



INTERVENÇÃO DO ESTADO, REGISTRO IMOBILIÁRIO E A EFETIVIDADE DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

STATE INTERVENTION, REAL ESTATE REGISTRY, AND THE EFFECTIVENESS OF LEGAL TRANSACTIONS IN LAND REGULARIZATION

Karina Constanzi Fernandes

Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).
Email: Graduação em Direito pela Universidade Paranaense (UNIPAR).
Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Marlene Kempfer

Doutorado em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP).
Mestre em Direito pela Universidade de Curitiba (PUCSP).
Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (UNICURITIBA).

Como citar: FERNANDES, Karina Constanzi; Kempfer, Marlene. Intervenção do Estado, registro imobiliário e a efetividade dos negócios jurídicos na regularização fundiária *Scientia Iuris*, Londrina, v. 30, n. 1, p. 42-59, mar. 2026. DOI: 10.5433/2178-8189.2026v30n1p42-59. ISSN: 2178-8189.

Resumo: A realidade urbana brasileira enfrenta considerável irregularidade fundiária e déficit habitacional. Dados recentes divulgados por institutos oficiais de pesquisa corroboram a precariedade das habitações e o grande número de imóveis ociosos, evidenciando a urgência na aplicação da função social da propriedade para o alcance da justiça social no direito à moradia. As irregularidades geram externalidades negativas, tais quais, restrição de oportunidades e invisibilidade social, além de perpetuar o desequilíbrio socioeconômico. A Constituição de 1988 dedicou-se à Política Urbana e trouxe aspectos estruturais do direito à cidade a um patamar fundamental. A propriedade assume um caráter de solidariedade social. Em especial, a Lei da Regularização Fundiária Urbana - REURB (13.465/2017), busca promover o acesso ao solo urbano e à moradia digna. A segurança e eficácia dos negócios jurídicos formalizados nesses processos, garantidas pelo registro imobiliário, são referidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em Provimentos alinhados com a política urbana brasileira. Legitimam a intervenção estatal normativa e de incentivos para a concretizar o referido direito fundamental e em consonância com o Estado Democrático de Direito Ambiental. A pesquisa terá abordagem dedutiva, utilizando-se de dados bibliográficos e documentais.

Palavras-chave: intervenção do estado; direito urbanístico; regularização fundiária urbana; efetividade dos negócios jurídicos; registro de imóveis.

Abstract: The Brazilian urban reality faces considerable land tenure irregularity and a housing deficit. Recent data from official research institutes corroborate the precariousness of housing and the large number of vacant properties, highlighting the urgency of applying the social function of property to achieve social justice in the right to housing. These irregularities generate negative externalities, such as restricted opportunities and social invisibility, in addition to perpetuating socioeconomic imbalance. The 1988 Constitution focused on Urban Policy and elevated structural aspects of the right to the city to a fundamental level. Property takes on a character of social solidarity. Specifically, the Urban Land Regularization Law - REURB (13.465/2017) seeks to promote access to urban land and decent housing. The security and effectiveness of the legal transactions formalized in these processes, guaranteed by real estate registration, are referred to by the National Council of Justice (CNJ) in Provisions aligned with Brazilian urban policy. They legitimize state intervention through regulations and incentives to make this fundamental right a reality, in line with the Democratic State of Environmental Law. The research will have a deductive approach, using bibliographic and documentary data.

Keywords: state intervention; urban law; urban land regularization; effectiveness of legal transactions; real estate registry.



INTRODUÇÃO

A complexa realidade urbana brasileira é marcada por significativa irregularidade territorial e acentuado déficit habitacional. Desde a colonização portuguesa e a Lei de Terras de 1850, a ocupação do território tem gerado sérios problemas de acesso e concentração fundiária, a culminar no aumento de assentamentos informais.

Dados divulgados por institutos oficiais de pesquisa, a exemplo da Fundação João Pinheiro em 2024, em parceria com o Ministério das Cidades, revelam grave déficit habitacional, que abrange a precariedade das habitações e elevado número de imóveis vagos ou ociosos.

Esse cenário aponta para a urgência de políticas públicas com objetivo de concretizar o princípio constitucional da função social da propriedade e avançar em direção à justiça social, especialmente, no que tange ao direito social à moradia, expresso no artigo 6º do texto Constitucional, com inclusão pela emenda 26/2000.

A Constituição Federal de 1988, influenciada por diversos movimentos sociais, dedicou, no título sobre Ordem Econômica e Financeira, o capítulo II à Política Urbana, regulamentada com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Este arcabouço legal visa garantir o direito à cidade e à moradia digna, alinhando-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil (1992).

A realidade brasileira ainda enfrenta desafios significativos, que se manifestam na segregação socioespacial a facilitar conflitos fundiários. Assim, a intervenção estatal, por meio de políticas públicas promocionais, contribuirá para a busca de soluções, entre elas, nesta pesquisa, o destaque para a Lei 13.465/2017, que traz normas para a regularização fundiária rural e urbana (REURB).

