, o Município de Lima Duarte/MG exigiu a finalização do calçamento para fins de aprovação da regularização fundiária do núcleo urbano. A legislação que regulamenta a REURB no Município, assim como a legislação federal, não incluiu o calçamento como infraestrutura básica para fins de REURB. O Município em questão fundamentou sua exigência se utilizando da Lei n.º 6.766/1979.

de abastecimento de água potável, sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, rede de energia elétrica domiciliar e soluções de drenagem³.

Não é incomum, na prática, observar Municípios que se utilizam da legislação urbanística referente a loteamentos para fundamentar exigência de cumprimento desses requisitos – muitos deles presentes na Lei n.º 6.766/1979 – no âmbito do processo administrativo de REURB.

Em que pese a regra geral da não aplicação da Lei n.º 6.766/1979 no âmbito da REURB, a própria legislação traz algumas exceções, as quais serão pontualmente tratadas em seguida.

15.1. PROIBIÇÃO DE VENDER OU PROMETER VENDER PARCELA DE LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO NÃO REGISTRADO

O art. 37 da Lei n.º 6.766/1979 estabelece que “é vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado”. Esse dispositivo é justamente uma das exceções previstas no art. 70 da Lei n.º 13.465/2017, de modo que esse dispositivo específico se aplica à REURB. No mesmo sentido, repetindo integralmente a transcrição do dispositivo, é a previsão do art. 37 do Decreto n.º 9.310/2018.

Portanto, embora o microssistema da regularização fundiária permita a regularização de núcleos urbanos informais consolidados, continua vedada a venda de lotes em loteamentos que não tenham sido levados a registro no cartório de registro de imóveis. Trata-se, obviamente, de legislação que visa proteger os adquirentes desses lotes irregulares ou clandestinos.

No mesmo sentido, observe que o art. 76 do Decreto n.º 9.310/2018 estabelece que o Poder Público municipal ou distrital notificará os titulares de domínio ou os responsáveis pelos núcleos urbanos consolidados, de interesse específico, existentes na data de publicação do decreto, para que, no prazo de 90 dias, protocolem pedido da REURB-E acompanhado da documentação e dos projetos necessários. Trata-se de um claro instrumento que visa estimular a regularização dos núcleos até então existentes.

3. Rol do art. 36, § 1.º, da Lei n.º 13.465/2017.

15.2. SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS DAS PRESTAÇÕES RESTANTES PELO ADQUIRENTE, EM RAZÃO DA NÃO REGULARIDADE DO IMÓVEL

Outra exceção à regra é o disposto no art. 38 da Lei n.º 6.766/1979, segundo a qual, verificado que o loteamento ou o desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal (ou DF), deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta. A exceção em questão vem como regra no art. 77 do Decreto n.º 9.310/2018.

Assim, se o adquirente do lote verificar a ausência de registro do loteamento ou desmembramento, poderá ele suspender os pagamentos das prestações e notificar o loteador para que supra a falta.

Uma vez suspensos os pagamentos, o adquirente do lote efetuará o depósito das prestações devidas no cartório de registro de imóveis, que as depositará em instituição financeira, em conta, com incidência de juros e correção monetária, cuja movimentação dependerá de autorização judicial⁴.

Rodrigo Botani⁵ lembra que, se houver violação de regras ambientais que prejudiquem a regularização do loteamento, os adquirentes das unidades podem se utilizar do art. 81, parágrafo único, I, do Código de Processo Civil. Para fins de resguardar direitos difusos e coletivos, é possível que o Ministério Público ou o Município celebrem termo de ajustamento de conduta com o responsável pela formação do núcleo que causou o prejuízo⁶.

15.3. NULIDADE DA CLÁUSULA DE RESCISÃO DE CONTRATO POR INADIMPLENTO DO ADQUIRENTE, QUANDO O LOTEAMENTO NÃO ESTIVER REGULARMENTE INSCRITO

Outra exceção à regra de não aplicação da Lei n.º 6.766/1979 é o disposto em seu art. 39, segundo o qual será nula de pleno direito a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente, quando o loteamento não estiver regularmente inscrito. Nesse sentido, o art. 46 da mesma lei estabelece que o loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

4. Art. 77, § 1.º, do Decreto n.º 9.310/2018.

5. BOTANI, Rodrigo. Limites de aplicação da Lei n.º 6.766/79 à REURB. In: CAMBLER, Everaldo Augusto; BATISTA, Alexandre Jamal; ALVES, André Cordelli (coord.). *Estatuto fundiário brasileiro: comentários à Lei n. 13.465/2017*. São Paulo: Editora IASP, 2018. t. I, p. 136.

