




**O MARCO TEMPORAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:
LIMITES DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA E ALCANCE DA LEI Nº 13.465/2017**

**THE TEMPORAL FRAMEWORK IN URBAN LAND REGULARIZATION:
LIMITS OF LAND LEGITIMATION AND THE SCOPE OF FEDERAL LAW No.
13,465/2017**

**MARCO TEMPORAL EN LA REGULARIZACIÓN DE SUELO URBANO:
LÍMITES DE LA LEGITIMACIÓN DE LA TIERRA Y ALCANCE DE LA LEY Nº
13.465/2017**

 <https://doi.org/10.56238/levv17n60-037>

Data de submissão: 18/04/2026

Data de publicação: 18/05/2026

Felipe Dias Cunha

Especialização em Direito Imobiliário
Instituição: Faculdade Atame

Vinicius Batista de Andrade

Pós-graduando em Advocacia Pública
Instituição: Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU)

Lívia Rangel Nascimento

Graduada em Direito
Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

RESUMO

O presente artigo analisa a existência e o alcance do marco temporal de 22 de dezembro de 2016 no âmbito da Regularização Fundiária Urbana instituída pela Lei nº 13.465, de 2017. Parte-se da evolução legislativa da regularização fundiária urbana no Brasil, com destaque para a disciplina do parcelamento do solo urbano, para a Constituição Federal de 1988, para o Estatuto da Cidade, para a Lei nº 11.977, de 2009, e para a posterior edição da Medida Provisória nº 759, de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de 2017. A pesquisa examina a alteração legislativa ocorrida durante o processo de conversão da medida provisória em lei, especialmente a retirada da referência temporal do conceito geral de núcleo urbano informal consolidado. Analisa-se, ainda, a natureza jurídica dos principais instrumentos de regularização fundiária urbana, com ênfase na legitimação fundiária, compreendida como instrumento excepcional de aquisição originária da propriedade, apto a romper com a cadeia dominial anterior e a superar vícios registrais. Ao final, sustenta-se que a data de 22 de dezembro de 2016 não constitui marco temporal geral impeditivo da Regularização Fundiária Urbana, mas critério restritivo de incidência de instrumentos específicos de titulação ou destinação patrimonial, especialmente aqueles que produzem efeitos mais intensos sobre a propriedade pública ou privada, como a legitimação fundiária, a venda direta de áreas públicas, a concessão de uso especial para fins de moradia, a autorização de uso e determinadas hipóteses relativas a imóveis da União. Conclui-se que núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016 podem ser objeto de REURB, desde que observados os requisitos legais e utilizados instrumentos jurídicos compatíveis com a situação dominial, urbanística, ambiental e social do núcleo.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. REURB. Marco Temporal. Legitimação Fundiária. Núcleo Urbano Informal Consolidado. Imóveis da União.

ABSTRACT

This article analyzes the existence and scope of the December 22, 2016, time frame within the context of Urban Land Regularization established by Law No. 13,465 of 2017. It begins with an examination of the legislative evolution of urban land regularization in Brazil, highlighting the regulation of urban land subdivision, the 1988 Federal Constitution, the City Statute, Law No. 11,977 of 2009, and the subsequent enactment of Provisional Measure No. 759 of 2016, converted into Law No. 13,465 of 2017. The research examines the legislative change that occurred during the process of converting the provisional measure into law, especially the removal of the time reference from the general concept of a consolidated informal urban nucleus. This analysis also examines the legal nature of the main instruments for urban land regularization, with emphasis on land legitimation, understood as an exceptional instrument for the original acquisition of property, capable of breaking with the previous chain of title and overcoming registration defects. Finally, it argues that the date of December 22, 2016, does not constitute a general temporal impediment to Urban Land Regularization, but rather a restrictive criterion for the application of specific instruments of titling or patrimonial allocation, especially those that produce more intense effects on public or private property, such as land legitimation, direct sale of public areas, special use concessions for housing purposes, authorization of use, and certain hypotheses relating to properties of the Union. It concludes that informal urban settlements consolidated after December 22, 2016, can be subject to REURB (Urban Land Regularization), provided that the legal requirements are observed and legal instruments compatible with the ownership, urban planning, environmental, and social situation of the settlement are used.

Keywords: Urban Land Regularization. REURB. Temporal Framework. Land Legitimation. Consolidated Informal Urban Nucleus. Federal Properties.

RESUMEN

Este artículo analiza la existencia y el alcance del marco temporal del 22 de diciembre de 2016 en el contexto de la Regularización de Suelo Urbano establecida por la Ley N° 13.465 de 2017. Comienza con un examen de la evolución legislativa de la regularización de suelo urbano en Brasil, destacando la regulación de la subdivisión de suelo urbano, la Constitución Federal de 1988, el Estatuto de la Ciudad, la Ley N° 11.977 de 2009 y la posterior promulgación de la Medida Provisional N° 759 de 2016, convertida en la Ley N° 13.465 de 2017. La investigación examina el cambio legislativo ocurrido durante el proceso de conversión de la medida provisional en ley, especialmente la eliminación de la referencia temporal del concepto general de núcleo urbano informal consolidado. Este análisis también examina la naturaleza jurídica de los principales instrumentos para la regularización de suelo urbano, con énfasis en la legitimación de la tierra, entendida como un instrumento excepcional para la adquisición original de la propiedad, capaz de romper con la cadena de títulos previa y superar los defectos registrales. Finalmente, se argumenta que la fecha del 22 de diciembre de 2016 no constituye un impedimento temporal general para la Regularización de Suelo Urbano, sino más bien un criterio restrictivo para la aplicación de instrumentos específicos de titulación o asignación patrimonial, especialmente aquellos que producen efectos más intensos sobre la propiedad pública o privada, como la legitimación de tierras, la venta directa de espacios públicos, las concesiones de uso especial para vivienda, la autorización de uso y ciertas hipótesis relativas a propiedades de la Unión. Se concluye que los asentamientos urbanos informales consolidados después del 22 de diciembre de 2016 pueden someterse a la REURB (Regularización de Suelo Urbano), siempre que se cumplan los requisitos legales y se utilicen instrumentos jurídicos compatibles con la propiedad, el ordenamiento urbano, la situación ambiental y social del asentamiento.

Palabras clave: Regularización de Suelo Urbano. REURB. Marco Temporal. Legitimación de Tierras. Núcleo Urbano Informal Consolidado. Propiedades Federales.