A Lei da REURB inova ao apresentar meios jurídicos para formalizar assentamentos informais, promover a integração socioespacial e, com a participação expressiva do sistema registral, assegurar efetividade aos negócios jurídicos sob os prismas dos consectários da publicidade, autenticidade, segurança aos atos jurídicos, da legitimação da posse e da propriedade.

Este estudo, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, analisa a relevância da intervenção normativa e de incentivo do Estado, para formalizar instrumentos que visem alcançar o direito social à moradia qualificada.

Para tanto, serão investigados os desafios e as oportunidades a partir do cenário da irregularidade fundiária, em face da Lei 13.465/2017 (REURB), regulamentada pelo Decreto 9.310/2018 e dos Provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça – CNJ, para concretizar esse direito fundamental.

É a convergência de objetivos entre o direito urbanístico e as competências do registro de imóveis, para contribuir com a efetividade dos negócios jurídicos, firmados no processo de regularização de propriedades. Este caminho está na direção da justiça social, no contexto do desenvolvimento urbano brasileiro e dos ideais de um Estado Democrático de Direito Ambiental.

1 A CIDADE, O DIREITO URBANÍSTICO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Desde as primeiras formas conhecidas de organização das cidades, nos termos das propostas por Hipódamo de Mileto¹, na Grécia antiga, e em virtude de crescentes interações sociais impulsionadas pelos processos de urbanização, industrialização e reflexos da globalização, a compreensão e a formulação de modelos para o ambiente urbano têm sido objeto de extensos estudos, avanços, retrocessos e substratos para contínua pesquisa.

A partir de uma concepção voltada ao dinamismo e intersecção sistêmica dos agrupamentos urbanos, reconhece-se a necessidade de políticas públicas que

¹ Hipódamo é considerado um dos precursores do planejamento urbano e é famoso por introduzir e popularizar o sistema de planta ortogonal para as cidades, que mais tarde ficou conhecida como sistema hipodâmico.



estejam alinhadas aos desafios decorrentes das mais diversas conexões sociais, com a intensa participação dos membros que ali vivem e se relacionam.

É possível extrair do pensamento de Henri Lefebvre (2021, p. 32), na obra *A Cidade do Capital*, que a cidade apresenta várias características, dentre elas, “a concentração não só de população, mas de instrumentos de produção, o capital, as necessidades coletivas e os prazeres”. Para o autor, essa complexidade demanda uma estrutura organizativa, pois entende que a existência da cidade implica simultaneamente a necessidade da administração.

Sob o critério jurídico-administrativo, a cidade, na realidade brasileira, está ligada à organização administrativa do governo municipal, conforme José Afonso da Silva (2025, p. 27) em sua obra sobre o Direito Urbanístico:

A cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*.

Dadas as interações entre os indivíduos, a cidade se aproxima a um organismo vivo, em constante transformação, foge à condição estática dos prédios e transcende a mera aglomeração de edifícios, ruas ou infraestruturas “objetos”, em oposição, se apresenta como uma “obra” e um “produto social” construído coletivamente. “A cidade é obra a ser associada mais como uma obra de arte do que com o simples produto material. Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos” (Lefebvre, 2015, p. 52).

A interpretação das normas do direito de propriedade, bem como a compreensão do papel das unidades individuais no contexto social, tem evoluído significativamente. Essa adaptação busca superar o modelo evidenciado por Edésio Fernandes (2007), que critica a longevidade da visão de propriedade individual irrestrita estabelecida pelo Código Civil de 1916. Para o autor, tal regramento foi concebido para um Brasil ainda agrário, no qual apenas 10% da população era urbana, não sendo mais capaz de responder à complexa realidade das cidades contemporâneas.

Essa trajetória se deslocou de um individualismo extremo, característico do liberalismo absoluto e evidente nas primeiras previsões de proteção da propriedade na legislação civil, em direção a um enfoque função social e no caráter de solidariedade que se imagina acerca do papel da propriedade na contemporaneidade.

A reflexão já havia sido levantada nas palavras precursoras de Leon Duguit (*apud* Gomes, 2012), no início do Século XX. Nesta ocasião popularizou-se o conceito de função social da propriedade, transportando-a da perspectiva do direito civil para constitucionalizar a fim de proporcionar a construção do processo do direito urbanístico, palavras ora traduzidas por Orlando Gomes na obra sobre os direitos reais:

A propriedade deixou de ser direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder (Duguit *apud* Gomes, 2012, p. 119).

Surge a necessidade de aplicação dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, e, nos termos de Nelson Saule Júnior (2005, p. 2), a ideia de “condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento e o direito à propriedade urbana, a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade”.

A Constituição Federal brasileira de 1988, no anseio de reformulação jurídica do controle do desenvolvimento urbano, dedicou um capítulo para a Política Urbana dentro do Título III, da Ordem Econômica e Financeira. Esta inclusão



decorreu por grande influência de inúmeras lutas sociais, especialmente, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), mediante Emenda Popular de Reforma Urbana.

O objetivo foi o de reconhecer o direito à cidade e o das pessoas que vivem na cidade no nível de um direito fundamental. Assim, com a articulação e mobilização social intensa, foram aprovados os arts. 182 e 183, regulamentados posteriormente pela Lei 10.257, chamada de Estatuto da Cidade.