6. Art. 5.º, § 6.º, da Lei n.º 7.347/1985.

Assim, estando a unidade adquirida sob processo administrativo de REURB, ainda que o adquirente tenha suspenso os pagamentos das prestações sob o fundamento do art. 38 da Lei n.º 6.766/2017 – ou art. 77 do Decreto n.º 9.310/2018 –, não pode o loteador considerar a rescisão do contrato por força de cláusula contratual específica. Isso porque a própria legislação determina sua nulidade de pleno direito.

Trata-se, obviamente, de regra destinada à proteção do adquirente desses lotes. Estando o núcleo urbano consolidado sob processo administrativo de REURB, não faz sentido a tentativa de rescisão do contrato, uma vez que, ao final do procedimento, provavelmente ocorrerá a regularização do núcleo com a titulação desse adquirente.

15.4. REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL REALIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL OU DISTRITO FEDERAL NO CASO DE OMISSÃO DO LOTEADOR

O art. 40 da Lei n.º 6.766/1979 é outra exceção de dispositivo aplicável no âmbito da REURB.

Como já verificado, caso ocorra a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado, a Prefeitura Municipal – o Distrito Federal ou o Ministério Público – notificará o loteador para suprir a falta. Caso o loteador permaneça inerte, poderá a própria Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal procederem com a regularização do loteamento ou desmembramento não autorizado, ou executado sem observância das determinações da licença expedida. Essa é justamente a disposição do art. 40 da Lei n.º 6.766/1979.

Portanto, não se pode alegar a impossibilidade dessa notificação com base no art. 70 da Lei n.º 13.465/2017, pois se trata de uma das exceções previstas em lei.

Trata-se de dispositivo sensato, à medida que o Município tem competência de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano⁷. Trata-se verdadeiramente de um poder-dever do Município, conforme entendimento do STJ⁸.

7. Art. 30, VIII, da Constituição Federal.

8. STJ, REsp 1.565.310/SP 2013/0296328-9, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 18/08/2016, Segunda Turma, Data de Publicação: *DJe* 26/08/2020.

15.5. A OBTENÇÃO DO REGISTRO DE PROPRIEDADE DO LOTE APÓS A REGULARIZAÇÃO REALIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL

Outra exceção é aquela prevista no art. 41 da Lei n.º 6.766/1979, cujo trecho se transcreve: “Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado”.

15.6. DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS NÃO REGISTRADOS

A outra exceção, prevista no art. 42 da Lei n.º 6.766/1979, diz respeito à desapropriação de imóveis não registrados. O dispositivo determina que, nas desapropriações, não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado.

Quanto à desapropriação, sua indenização deve ser justa⁹. Compreende-se justa como “aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”¹⁰.

No caso em apreço, é justa aquela indenização que não considera os terrenos ainda não vendidos ou compromissados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização em desapropriação.

15.7. REPARAÇÃO DE DANOS AO PODER PÚBLICO

De acordo com o art. 43 da Lei n.º 6.766/1979, ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no art. 4.º, I, dessa lei não poderá ser alterada sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais. Seu parágrafo menciona que, nesse caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.

9. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 40. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2026. p. 733.

10. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 382-383.

Mesmo as unidades imobiliárias não registradas devem prever as áreas públicas reservadas para as ruas, praças, acesso aos lotes, rede elétrica, escoamento de águas, com condições mínimas de habitação.

Essa situação autoriza o ressarcimento do loteador ao poder público municipal. Trata-se de mais um dos dispositivos da Lei n.º 6.766/1979 que se aplicam à REURB.

15.8. EXPROPRIAÇÃO DE ÁREAS URBANAS, RELOTEAMENTO, DEMOLIÇÃO, RECONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO

O art. 44 da Lei n.º 6.766/1979 autoriza ao poder público expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para aquisição de novas unidades.