1 INTRODUÇÃO

É característica do processo histórico de urbanização brasileiro a informalidade com que se deu significativa parte da ocupação do solo urbano. A formação das cidades brasileiras ocorreu, em larga medida, mediante processos de ocupação, parcelamento, comercialização e edificação realizados à margem da plena conformidade registral, urbanística e ambiental. Esse fenômeno não se restringe aos assentamentos populares ou às ocupações de baixa renda, alcançando também loteamentos voltados à classe média, condomínios fechados, parcelamentos em áreas rurais com uso urbano e empreendimentos implantados sem observância integral das exigências legais.

A literatura urbanística brasileira há muito aponta que a informalidade urbana não decorre apenas de desvios individuais ou de falhas pontuais de fiscalização, mas de um modelo histórico de urbanização marcado pela exclusão territorial, pela dificuldade de acesso formal à terra urbanizada e pela inadequação entre a legislação urbanística e as formas concretas de produção da cidade (MARICATO, 1996; FERNANDES, 2001). Essa constatação é relevante porque impede que a regularização fundiária seja compreendida apenas como mecanismo de correção registral individual, exigindo que seja tratada como política pública de integração da cidade informal ao ordenamento jurídico e urbanístico.

A irregularidade fundiária urbana não é, portanto, um problema meramente registral. Ela envolve múltiplas dimensões: dominial, urbanística, ambiental, fiscal, econômica e social. Imóveis não regularizados têm circulação jurídica limitada, não podem ser adequadamente oferecidos em garantia, dificultam a prestação de serviços públicos, prejudicam a arrecadação tributária, estimulam negócios informais, aumentam a insegurança jurídica dos ocupantes e comprometem o planejamento urbano. A irregularidade também dificulta a atuação do Poder Público, pois impede a correta identificação das unidades imobiliárias, dos ocupantes, da situação dominial e das responsabilidades por obras de infraestrutura.

A partir da Constituição Federal de 1988, a política urbana passou a ocupar posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 182 da Constituição atribuiu ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A propriedade urbana, por sua vez, passou a cumprir sua função social quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988). Ao lado disso, o direito à moradia foi incorporado ao catálogo de direitos sociais, fortalecendo a compreensão de que a regularização fundiária não se esgota na dimensão patrimonial, mas se relaciona à cidadania, à dignidade humana e ao direito à cidade.

Nesse contexto, a legislação brasileira passou a desenvolver instrumentos voltados à superação da informalidade urbana. A Lei nº 6.766, de 1979, disciplinou o parcelamento do solo urbano,

estabelecendo parâmetros para loteamentos e desmembramentos (BRASIL, 1979). O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, consolidou diretrizes gerais da política urbana e reconheceu a regularização fundiária como instrumento de ordenação da cidade (BRASIL, 2001a). Posteriormente, a Lei nº 11.977, de 2009, trouxe disciplina mais específica para a regularização fundiária de assentamentos urbanos, especialmente no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009). Por fim, a Medida Provisória nº 759, de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de 2017, instituiu novo regime jurídico para a regularização fundiária rural e urbana, promovendo alterações relevantes no tratamento da matéria (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017).

A Lei nº 13.465, de 2017, instituiu a Regularização Fundiária Urbana — REURB — como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017). O novo regime buscou simplificar procedimentos, fortalecer a atuação administrativa municipal, reduzir a dependência de processos judiciais e ampliar o rol de instrumentos jurídicos disponíveis para a titulação dos ocupantes. Entre esses instrumentos, destaca-se a legitimação fundiária, mecanismo novo e de grande impacto, concebido como forma originária de aquisição do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB.

A instituição desse novo regime, entretanto, trouxe relevantes controvérsias interpretativas. Uma das principais diz respeito à existência, ou não, de um marco temporal geral para a Regularização Fundiária Urbana. A dúvida decorre do fato de que a Medida Provisória nº 759, de 2016, previa, em sua redação original, uma referência temporal associada ao próprio conceito de núcleo urbano informal consolidado. Na conversão da medida provisória em lei, entretanto, essa referência foi suprimida do conceito geral, permanecendo a data de 22 de dezembro de 2016 em dispositivos específicos, especialmente aqueles relativos à legitimação fundiária (SABINO, 2023).

Dessa forma, o problema a ser enfrentado no presente artigo pode ser assim formulado: a data de 22 de dezembro de 2016 constitui marco temporal geral de admissibilidade da Regularização Fundiária Urbana, impedindo a regularização de núcleos urbanos informais consolidados posteriormente, ou se trata de limitação aplicável apenas a determinados instrumentos específicos de titulação ou destinação patrimonial?

A hipótese defendida é a de que a Lei nº 13.465, de 2017, não estabeleceu um marco temporal geral para a REURB. A data de 22 de dezembro de 2016 funciona como critério restritivo de incidência de instrumentos específicos, sobretudo daqueles que produzem efeitos jurídicos mais intensos, excepcionam princípios tradicionais do direito registral ou envolvem a transferência de bens públicos. É o caso, em especial, da legitimação fundiária, instrumento excepcional de aquisição originária da propriedade, capaz de romper a cadeia dominial anterior e sanear vícios registrares. Por essa razão, faz

sentido que o legislador tenha limitado temporalmente seu uso, sem, contudo, impedir a regularização de núcleos posteriores por outros instrumentos jurídicos adequados.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise legislativa e interpretação sistemática da legislação aplicável. Examina-se a evolução normativa da regularização fundiária urbana, a comparação entre a Medida Provisória nº 759, de 2016, e a Lei nº 13.465, de 2017, os principais instrumentos de REURB e a razão jurídica da limitação temporal imposta a determinadas hipóteses. Utilizam-se, ainda, como referências interpretativas, estudos doutrinários, notas técnicas e artigos especializados que enfrentaram especificamente a controvérsia relativa ao marco temporal (CARDOSO; GARCIA, 2023; REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025; SABINO, 2023).

2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

A compreensão do marco temporal na Regularização Fundiária Urbana exige, inicialmente, a análise da evolução legislativa do tratamento jurídico conferido à ocupação do solo urbano no Brasil. A informalidade fundiária não surgiu com a Lei nº 13.465, de 2017, tampouco se resolve exclusivamente por ela. Trata-se de fenômeno histórico, associado ao modo como se estruturou o acesso à terra, à concentração fundiária, ao crescimento acelerado das cidades e à insuficiência de políticas públicas habitacionais capazes de acompanhar a demanda por moradia e infraestrutura.

A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, representou marco importante na disciplina do parcelamento do solo urbano. O diploma legal regulou as modalidades de loteamento e desmembramento, estabelecendo requisitos urbanísticos, administrativos e registrais para a criação de lotes urbanos (BRASIL, 1979). De acordo com a lei, o parcelamento do solo urbano somente pode ocorrer mediante aprovação do Poder Público competente e posterior registro no Cartório de Registro de Imóveis. O registro do parcelamento transforma juridicamente uma gleba em unidades imobiliárias autônomas, permitindo a abertura de matrículas individualizadas e a transferência regular dos lotes (AMADEI; AMADEI, 2014).

