

A Legitimação Fundiária na REURB: Modo Originário de Aquisição da Propriedade e Instrumento de Efetivação do Direito à cidade

Edson Rodrigues Veloso¹
Érica Di Gênova²

Resumo

Este trabalho se propõe a analisar a legitimação fundiária, principal instrumento da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana (REURB), instituída pela Lei nº 13.465/2017. O estudo aprofunda a natureza jurídica da aquisição de propriedade decorrente deste instituto, defendendo seu caráter originário. Por meio da análise doutrinária e jurisprudencial, demonstra-se que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ao ser registrada, não apenas transfere o domínio, mas o constitui de forma nova, livre de vícios e gravames anteriores. Conclui-se que, ao conferir segurança jurídica plena e promover a integração de assentamentos informais, a REURB se consolida como um poderoso mecanismo de efetivação da função social da propriedade e do direito à cidade.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; REURB; Legitimação Fundiária; Aquisição Originária da Propriedade; Direito à Cidade.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema.

Sumário

1. Introdução	3
2. A REURB e seus Instrumentos: Distinções entre REURB-S e REURB-E	3
3. A REURB como Instrumento de Efetivação do Direito à Cidade	4
4. A Legitimação Fundiária e a Natureza Originária da Aquisição	4
5. Legitimação Fundiária e a Legitimação da Posse	5
6. Conclusão	7
7. Referências bibliográficas	8

1. Introdução

O cenário urbano brasileiro é historicamente marcado pela expansão de assentamentos informais, que colocam milhões de cidadãos à margem do mercado imobiliário formal e do pleno acesso a serviços públicos. Nesse contexto, a Lei nº 13.465/2017 representou uma mudança de paradigma ao instituir a Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana (REURB), oferecendo um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para integrar esses núcleos à cidade formal.

Dentre os instrumentos previstos, a *legitimação fundiária* (art. 23) emerge como a mais potente ferramenta de titulação, pois se configura como um ato do Poder Público que reconhece um direito real ao ocupante. A controvérsia central, e objeto deste estudo, reside na natureza dessa aquisição. Seria ela derivada, sujeita aos vícios da cadeia dominial anterior, ou originária, inaugurando uma nova matrícula imobiliária livre de embaraços?

Este artigo defende a segunda hipótese. Analisaremos como a legitimação fundiária, ao culminar no registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), opera como modo originário de aquisição da propriedade, sendo um instrumento essencial para a concretização do direito à moradia e do mais amplo direito à cidade.

2. A REURB e seus Instrumentos: Distinções entre REURB-S e REURB-E

A Lei nº 13.465/2017 classifica a REURB em duas modalidades: de Interesse Social (REURB-S), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e de Interesse Específico (REURB-E), para os demais casos. Essa distinção é crucial, pois define o grau de gratuidade do procedimento e os requisitos para a titulação.

Na REURB-S, os beneficiários têm direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, e o principal instrumento de titulação é a legitimação fundiária. Já na REURB-E, embora a legitimação fundiária também possa ser utilizada, o processo é, em regra, custeado pelos beneficiários.

Como ensina José Afonso da Silva, o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, não se resume a um teto, mas abrange "um lugar para viver com dignidade", o que implica segurança na posse e acesso à infraestrutura urbana, objetivos centrais da REURB.

3. A REURB como Instrumento de Efetivação do Direito à Cidade

O conceito de direito à cidade, consagrado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), transcende o direito individual à moradia. Ele se refere ao direito coletivo dos habitantes de participar da produção e gestão do espaço urbano, usufruindo de forma equitativa dos bens, serviços e oportunidades que a cidade oferece. A regularização fundiária promovida pela REURB é um passo decisivo para a efetivação desse direito por diversas razões:

- **Segurança Jurídica e Cidadania:** A titulação formaliza a posse, transformando o ocupante em proprietário e conferindo-lhe cidadania plena. O título de propriedade é um passaporte para o acesso a crédito, a programas sociais e à participação na vida econômica formal.
- **Inclusão Socioespacial:** A regularização é acompanhada de melhorias na infraestrutura urbana (saneamento, iluminação, pavimentação), integrando o assentamento à malha urbana e reduzindo a segregação espacial.
- **Função Social da Propriedade:** Ao regularizar áreas ociosas ou subutilizadas que não cumpriam sua função social, a REURB promove o uso produtivo do solo urbano, alinhando-se ao preceito constitucional (art. 5º, XXIII, e art. 182, § 2º, da CF).

4. A Legitimação Fundiária e a Natureza Originária da Aquisição

A legitimação fundiária é o mecanismo pelo qual o Poder Público, após o devido procedimento administrativo, reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade sobre o imóvel ao seu ocupante. O ato que formaliza essa aquisição é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

O caráter originário da aquisição é a sua principal virtude. Diferentemente da aquisição derivada (como a compra e venda), a aquisição originária não estabelece um vínculo jurídico com o titular anterior. Ela inaugura

uma nova cadeia de domínio, desvinculada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou pendências judiciais que pudessem recair sobre o imóvel.