Expropriação é a ação e o efeito de ser um proprietário privado de sua propriedade. Possui sentido mais amplo que desapropriação, visto que tanto significa a venda forçada que o proprietário faz de sua propriedade para benefício ou utilidade pública quanto quer dizer o ato pelo qual é a pessoa, por ação intentada em juízo, desapropriada de sua propriedade¹¹.

O fato de o núcleo urbano ser objeto de regularização fundiária não retira o poder expropriante do art. 44 da Lei n.º 6.766/1979, do poder público.

15.9. IMPEDIR CONSTRUÇÕES ILEGAIS

O art. 45 da Lei n.º 6.766/1979 estabelece que o loteador, ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos, são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com restrições legais ou contratuais.

Nesse sentido, qualquer construção em desacordo com restrições legais ou contratuais poderá ser obstada por ação a ser proposta pelo loteador ou vizinhos. Essa regra se aplica ainda que a regularização do núcleo esteja em curso pela REURB.

11. DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 340.

15.10.IMPORTÂNCIA DOS REGISTROS E CONTRATOS PARA AÇÃO OU DEFESA DO TITULAR

O art. 46 da Lei n.º 6.766/1979 estabelece que o loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

Por óbvio, qualquer defesa que o loteador faça deverá contar, obrigatoriamente, com a apresentação dos registros e contratos referidos pela lei. No âmbito da REURB, a regra também se aplica.

15.11.RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO GRUPO ECONÔMICO OU FINANCEIRO

O art. 47 da Lei n.º 6.766/1979 prevê que, se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será solidariamente responsável pelos prejuízos por ele causados aos compradores de lote e ao Poder Público.

Para o correto entendimento desse dispositivo, é preciso compreender o que seria o grupo econômico. No direito brasileiro, há a previsão de duas espécies de grupo empresarial ou econômico: o de direito (arts. 265 a 278 da Lei n.º 6.404/76) e o de fato, regulado pela legislação trabalhista e tributária. O grupo econômico de direito é aquele em que há formalmente uma controladora¹² que comanda todas as empresas que fazem parte do grupo. O grupo, portanto, é formal e legalmente estruturado.

O grupo econômico de fato não está regulamentado pela legislação societária, podendo ser encontrado no art. 2.º, § 2.º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)¹³ e no art. 275, § 1.º, da Instrução Normativa RFB n.º 2.110/2022.¹⁴ Nesse caso, será considerado grupo econômico ainda que não haja a vinculação formal dessas empresas.

Voltando ao dispositivo em estudo, o adquirente do lote que tiver sofrido prejuízos em decorrência do loteamento poderá responsabilizar todos aqueles

12. Art. 265 da Lei n.º 6.404/1976.

13. § 2.º Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, ou ainda quando, mesmo guardando cada uma sua autonomia, integrem grupo econômico, serão responsáveis solidariamente pelas obrigações decorrentes da relação de emprego.

14. A mesma redação.

que integrem o grupo econômico responsável pela implantação desse loteamento.

Caso o núcleo seja objeto de REURB, qualquer dano causado aos adquirentes dos lotes pela formação do núcleo poderá ser atribuído a todos aqueles que integrem o grupo econômico.

15.12.FORO COMPETENTE, INTIMAÇÕES E NOTIFICAÇÕES

O art. 48 da Lei n.º 6.766/1979 determina que o foro competente para os procedimentos judiciais previstos na lei será o da comarca da situação do lote. No âmbito da regularização fundiária, mantém-se a interpretação.

Quanto às intimações e notificações, a lei determina que elas deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou ao notificado, que assinará o comprovante do recebimento, podendo ser promovidas pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las¹⁵.

Assim, a regra de notificações e intimações, além de outros casos, será aplicada para o procedimento de notificação do loteador do art. 38 da Lei n.º 6.766/1979.

15.13.DISPOSIÇÕES PENAIS

Em que pese a regra do art. 70 da Lei n.º 13.465/2017, da não aplicação da Lei n.º 6.766/1979, entre as exceções estão as disposições penais previstas nos arts. 50, 51 e 52 da Lei n.º 6.766/1979.

Ainda que se tenha dado início ao processo de REURB no Município, o próprio art. 14, § 3.º, da Lei n.º 13.465/2017 deixa claro que aqueles que deram causa à formação do núcleo não se eximirão de responsabilidade administrativa, civil ou criminal.