A Lei nº 6.766, de 1979, entretanto, possui lógica predominantemente preventiva e repressiva. Ela disciplina como o parcelamento deve ocorrer regularmente e prevê consequências para o parcelamento irregular ou clandestino. Embora contenha dispositivos voltados à regularização de situações já constituídas, sua estrutura normativa não foi concebida como política pública ampla de superação do estoque histórico de informalidade urbana. Por essa razão, mostrou-se insuficiente para enfrentar a multiplicidade de situações consolidadas ao longo de décadas, especialmente em áreas ocupadas informalmente por populações vulneráveis ou em regiões de expansão urbana desordenada.

Com a Constituição Federal de 1988, a matéria urbana ganhou novo fundamento constitucional. O direito de propriedade foi expressamente reconhecido como direito fundamental, mas imediatamente condicionado ao atendimento de sua função social (BRASIL, 1988). No campo urbano, a função social

passou a ser aferida a partir das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A Constituição também atribuiu centralidade ao Município na política de desenvolvimento urbano, reconhecendo que a ordenação do território deve considerar as peculiaridades locais.

Essa nova ordem constitucional permitiu superar a visão meramente individualista da propriedade. A propriedade urbana passou a ser compreendida como instituto jurídico vinculado às funções sociais da cidade, ao planejamento urbano, ao equilíbrio ambiental, à moradia e ao bem-estar coletivo (SILVA, 2010). Nesse sentido, a regularização fundiária passou a se apresentar não apenas como instrumento de titulação individual, mas como mecanismo de integração da cidade informal ao ordenamento jurídico e urbanístico.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da política urbana (BRASIL, 2001a). Entre essas diretrizes, incluiu a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, bem como a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução de custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais. O Estatuto da Cidade consolidou, portanto, a regularização fundiária como instrumento da política urbana, ainda que não tenha estruturado de forma completa um procedimento nacional para sua implementação.

A Lei nº 11.977, de 2009, editada no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, representou avanço relevante ao tratar de maneira mais sistemática da regularização fundiária de assentamentos urbanos (BRASIL, 2009). Esse diploma estabeleceu conceitos, procedimentos e instrumentos, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse. Embora tenha sido importante para a institucionalização da regularização fundiária como política pública, a lei manteve limitações práticas e conceituais, especialmente por estar associada a um programa habitacional específico e por não disciplinar com a amplitude posteriormente conferida pela Lei nº 13.465, de 2017, a diversidade de situações dominiais, urbanísticas e ambientais existentes no território nacional.

A Nota Técnica nº 03/2025 do Registro Imobiliário Brasileiro destaca que a Lei nº 11.977, de 2009, representou avanço importante, mas ainda apresentava limitações relevantes, tais como a vinculação mais intensa ao direito à moradia, a ausência de disciplina ampla para regularização de edificações, restrições ambientais rígidas e dificuldades de incidência em áreas fora do perímetro urbano (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025). Segundo a mesma nota, a Medida Provisória nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 2017, buscou superar essas limitações mediante a instituição de um regime jurídico nacional e unificado para a regularização fundiária urbana e rural (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025).

A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, marcou, assim, uma mudança significativa na disciplina da matéria. A MP propôs um modelo mais abrangente, desjudicializado e

centrado na atuação administrativa, especialmente municipal (BRASIL, 2016). Posteriormente, a medida foi convertida na Lei nº 13.465, de 2017, que revogou a disciplina anterior da Lei nº 11.977, de 2009, e instituiu o atual regime da Regularização Fundiária Urbana (BRASIL, 2017). A lei buscou enfrentar a informalidade fundiária como problema estrutural, estabelecendo instrumentos para regularizar núcleos urbanos informais, criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, titular ocupantes e melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação anterior.

A Lei nº 13.465, de 2017, estabeleceu duas modalidades de REURB: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social — REURB-S —, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico — REURB-E —, aplicável aos demais casos (BRASIL, 2017). Essa distinção é relevante porque interfere no regime de custeio, na gratuidade de atos registrares, na responsabilidade pela elaboração de projetos e execução de infraestrutura, bem como na forma de titulação dos ocupantes.

A mesma lei também ampliou o rol de instrumentos jurídicos disponíveis, entre eles a usucapião, a legitimação de posse, a legitimação fundiária, a desapropriação, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a requisição, a intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular, a alienação de imóvel pela Administração Pública diretamente ao seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda (BRASIL, 2017). O rol é exemplificativo, permitindo a utilização de outros instrumentos que se mostrem adequados à situação concreta.

Esse novo regime normativo revelou preocupação com a realidade da cidade consolidada. A REURB não foi concebida para aprovar novos parcelamentos do solo urbano, mas para enfrentar situações pretéritas, caracterizadas por núcleos urbanos informais já formados, de difícil reversão. Por essa razão, a lei admite flexibilizações urbanísticas, ambientais e registrares, sem, contudo, afastar a necessidade de projeto de regularização fundiária, análise técnica, identificação dos ocupantes, definição de responsabilidades e observância das exigências mínimas de ordenação urbana (CUNHA, 2019).

Após análise dos conceitos e da legislação associada ao tema poder-se-ia entender, de uma análise literal dos dispositivos que estabelecem as modalidades de usucapião que, em se atendendo os requisitos previstos no artigo correspondente à modalidade, adquirir-se-á a propriedade do imóvel possuído e, uma vez que se trata de uma modalidade originária de aquisição da propriedade, nenhum vício anteriormente existente, como a ausência de registro individualizado, sua área menor do que a prevista no Plano Diretor para a região ou eventual inconformidade com a legislação ambiental vigente, poderia ser óbice à aquisição da propriedade.

3 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759/2016 E A LEI Nº 13.465/2017: A ALTERAÇÃO DO MARCO TEMPORAL

A controvérsia relativa ao marco temporal de 22 de dezembro de 2016 decorre, em grande medida, da comparação entre o texto original da Medida Provisória nº 759, de 2016, e a redação final da Lei nº 13.465, de 2017. A análise histórico-legislativa é essencial, pois revela que houve alteração significativa no tratamento da data-limite durante o processo de conversão da medida provisória em lei.

Na redação original da Medida Provisória nº 759, de 2016, o conceito de núcleo urbano informal consolidado continha referência expressa à existência do núcleo na data de publicação da própria medida provisória. O art. 21, §3º, da MP considerava núcleo urbano informal consolidado aquele existente na data de publicação da medida, de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias (BRASIL, 2016). Assim, no texto originário da MP, a data de 22 de dezembro de 2016 aparecia associada ao próprio conceito geral de núcleo urbano informal consolidado.