A jurisprudência tem reforçado essa interpretação, conferindo segurança jurídica aos processos de regularização. Os tribunais entendem que o registro da CRF tem o poder de sanar os vícios do passado, protegendo o beneficiário e fomentando a circulação de riquezas na área regularizada.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria tem se posicionado:

TJ-SP - Agravo de Instrumento: AI 21195793920228260000 SP 2119579-39.2022.8.26.0000 - Publicado em 05/10/2022 - A legitimação fundiária é forma de aquisição originária da propriedade, nos termos do arts. 11, VII, e 23, da Lei nº 13.465/2017. O recebimento do imóvel se dá livre de quaisquer ônus, o que afasta a responsabilidade do novo proprietário por débitos anteriores, como o IPTU, que devem ser cobrados do antigo titular.

TJ-PR 00030232020238160165 Telêmaco Borba - Publicado em 06/06/2025 - O procedimento de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) permite a aquisição originária de propriedade através de um processo simplificado, em linha com os objetivos da política urbana de garantir o direito à moradia.

Essa característica é o que confere à REURB sua força transformadora. Ao "limpar" o histórico do imóvel, ela viabiliza a plena inserção da propriedade no mercado formal, permitindo que o titular a utilize como garantia em financiamentos, realize transações imobiliárias seguras e, principalmente, tenha a tranquilidade de que seu direito não será contestado por pendências passadas.

5. Legitimação Fundiária e a Legitimação da Posse

A legitimação fundiária de imóveis públicos pertencentes aos entes federativos reconhece o direito de propriedade sem a necessidade de título individualizado e outros requisitos exigidos na usucapião. As inscrições deverão ser transportadas com todos dados existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

Após o cumprimento dos requisitos será encaminhada a CRF (Certidão de Regularização Fundiária) como também os outros documentos

dos beneficiários, além do projeto de regularização fundiária aprovado. Segundo RICALDE (2017):

“[...] conceito de legitimação fundiária justifica o instrumento que reconhece a aquisição da propriedade de forma originária de aquisição do direito como de propriedade conferido por ato poder público, para àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal, desde que existente até a data de 22 de dezembro de 2016. Na REURB –S de imóveis públicos (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) e suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficarão autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária urbana (REURB) ”

Apenas na REURB-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário desde que cumpra os seguintes requisitos: que o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; 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 em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Assim, a legitimação da posse concede um título através do poder público que reconhece a posse de imóvel objeto da REURB, desde que conste com a identificação de seus ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse. Não se aplica em imóveis urbanos situados em áreas de titularidade do poder público.

Uma novidade é que aquele que recebeu o título de legitimação de posse, após cinco anos de seu registro terá convertido automaticamente em título de propriedade (preenchidos os requisitos previstos no art. 183 da Constituição Federal, que constituirá forma originária de aquisição. O dispositivo legal art. 25 da Lei 13.465/2017 expressa seu conceito sobre a legitimação de posse. E nos casos em que não se fizerem presentes estes requisitos, haverá outra oportunidade de legitimação, desde que satisfaçam os requisitos de usucapião, que estejam vigentes na legislação e que o beneficiário faça um requerimento perante o registro de imóveis competente.

Quando ocorre esta conversão do título de propriedade garante-se que a unidade urbana estará desimpedida de ônus, exceto se o beneficiário tiver alguma restrição. A legitimação deverá ser cancelada quando não

satisfizer as condições da Lei 13.465/2017, desde que seja sempre antes da conversão em propriedade.

A ampliação dos limites da usucapião urbana (imóveis com até 250 m² e 5 anos de posse, com destino residencial) na legitimação fundiária difere da legitimação da posse em imóveis residenciais ou não e com áreas superiores à 250m² que deverão continuar com as diferentes modalidades de usucapião.

6. Conclusão

A legitimação fundiária, coração da REURB, não é um mero ato de transferência de domínio, mas um poderoso instrumento de política urbana que opera a aquisição originária da propriedade. Ao registrar a Certidão de Regularização Fundiária, o beneficiário recebe um título de propriedade novo, livre e desembaraçado, quebrando o ciclo de informalidade e insegurança jurídica.

Mais do que regularizar o passado, a REURB constrói o futuro. Ela é a ferramenta pela qual o Estado reconhece a realidade consolidada dos assentamentos informais e age ativamente para integrá-los, garantindo não apenas o direito à moradia, mas promovendo a justiça social e a construção de cidades mais inclusivas e democráticas. A efetivação do direito à cidade passa, necessariamente, pela regularização fundiária, e a legitimação fundiária é seu mais eficaz mecanismo.

7- Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

MUKAI, Toshio. *O Novo Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Forense, 2021.

RICALDE, M. d. (2018). *Regularização Fundiária urbana: impactos da Lei nº 13.465/2017*, 1ªed. Campo Grande.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.