Nesse sentido, a prática de qualquer dos crimes previstos na Lei n.º 6.766/1979, ainda que no curso de regularização fundiária urbana, será considerada crime e aquele que o praticou será devidamente responsabilizado.

15. Art. 49 da Lei n.º 6.766/1979.

OS INSTITUTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS À REURB

O Capítulo II da Lei n.º 13.465/2017 intitula-se “Dos instrumentos da REURB”. O art. 15 da respectiva lei estabelece um extenso rol de institutos jurídicos que poderão ser empregados na REURB. O rol do art. 15 é meramente exemplificativo, como bem pontuado pela lei, que se utilizou da expressão “sem prejuízo de outros que se apresentem adequados”.

Sendo assim, é importante destacar que, além dos institutos indicados no dispositivo, existem outros institutos esparsos na lei¹, que podem ser utilizados no âmbito da REURB, a saber: a) estremação de imóveis²; b) aquisição pelo justo título³; c) direito real de laje⁴; d) condomínio de lotes⁵; e) condomínio urbano simples⁶.

Em que pese a intenção legislativa de facilitar a aplicação da REURB, com a previsão de inúmeros instrumentos jurídicos, a lei inseriu, em um único dispositivo (art. 15), institutos que não desempenham a mesma função. Trata-se de um rol heterogêneo, uma vez que há instrumentos de titulação e aquisição de direitos, formas de organização urbanística e instrumentos urbanísticos e administrativos.

-
1. DUARTE, Fellipe Simões. O condomínio de fato e a regularização fundiária pela estremação de imóveis. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli et al. (org.). *O direito notarial e registral em artigos*. São Paulo: YK Editora, 2020. v. IV, p. 405.
 2. Art. 45 da Lei n.º 13.465/2017.
 3. Art. 42, § 2.º, da Lei n.º 13.465/2017.
 4. Art. 55 da Lei n.º 13.465/2017.
 5. Art. 58 da Lei n.º 13.465/2017.
 6. Art. 61 da Lei n.º 13.465/2017.

No estudo da regularização fundiária, esse amplo rol de institutos exige do intérprete uma classificação em relação à natureza do instituto. Nesse sentido, sugere-se a classificação dos institutos da seguinte maneira: a) instrumentos de titulação e aquisição de direitos reais; b) formas de organização do espaço urbano; c) instrumentos urbanísticos e administrativos; d) instrumentos de intervenção e reorganização dominial.

Feitas essas considerações, passa-se a tratar dos institutos, conforme a classificação *supra*.

16.1. INSTRUMENTOS DE TITULAÇÃO E AQUISIÇÃO DE DIREITOS REAIS

A lei traz uma série de instrumentos de titulação e aquisição de direitos reais. Para fins da presente obra, passa-se ao estudo da legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia, doação e compra e venda.

16.1.1. Legitimação fundiária

Antes de passar a conceituar e estudar o instituto, é preciso deixar claro que a legitimação fundiária é uma das maiores inovações da Lei n.º 13.465/2017. O legislador trouxe um instituto com a evidente finalidade de regularizar os núcleos irregulares.

16.1.1.1. Conceito

O art. 23 da Lei n.º 13.465/2017 conceitua legitimação fundiária como modo originário de aquisição da propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver área pública ou possuir em área privada unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016.

Por se tratar de instituto inédito, é com base na análise do conceito legal que serão extraídos os principais elementos para fins do estudo do instituto, a saber: a) modo originário de aquisição da propriedade; b) conferido por ato do poder público; c) exclusivo da REURB; d) unidade imobiliária com destinação urbana; e) marco temporal em 22/12/2016; f) áreas públicas ou privadas.

Considerando esses elementos, passa-se ao estudo de cada um deles.

16.1.1.2. Modo originário de aquisição da propriedade

A aquisição da propriedade imobiliária pode se dar de duas formas distintas: aquisição originária e aquisição derivada.

A aquisição originária é aquela que “se dá nas hipóteses em que não haja uma conexão com um transmissor do direito, isto é, quando não existir propriamente uma transferência de direito”⁷.

As maiores consequências práticas das aquisições originárias são: a) a desnecessidade de se observarem os princípios da continuidade registral e especialidade; b) a aquisição destituída de eventuais ônus na matrícula imobiliária; e c) a não incidência de tributos cuja hipótese de incidência pressuponha a transmissão do direito de propriedade.