Essa opção normativa poderia conduzir à interpretação de que apenas núcleos existentes até a data de edição da MP estariam aptos à regularização fundiária urbana. Se o conceito geral de núcleo consolidado dependesse da existência em 22 de dezembro de 2016, a data funcionaria como verdadeiro requisito de admissibilidade da REURB. Núcleos formados posteriormente não se enquadrariam no conceito legal e, portanto, não poderiam ser objeto do procedimento.

Contudo, a Lei nº 13.465, de 2017, resultante da conversão da medida provisória, alterou substancialmente essa disciplina. O art. 11, III, da lei define núcleo urbano informal consolidado como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (BRASIL, 2017). A referência à existência na data de publicação da MP foi suprimida do conceito geral. Essa alteração não pode ser tratada como irrelevante ou meramente redacional.

A supressão da data do conceito de núcleo urbano informal consolidado revela opção legislativa por não transformar 22 de dezembro de 2016 em requisito geral da REURB. O legislador manteve a ideia de consolidação, mas deslocou o eixo da análise para a dificuldade de reversão da ocupação, a ser avaliada pelo Município à luz de elementos concretos. Assim, o critério relevante passou a ser a consolidação fática e urbanística do núcleo, não simplesmente a data de sua origem (SABINO, 2023).

Isso não significa, entretanto, que a data de 22 de dezembro de 2016 tenha desaparecido do sistema normativo. Ao contrário, ela permaneceu em dispositivos específicos, relacionados a determinados instrumentos jurídicos. O exemplo mais importante é o art. 9º, §2º, da Lei nº 13.465, de

2017, segundo o qual a REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017). O art. 23 da mesma lei também define a legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferida 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 (BRASIL, 2017).

A distinção é decisiva. Uma coisa é exigir que todo núcleo urbano informal a ser regularizado tenha existência anterior a 22 de dezembro de 2016. Outra, bem diferente, é exigir que determinado instrumento excepcional de titulação — a legitimação fundiária — somente possa ser empregado em núcleos existentes até essa data. No primeiro caso, a data seria requisito de admissibilidade da REURB. No segundo, é apenas limite de incidência de um instrumento específico.

A Nota Técnica nº 03/2025 do Registro Imobiliário Brasileiro adota essa distinção ao afirmar que a limitação temporal do art. 9º, §2º, da Lei nº 13.465, de 2017, restringe-se à legitimação fundiária, não constituindo marco temporal impeditivo da regularização fundiária urbana em si (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025). Segundo o documento, núcleos formados após essa data também podem ser objeto de REURB, desde que a titulação final observe outras formas de aquisição ou reconhecimento de direitos reais, como escritura pública, usucapião ou legitimação de posse (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025).

No mesmo sentido, Cardoso e Garcia (2023), ao analisarem a regularização fundiária urbana após a Lei nº 13.465, de 2017, concluem que a nova lei não estabeleceu limitação temporal geral para a regularização dos núcleos, embora determinados instrumentos, especialmente a legitimação fundiária, exijam a observância de data-limite de consolidação.

Portanto, a interpretação histórico-legislativa conduz à conclusão de que a conversão da MP nº 759, de 2016, na Lei nº 13.465, de 2017, deslocou o marco temporal do plano conceitual da REURB para o plano instrumental da titulação. A data de 22 de dezembro de 2016 deixou de integrar o conceito geral de núcleo urbano informal consolidado e passou a funcionar como requisito de aplicação de determinados instrumentos expressamente previstos na legislação.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

A Regularização Fundiária Urbana instituída pela Lei nº 13.465, de 2017, não se confunde com um único instrumento de titulação. Trata-se de procedimento amplo, multidimensional, composto por medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais (BRASIL, 2017). A titulação dos ocupantes é uma de suas finalidades, mas não a única. A REURB também busca organizar o núcleo urbano informal, criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, melhorar as condições

urbanísticas e ambientais, ampliar o acesso à terra urbanizada, prevenir conflitos fundiários e integrar o núcleo ao sistema registral e administrativo da cidade.

A pluralidade de instrumentos prevista no art. 15 da Lei nº 13.465, de 2017, revela que o legislador não pretendeu impor solução única para todos os casos (BRASIL, 2017). Ao contrário, reconheceu que a informalidade fundiária urbana apresenta diversas causas e configurações. Há núcleos situados em áreas privadas, públicas municipais, estaduais, distritais ou federais; há ocupações de baixa renda e ocupações de interesse específico; há situações em que os ocupantes possuem contratos, cessões, promessas de compra e venda ou outros documentos; há hipóteses em que a posse é antiga e qualificada; há casos em que a titulação depende de transferência patrimonial pelo ente público; há, ainda, situações em que a regularização dominial deve ser precedida ou acompanhada de adequações urbanísticas e ambientais.

Entre os instrumentos de regularização, a usucapião ocupa posição tradicional. Trata-se de modo originário de aquisição da propriedade fundado no exercício prolongado de posse qualificada, observados os requisitos da modalidade aplicável (TARTUCE, 2017). A usucapião pode atuar como instrumento de regularização fundiária ao transformar uma situação possessória consolidada em propriedade formal, permitindo posterior registro. Contudo, esse instrumento não resolve, por si só, todas as dimensões urbanísticas e ambientais da regularização, devendo ser compreendido como parte de um processo mais amplo de incorporação do núcleo à cidade formal.

A legitimação de posse, por sua vez, é ato do Poder Público destinado a conferir título pelo qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com identificação dos ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse (BRASIL, 2017). Diferentemente da legitimação fundiária, a legitimação de posse não transfere imediatamente a propriedade plena, mas reconhece a situação possessória e permite, em determinadas hipóteses, sua conversão futura em direito real de propriedade. Por isso, mostra-se instrumento relevante para núcleos que não podem ser titulados por legitimação fundiária, seja por ausência do marco temporal de 22 de dezembro de 2016, seja por insegurança do ente público quanto à outorga imediata do domínio.

A concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a doação, a compra e venda e a venda direta são igualmente instrumentos aptos a promover a titulação ou a destinação jurídica de unidades imobiliárias no âmbito da REURB (BRASIL, 2017). A escolha entre eles depende da natureza da área, da titularidade do imóvel, da modalidade de REURB, do perfil dos ocupantes, da existência de interesse social ou específico, da legislação patrimonial aplicável e da conveniência administrativa.

A Certidão de Regularização Fundiária — CRF — ocupa posição central no procedimento. Ela constitui o título administrativo que formaliza a aprovação da regularização e permite o ingresso do procedimento no Registro de Imóveis. A Nota Técnica nº 03/2025 do Registro Imobiliário Brasileiro

destaca que a CRF é título hábil para registro, produzindo o efeito jurídico de regularizar o núcleo urbano informal e o parcelamento do solo, com conseqüente abertura de matrículas individualizadas para as unidades que o compõem (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025).

A diversidade de instrumentos demonstra que a impossibilidade de utilizar um deles não implica impossibilidade de realizar a REURB. Essa constatação é essencial para a correta compreensão do marco temporal. Se a legitimação fundiária não puder ser aplicada a núcleos posteriores a 22 de dezembro de 2016, isso não significa que o núcleo não possa ser regularizado. Significa apenas que a titulação deverá ocorrer por outro instrumento compatível, como legitimação de posse, usucapião, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso ou outro mecanismo juridicamente adequado.

5 A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO EXCEPCIONAL

Entre os instrumentos introduzidos ou reformulados pela Lei nº 13.465, de 2017, a legitimação fundiária é, sem dúvida, um dos mais relevantes e controvertidos. Nos termos do art. 11, VII, da lei, trata-se de mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB (BRASIL, 2017). O art. 23, por sua vez, dispõe que 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 (BRASIL, 2017).

A excepcionalidade do instituto decorre de vários fatores. Em primeiro lugar, a legitimação fundiária é forma originária de aquisição da propriedade. Isso significa que o direito do beneficiário não deriva, em sentido estrito, de uma transferência realizada pelo titular anterior. O Poder Público reconhece a aquisição originária no âmbito do procedimento de regularização fundiária, criando um novo título de domínio em favor do ocupante. Essa característica distingue a legitimação fundiária dos instrumentos negociais tradicionais, como compra e venda ou doação, que pressupõem transmissão derivada.

Em segundo lugar, a legitimação fundiária pode incidir sobre áreas públicas ou privadas, desde que preenchidos os requisitos legais (BRASIL, 2017). A possibilidade de reconhecer aquisição originária sobre unidade imobiliária integrante de núcleo urbano informal, inclusive em área pública, confere ao instituto enorme força transformadora. Ele permite titular ocupantes e inserir imóveis no sistema registral, ainda que a situação anterior fosse marcada por irregularidades dominiais, ausência de matrícula individualizada, sobreposição de registros, vícios de parcelamento ou impossibilidade prática de reconstrução da cadeia dominial.

Em terceiro lugar, a legitimação fundiária produz relevante efeito saneador. Nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, o registro da legitimação fundiária confere ao beneficiário direito real de

propriedade livre e desembaraçado de ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem, salvo quando disserem respeito ao próprio legitimado (BRASIL, 2017). A Nota Técnica nº 03/2025 do Registro Imobiliário Brasileiro sintetiza esse efeito ao afirmar que a legitimação fundiária constitui título de propriedade plena, de efeito translativo imediato, criando novo domínio desvinculado da cadeia dominial anterior e livre de ônus ou gravames preexistentes (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025).

Essa característica faz com que a legitimação fundiária tensione princípios tradicionais do direito registral imobiliário, especialmente os princípios da continuidade e da disponibilidade. O princípio da continuidade exige que os atos registrares observem uma cadeia lógica de titularidade, de modo que ninguém possa transmitir direito que não figure previamente registrado em seu nome. O princípio da disponibilidade, por sua vez, impede que alguém transfira mais direitos do que efetivamente possui. A legitimação fundiária, ao reconhecer aquisição originária por ato administrativo, não depende da transmissão derivada pelo titular tabular, nem exige reconstrução perfeita da cadeia dominial anterior.

Por essa razão, a legitimação fundiária deve ser compreendida como instrumento excepcional, justificado pela necessidade de enfrentar situações urbanas consolidadas cuja solução pelos meios ordinários seria excessivamente difícil, lenta ou inviável. Sua função é permitir que núcleos urbanos informais consolidados sejam incorporados ao sistema jurídico, superando entraves registrares e dominiais que, de outro modo, perpetuariam a informalidade.

A excepcionalidade do instituto, entretanto, também exige contenção normativa. Se a legitimação fundiária pudesse ser utilizada indefinidamente para ocupações formadas após a edição da própria norma, haveria risco de se converter em incentivo à criação de novos núcleos informais. O ocupante ou parcelador irregular poderia interpretar a lei como mecanismo de posterior convalidação automática de situações recém-criadas. A limitação temporal de 22 de dezembro de 2016, nesse contexto, funciona como cláusula de contenção: preserva a possibilidade de regularizar situações pretéritas e consolidadas, mas impede que o instrumento excepcional de aquisição originária seja projetado para legitimar novas ocupações.

Essa é a razão pela qual a restrição temporal da legitimação fundiária se mostra coerente. A data-limite não deve ser vista como obstáculo à política pública de regularização fundiária, mas como limite específico ao uso de um instrumento de alta intensidade jurídica. O legislador parece ter buscado equilíbrio: de um lado, reconheceu a necessidade de enfrentar o estoque histórico de irregularidade urbana; de outro, evitou que o instrumento mais poderoso da REURB servisse de estímulo à continuidade da informalidade.

6 AS HIPÓTESES ESPECÍFICAS DE INCIDÊNCIA DO MARCO TEMPORAL

Embora a legitimação fundiária seja a hipótese mais relevante, ela não é a única em que a legislação utiliza a data de 22 de dezembro de 2016 como critério jurídico. A correta formulação da tese exige reconhecer que o marco temporal não é exclusivo da legitimação fundiária, mas tampouco constitui requisito geral da REURB. Trata-se de critério aplicável a instrumentos específicos, geralmente relacionados a efeitos patrimoniais intensos, transmissão de bens públicos, dispensa de licitação ou reconhecimento de direitos reais gratuitos sobre imóveis públicos.

A primeira hipótese é a própria legitimação fundiária, prevista nos arts. 9º, §2º, e 23 da Lei nº 13.465, de 2017, bem como no art. 1º, §2º, do Decreto nº 9.310, de 2018 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). Nessa hipótese, a REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada a núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016. A limitação é expressa e decorre diretamente da natureza excepcional do instrumento.

A segunda hipótese diz respeito à venda direta de áreas públicas em REURB-E, prevista no art. 98 da Lei nº 13.465, de 2017. O dispositivo faculta aos Estados, Municípios e Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto de REURB-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 1993, desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016 e estejam regularmente inscritos no cadastro imobiliário do ente público (BRASIL, 2017). Aqui, a razão do marco temporal é evidente: trata-se de alienação direta de bem público, sem procedimento competitivo, em favor do ocupante. A restrição temporal evita que a dispensa de licitação seja utilizada para favorecer ocupações recentes ou estratégicas.