A primeira consequência prática concerne aos princípios registrais da continuidade e da especialidade. A esse respeito, para um maior aprofundamento, remete-se o leitor ao tópico em que tratamos da segunda fase da REURB, especificamente no subtópico princípios registrais.

Não obstante, de maneira breve, o princípio da continuidade registral ou trato sucessivo é aquele segundo o qual deve haver um encadeamento cronológico nas aquisições para fins de registro imobiliário. Nessa situação, não se admite o registro de compra e venda em que o vendedor não é proprietário tabular. Já o princípio da especialidade tem por objetivo precisar o sujeito e o objeto constantes da matrícula, para que o imóvel não se sobreponha ou não se confunda com outro, nem que um titular possa ser tido por outro⁸.

A especialidade se divide em objetiva e subjetiva. A primeira diz respeito ao objeto, isto é, ao imóvel. Significa dizer que o imóvel deve ser corretamente individuado, ou seja, corretamente descrito, com todas as suas medidas e confrontações. A segunda se refere ao sujeito, isto é, àquele que consta do título a ser submetido a registro. Ele deve ser devidamente – e corretamente – identificado, com toda a sua qualificação.

Nas aquisições originárias – usucapião, legitimação fundiária, desapropriação –, não é necessária a observância desses princípios⁹. O que significa

7. KÜMPEL, Vitor Frederico *et al.* *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5, p. 916.

8. KÜMPEL, Vitor Frederico *et al.* *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5, p. 274.

9. Sobre o princípio da continuidade e as aquisições originárias, como a usucapião, recomenda-se a leitura de artigo de nossa autoria, no portal Migalhas (DUARTE, Felipe Simões. **Quando o obstáculo vira caminho: a ausência da continuidade registral como justa causa para a usucapião extrajudicial**. *Migalhas Notariais e Registrais*, 12 nov. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/444214/ausencia-da-continuidade-registral-como-justa-causa-e-usucapiao>. Acesso em: 23 jun. 2026).

dizer que para fins de legitimação fundiária não há, por exemplo, necessidade de especializar o imóvel – com prévia inserção de medidas perimetrais.

Outra consequência prática das aquisições originárias é que o adquirente recebe o bem destituído de quaisquer ônus na matrícula. No entanto, há uma ressalva para a legitimação fundiária, conforme previsto no art. 23, § 2.º, parte final, da Lei n.º 13.465/2017. O adquirente recebe o bem destituído de ônus e gravames, “exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado”. Logo, a própria lei deixa claro que os gravames que disserem respeito ao beneficiário não serão retirados, como penhora decretada em execução contra o beneficiário, indisponibilidade de bens decretada judicialmente contra o beneficiário, hipoteca ou alienação fiduciária constituída pelo próprio beneficiário, arresto ou sequestro decretado em demanda contra o beneficiário, entre outras.

A última consequência que pode ser citada é a não incidência de tributos cuja hipótese de incidência pressuponha a transmissão do direito de propriedade. Se, por um lado, nas aquisições derivadas há incidência de tributos – ITBI ou ITCDD –, nas aquisições originárias o adquirente recebe o bem independentemente de recolhimento de tributo.

Para concluir o raciocínio, as aquisições derivadas são aquelas em que há um sentido de continuidade da propriedade anterior. Essa continuidade pode ser verificada à medida que o adquirente da propriedade passa a ser responsável pelos tributos anteriores daquele imóvel. Como exemplos de aquisições derivadas citem-se a compra e venda, a doação e a sucessão hereditária.

16.1.1.3. Conferido por ato do poder público

Verificada a natureza originária da legitimação fundiária, observa-se que ela é uma forma de aquisição conferida por ato do poder público.

Trata-se de ato administrativo constitutivo de titulação, apto a atribuir originariamente a propriedade aos ocupantes beneficiários do núcleo urbano. Os atos administrativos constitutivos são aqueles que alteram uma relação jurídica, criando, modificando ou extinguindo direitos¹⁰.

16.1.1.4. Exclusivo da REURB

A legitimação fundiária, conforme já mencionado, é instituto inédito, criado pela Lei n.º 13.465/2017 e aplicável exclusivamente no âmbito da

10. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 40. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2026. p. 114.