A terceira hipótese refere-se à concessão de uso especial para fins de moradia, disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001, alterada pela Lei nº 13.465, de 2017. O art. 1º da MP passou a prever que aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem direito à concessão de uso especial para fins de moradia, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001b; BRASIL, 2017). Trata-se, portanto, de direito real gratuito sobre imóvel público, razão pela qual o legislador também impôs restrição temporal.

A quarta hipótese está relacionada à autorização de uso prevista no art. 9º da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, também alterada pela Lei nº 13.465, de 2017. O dispositivo permite ao Poder Público conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais (BRASIL, 2001b;

BRASIL, 2017). Novamente, o marco temporal funciona como filtro para a outorga de situação jurídica especial sobre bem público.

A quinta hipótese envolve determinados mecanismos de regularização e transferência relativos a imóveis da União. A Lei nº 13.465, de 2017, disciplinou, em capítulo próprio, medidas envolvendo imóveis da União no contexto da regularização fundiária. Entre elas, destaca-se a possibilidade de transferência gratuita de direitos ou imóveis em favor de beneficiários de REURB-S, mediante a Certidão de Autorização de Transferência para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social — CAT-Reurb-S —, quando preenchidos os requisitos legais, inclusive a utilização do imóvel para fins de moradia até 22 de dezembro de 2016, conforme a disciplina patrimonial aplicável (BRASIL, 2017). A Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, embora não seja a origem desse marco temporal, integra o microsistema de gestão e alienação dos imóveis da União, pois aprimorou procedimentos de gestão patrimonial e alterou diplomas relevantes, como a Lei nº 9.636, de 1998, a Lei nº 13.240, de 2015, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 1987 (BRASIL, 2020).

Essa referência aos imóveis da União é relevante porque demonstra que o marco temporal aparece com maior frequência justamente quando se trata de mecanismos de transferência, destinação, regularização ou reconhecimento de direitos sobre patrimônio público. Nesses casos, a data-limite atua como instrumento de proteção do patrimônio público e de prevenção contra ocupações oportunistas, sem impedir que o Poder Público adote outras medidas jurídicas, administrativas ou patrimoniais compatíveis com a legislação.

Há, ainda, hipóteses regulamentares em que a data de 22 de dezembro de 2016 aparece como critério para benefícios ou simplificações específicas. O Decreto nº 9.310, de 2018, ao regulamentar a Lei nº 13.465, de 2017, utiliza a data em contextos próprios, como na disciplina de determinados conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social implantados até aquela data (BRASIL, 2018). Esses casos reforçam que o marco temporal opera pontualmente, como requisito de instrumentos ou regimes específicos, e não como barreira geral à REURB.

A análise conjunta dessas hipóteses revela uma lógica normativa comum. O marco temporal aparece, em regra, nos instrumentos que envolvem aquisição originária, transferência gratuita ou facilitada de propriedade, alienação direta de bem público, reconhecimento de direito real gratuito ou dispensa de procedimento competitivo. Quanto mais excepcional, gratuito, originário ou derogatório das regras ordinárias de transmissão patrimonial for o instrumento, mais compreensível é a incidência da restrição temporal.

Essa constatação reforça a tese central do artigo. A data de 22 de dezembro de 2016 não deve ser interpretada como limite geral à regularização fundiária urbana, mas como mecanismo de contenção do uso de instrumentos especialmente sensíveis. A REURB, enquanto política pública de

ordenação territorial e integração da cidade informal, permanece possível para núcleos consolidados posteriormente, desde que a titulação observe os instrumentos juridicamente adequados.

7 O MARCO TEMPORAL COMO LIMITE INSTRUMENTAL, NÃO COMO REQUISITO GERAL DA REURB

A interpretação segundo a qual a data de 22 de dezembro de 2016 constituiria requisito geral de toda e qualquer Regularização Fundiária Urbana apresenta dificuldades relevantes. Em primeiro lugar, contraria a evolução legislativa já examinada, pois desconsidera que a referência temporal existente no conceito de núcleo urbano informal consolidado da MP nº 759, de 2016, foi suprimida durante a conversão em lei (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017). Se o legislador tivesse pretendido manter a data como limite geral, teria preservado essa referência no art. 11, III, da Lei nº 13.465, de 2017.

Em segundo lugar, essa interpretação confunde a REURB com a legitimação fundiária. A legitimação fundiária é apenas um dos instrumentos da regularização fundiária urbana. A impossibilidade de utilizá-la em determinado caso não inviabiliza o procedimento como um todo. O núcleo pode ser regularizado por outros instrumentos, como legitimação de posse, usucapião, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, quando cabível, ou outros mecanismos admitidos pelo ordenamento jurídico (BRASIL, 2017; CARDOSO; GARCIA, 2023).

Em terceiro lugar, a interpretação restritiva produziria efeitos contrários às finalidades da política urbana. Impedir a regularização de núcleos consolidados após 22 de dezembro de 2016 significaria perpetuar a informalidade, dificultar a atuação municipal, inviabilizar a correção de passivos ambientais e urbanísticos, manter os ocupantes sem segurança jurídica e impedir a integração dessas áreas ao ordenamento territorial. A regularização fundiária não deve ser compreendida como prêmio ao ilícito, mas como resposta jurídica a uma realidade consolidada, cujo desfazimento pode ser social, urbanística ou economicamente inviável.

A Nota Técnica nº 03/2025 do Registro Imobiliário Brasileiro sustenta que a regularização fundiária não cria uma nova realidade, mas reconhece juridicamente uma ocupação consolidada. Por isso, o critério relevante para a aplicação da REURB deve ser a consolidação da ocupação, não necessariamente a data de sua origem. Segundo o documento, impor marcos temporais não previstos em lei comprometeria a efetividade do direito à moradia e da função social da propriedade (REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025).

Isso não significa, por outro lado, que qualquer ocupação recente deva ser regularizada automaticamente. A REURB não é instrumento de aprovação de novos parcelamentos clandestinos, nem mecanismo destinado a premiar a formação deliberada de ocupações irregulares. O próprio conceito legal de núcleo urbano informal consolidado exige difícil reversão, a ser avaliada pelo

Município a partir do tempo da ocupação, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação, da presença de equipamentos públicos e de outras circunstâncias concretas (BRASIL, 2017). A consolidação é requisito material relevante.

Além disso, a regularização fundiária não afasta a responsabilização civil, administrativa ou penal de parceladores irregulares, loteadores clandestinos ou agentes que tenham promovido ocupações ilegais. A Lei nº 13.465, de 2017, não revogou os tipos penais e as vedações relacionadas ao parcelamento irregular do solo. Assim, a possibilidade de regularizar uma situação consolidada não significa anistia automática aos responsáveis pela irregularidade, nem impede a adoção de medidas fiscalizatórias e sancionatórias pelo Poder Público (BRASIL, 1979; BRASIL, 2017).

A distinção entre regularizar situações consolidadas e estimular novas irregularidades é essencial. O combate a novas ocupações deve ocorrer por meio de fiscalização eficiente, planejamento urbano, oferta de habitação adequada, responsabilização dos infratores, controle do parcelamento do solo e atuação preventiva do Município. A recusa abstrata de regularização de núcleos consolidados não corrige o passado nem previne adequadamente o futuro; apenas mantém a cidade informal à margem do direito.

A interpretação sistemática mais adequada, portanto, é aquela que diferencia três planos. No primeiro plano, está a REURB como política pública ampla, sem marco temporal geral, aplicável a núcleos urbanos informais consolidados, desde que observados os requisitos legais. No segundo plano, estão os instrumentos de titulação, alguns dos quais possuem restrições próprias, inclusive temporais. No terceiro plano, estão as medidas de fiscalização e responsabilização, que devem incidir sobre novas ocupações, parcelamentos clandestinos e condutas ilícitas, independentemente da possibilidade de posterior regularização do núcleo.

8 A REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS POSTERIORES A 22 DE DEZEMBRO DE 2016

Reconhecida a inexistência de marco temporal geral, resta analisar como pode ocorrer a regularização de núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016. A resposta passa pela adequada escolha dos instrumentos jurídicos.

Em primeiro lugar, é necessário verificar se o núcleo urbano informal é efetivamente consolidado. A consolidação não decorre apenas da passagem do tempo, embora o tempo seja elemento relevante. Devem ser avaliados a natureza das edificações, a estabilidade da ocupação, a localização das vias de circulação, a presença de equipamentos públicos, a inserção urbana, a possibilidade ou impossibilidade de reversão, os impactos ambientais, a existência de riscos e a compatibilidade com o ordenamento territorial. Essa avaliação cabe ao Município, que é o protagonista do procedimento de REURB (BRASIL, 2017).

Em segundo lugar, deve-se classificar a modalidade de REURB. Se o núcleo for ocupado predominantemente por população de baixa renda, poderá ser enquadrado como REURB-S, com as consequências legais relativas a gratuidade de atos registrares, responsabilidade pela infraestrutura essencial e tratamento prioritário. Caso contrário, será enquadrado como REURB-E, com responsabilidade distinta quanto ao custeio do projeto e das obras necessárias (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018).

Em terceiro lugar, deve-se identificar a natureza dominial da área. Em áreas privadas, podem ser utilizados instrumentos como usucapião, legitimação de posse, compra e venda, doação, adjudicação compulsória, entre outros, conforme a situação concreta. Em áreas públicas, a escolha do instrumento deve observar o regime jurídico do bem e as limitações constitucionais e legais aplicáveis, especialmente a impossibilidade de usucapião de bens públicos (BRASIL, 1988). Nesses casos, podem ser utilizados instrumentos como concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, autorização de uso, doação, venda direta, quando cabível, ou outros mecanismos de destinação patrimonial.

Em quarto lugar, se o núcleo for posterior a 22 de dezembro de 2016, deve-se afastar, em regra, o uso da legitimação fundiária. Isso não impede a instauração da REURB, mas apenas obriga o Poder Público a escolher outro instrumento de titulação. A legitimação de posse pode exercer papel relevante nesse contexto, pois permite reconhecer a posse do ocupante e, posteriormente, convertê-la em propriedade, se preenchidos os requisitos legais. Também a usucapião pode ser aplicável em áreas privadas, desde que presentes os requisitos da modalidade correspondente (BRASIL, 2017; TARTUCE, 2017).

Cardoso e Garcia (2023) apontam justamente essa distinção: a legitimação fundiária possui marco temporal, mas outros instrumentos da REURB, como a legitimação de posse, não apresentam a mesma limitação, de modo que a regularização de núcleos posteriores permanece juridicamente possível.

Em quinto lugar, a regularização deve ser acompanhada das medidas urbanísticas e ambientais necessárias. A REURB não se resume à entrega de títulos. A criação de matrículas e a outorga de direitos reais devem estar associadas à organização do núcleo, à definição de sistema viário, áreas públicas, unidades imobiliárias, infraestrutura essencial, medidas de mitigação ambiental e, se necessário, cronograma de obras. A Lei nº 13.465, de 2017, permite flexibilizações, mas não autoriza regularização dissociada da ordem urbanística (BRASIL, 2017; CUNHA, 2019).

Portanto, a regularização de núcleos posteriores a 22 de dezembro de 2016 é possível, desde que observados três cuidados: primeiro, comprovação da consolidação do núcleo e da difícil reversão; segundo, não utilização de instrumentos legalmente condicionados ao marco temporal, como a

legitimação fundiária; terceiro, adoção de medidas urbanísticas, ambientais e registrais compatíveis com a situação concreta.

9 UMA PROPOSTA DE SOLUÇÃO JURÍDICA ADEQUADA

A solução jurídica adequada para a controvérsia deve partir da distinção entre a REURB enquanto política pública e os instrumentos jurídicos de titulação utilizados em seu âmbito. A Lei nº 13.465, de 2017, não instituiu um marco temporal geral de admissibilidade da regularização fundiária urbana. A data de 22 de dezembro de 2016 incide sobre determinados instrumentos, especialmente aqueles de natureza excepcional, e não sobre a possibilidade de regularizar núcleos urbanos informais consolidados.

Essa interpretação harmoniza a literalidade da lei, sua evolução histórica, sua finalidade social e sua sistematicidade. Do ponto de vista literal, o art. 9º, §2º, refere-se expressamente à REURB promovida mediante legitimação fundiária (BRASIL, 2017). Do ponto de vista histórico, a referência temporal foi retirada do conceito geral de núcleo urbano informal consolidado durante a conversão da MP nº 759, de 2016, na Lei nº 13.465, de 2017 (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017). Do ponto de vista sistemático, o art. 15 prevê múltiplos instrumentos de regularização, muitos dos quais não estão sujeitos à data-limite (BRASIL, 2017). Do ponto de vista teleológico, a finalidade da REURB é integrar a cidade informal ao ordenamento jurídico e territorial, e não perpetuar a irregularidade de núcleos consolidados por interpretação restritiva não prevista expressamente.

Ao mesmo tempo, essa interpretação preserva a preocupação legítima com a prevenção de novas ocupações irregulares. A legitimação fundiária, por ser instrumento excepcional de aquisição originária, apto a romper a cadeia dominial e sanear vícios registrais, não deve ser utilizada sem limites. A restrição temporal é, nesse ponto, coerente e necessária. Ela impede que ocupações posteriores à edição da medida provisória sejam beneficiadas pelo instrumento mais intenso da REURB, evitando que a lei seja percebida como convite à formação de novos núcleos informais.

A mesma lógica se aplica às demais hipóteses em que há marco temporal. A venda direta de áreas públicas em REURB-E, a concessão de uso especial para fins de moradia, a autorização de uso e determinados mecanismos de transferência ou regularização de imóveis da União envolvem benefícios patrimoniais relevantes, muitas vezes gratuitos ou concedidos sem procedimento competitivo (BRASIL, 2001b; BRASIL, 2017; BRASIL, 2020). Nesses casos, a limitação temporal funciona como proteção do patrimônio público e como filtro de legitimidade.

Dessa forma, propõe-se a seguinte solução interpretativa: núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016 podem ser objeto de Regularização Fundiária Urbana, desde que não sejam titulados por instrumentos legalmente condicionados à existência ou posse anterior a essa data. A legitimação fundiária, por exemplo, deve ser afastada. Em seu lugar, o Poder

Público poderá utilizar legitimação de posse, usucapião, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso ou outro instrumento adequado, conforme a natureza da área e a situação dos ocupantes.

Essa solução evita dois extremos. De um lado, impede a interpretação excessivamente permissiva, segundo a qual todo núcleo, independentemente da data e das circunstâncias, poderia ser imediatamente titulado por legitimação fundiária. De outro, afasta a interpretação excessivamente restritiva, segundo a qual qualquer núcleo posterior a 22 de dezembro de 2016 estaria excluído da REURB. A primeira interpretação poderia incentivar novas ocupações; a segunda perpetuaria a informalidade e frustraria a política urbana.

A interpretação intermediária é a que melhor realiza os objetivos constitucionais e legais da regularização fundiária. Ela permite regularizar a cidade real, sem transformar instrumentos excepcionais em estímulo à ilegalidade. Permite titular ocupantes, mas exige escolha adequada do instrumento jurídico. Permite reconhecer situações consolidadas, mas preserva a responsabilização de loteadores e ocupadores irregulares. Permite flexibilizar exigências urbanísticas e registrais, mas não dispensa planejamento, projeto de regularização e observância do interesse público.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Regularização Fundiária Urbana instituída pela Lei nº 13.465, de 2017, representa uma das principais tentativas legislativas de enfrentamento da informalidade fundiária urbana no Brasil. Seu objetivo não é apenas titular ocupantes, mas incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial, melhorar condições urbanísticas e ambientais, ampliar o acesso à terra regularizada, promover segurança jurídica e concretizar a função social da propriedade e da cidade (BRASIL, 2017).

A controvérsia relativa ao marco temporal de 22 de dezembro de 2016 deve ser resolvida a partir de interpretação histórica, literal, sistemática e teleológica da legislação. A Medida Provisória nº 759, de 2016, previa referência temporal no conceito de núcleo urbano informal consolidado (BRASIL, 2016). Contudo, essa referência foi retirada na conversão da medida provisória na Lei nº 13.465, de 2017 (BRASIL, 2017). A lei manteve a data em dispositivos específicos, especialmente na disciplina da legitimação fundiária, mas não a preservou como requisito geral da REURB.

A data de 22 de dezembro de 2016 funciona, portanto, como limite de instrumentos específicos, não como marco temporal geral impeditivo da regularização fundiária urbana. A legitimação fundiária é a hipótese mais relevante, pois constitui forma originária de aquisição da propriedade, conferida por ato administrativo, com potencial de romper a cadeia dominial anterior e sanear vícios registrais (BRASIL, 2017; REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO, 2025). Por sua excepcionalidade, justifica-se que o legislador tenha condicionado seu uso a núcleos existentes até a data da edição da medida provisória.

Outras hipóteses também utilizam a mesma data como filtro jurídico, como a venda direta de áreas públicas em REURB-E, a concessão de uso especial para fins de moradia, a autorização de uso e determinados mecanismos relacionados a imóveis da União (BRASIL, 2001b; BRASIL, 2017; BRASIL, 2020). Em todos esses casos, a lógica é semelhante: o marco temporal restringe instrumentos que envolvem benefícios patrimoniais relevantes, transferência ou uso especial de bens públicos, dispensa de licitação ou efeitos jurídicos extraordinários.

Não se deve, entretanto, confundir esses instrumentos com a REURB em sentido amplo. A impossibilidade de utilizar legitimação fundiária ou outro instrumento condicionado ao marco temporal não impede a regularização do núcleo, desde que ele seja consolidado e de difícil reversão. Núcleos posteriores a 22 de dezembro de 2016 podem ser regularizados por outros meios, como legitimação de posse, usucapião, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso ou outros instrumentos compatíveis com a situação concreta.

Essa interpretação permite compatibilizar dois objetivos igualmente relevantes. De um lado, assegura a efetividade da política pública de regularização fundiária, evitando que núcleos consolidados permaneçam indefinidamente na informalidade. De outro, preserva a função preventiva do marco temporal, impedindo que instrumentos excepcionais de titulação sejam utilizados como incentivo à formação de novas ocupações irregulares.

Conclui-se, assim, que o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 não é barreira geral à REURB, mas limite jurídico de determinados instrumentos. A regularização fundiária urbana deve permanecer possível sempre que houver núcleo urbano informal consolidado, interesse público na sua incorporação ao ordenamento territorial e instrumento jurídico adequado para a titulação dos ocupantes. A prevenção de novas irregularidades deve ocorrer por fiscalização, planejamento, responsabilização e política habitacional efetiva, não pela recusa abstrata de regularização de situações consolidadas.



REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais: loteamento e desmembramento. 4. ed. Campinas: Millenium, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, altera diversos diplomas legais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para avaliação e alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União e altera diversos diplomas legais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

CARDOSO, Narayana; GARCIA, Heloíse Siqueira. A regularização fundiária urbana após a Lei nº 13.465/17 e a admissão da regularização fundiária em núcleos urbanos informais consolidados após 22 de dezembro de 2016. Ponto de Vista Jurídico, Caçador, v. 12, n. 1, p. 84-101, jan./jun. 2023.



- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo: Atlas, 2013.
- CUNHA, Michely Freire. Regularização fundiária urbana: Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO. Nota Técnica nº 03/2025: 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. São Paulo: RIB, 2025.
- SABINO, Jamilson Lisboa. Marco temporal na regularização fundiária urbana. ANOREG/BR, 2023.
- SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. Direito imobiliário: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TARTUCE, Flávio. Direito civil: direito das coisas. Rio de Janeiro: Forense, 2017.