O art. 2º do Estatuto traz os objetivos pretendidos pelas políticas públicas urbanas, especialmente, o dever de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Visa, nos termos do inciso I, garantir o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana entre outros elementos.

As funções sociais da cidade estão previstas no art. 182 da CF/88. Estas foram cunhadas, de forma inaugural, no Congresso Internacional de Arquitetura² de 1933, fonte da Carta de Atenas, a indicar quatro funções principais para o desenvolvimento urbano: habitar, trabalhar, recrear e circular.

A referência da moradia digna no nível de um direito fundamental a todo e qualquer ser humano, foi reconhecida pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]” (Nações Unidas, 1948).

O art. 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 estabelece que os Estados-partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, o que inclui a moradia adequada. (Nações Unidas, 1966). Neste contexto é importante o Comentário Geral n. 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, que classificou a moradia adequada aquela que reúne condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, provida de economicidade, acessibilidade, adequação cultural, localização conveniente e apresente a segurança da posse que os proteja contra despejos forçados, perseguições ou ameaças (Brasil, 2013).

O desenvolvimento urbano compreende o acesso às moradias e a todo o conjunto de funções que a cidade deve proporcionar aos seus habitantes. Dessa forma, constitui-se oportunidade a esses destinatários, no tocante ao exercício pleno da cidadania.

A partir das importantes interações do aglomerado urbano tem-se a organização normativa em torno do direito urbanístico a compor “ramo do direito público que tem por objeto expor; interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística”. (Silva, 2025, p. 38). Nesse sentido o Direito Urbanístico foi confirmado pelo Estatuto da Cidade na condição de um ramo autônomo do Direito Público Brasileiro (Fernandes, 2006).

São muitos desafios quando se investiga o direito à cidade a partir de uma realidade local em conjunto com os elementos estruturantes da segregação socioespacial, especialmente, ao considerar a conveniência da intervenção do Estado para o alcance da moradia qualificada.

Um dos obstáculos possíveis de análise reside na complexidade em desvendar interconexões entre a legislação urbanística, a necessidade de planejamento integrado e a persistência de práticas que perpetuam a exclusão social e espacial, pois, a segregação socioespacial se manifesta não apenas na distribuição desigual de equipamentos e serviços públicos, mas, também, pelo cerceamento de acesso a oportunidades que visem uma cidade mais justa e inclusiva.

2 Iniciado em 29/07/1933 a bordo do navio Patris II o quarto congresso Internacional de Arquitetura Moderna C.I.A.M. teve o tema “cidade funcional” foi concluído posteriormente em Atenas, as conclusões formaram então a Carta de Atenas, disponíveis no link: <http://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1467>.



As externalidades expostas são determinantes para a investigação acerca da conveniência da intervenção normativa do Estado com vistas à atuação do sistema registral brasileiro. Há correlação direta entre as formas de formalização de instrumentos jurídicos para o alcance do direito social à moradia qualificada. Este, dotado de infraestruturas advindas da implantação de políticas públicas relacionadas, intimamente, com os princípios do direito urbanístico.

Este direito no Brasil está intimamente ligado aos desafios históricos de acesso à terra, realidade que se manifesta de forma contundente na ilegalidade urbana. Nesse sentido:

[...] não há como se falar de Direito Urbanístico no Brasil de hoje sem se falar em ilegalidade urbana. A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, especialmente no contexto cada vez mais significativo da economia informal, é uma das maiores consequências do processo de exclusão social e segregação espacial que tem caracterizado o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento (Fernandes, 2006, p. 55).

As origens históricas da propriedade privada contribuem para compreender a realidade atual. A acepção no estudo específico do direito de propriedade, nos termos de John Locke (2019, p. 108), ainda no século XVII, à época de intenso conflito das políticas absolutistas e liberalistas, atrelava a propriedade de bens móveis e imóveis ser derivação intrínseca do trabalho humano:

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua.

Diferentemente de outros contextos, a realidade brasileira é marcada por graves problemas fundiários. Estes decorrem da precária democratização do acesso à terra, fruto da herança colonial e da insuficiência das tentativas de regularização das terras devolutas.

Rosangela Maria de Azevedo Gomes (2014, p. 57), ao estudar o histórico das propriedades no Brasil, aponta que: “a propriedade da terra no Brasil esteve sujeita a três grandes regimes: o sesmarial (1500 a 1822); a posse (1822 a 1850) e o da regularização introduzido pela Lei de Terras e pela de Hipotecas e complementado pelo advento do Código Civil”.

A irregularidade formal das moradias urbanas é, também, um reflexo do problema fundiário rural. Sem planejamento eficaz e com políticas habitacionais de baixa efetividade para a população de baixa renda, a migração em massa do campo para as cidades, em busca de melhores condições de vida e emprego, resultou na ocupação informal do solo e dificultou, sobremaneira, o acesso à moradia.

O fato está sedimentado em dados de 2019, do Ministério de Desenvolvimento Regional, com a indicação de que mais de 50% dos imóveis brasileiros estão irregulares³(Ribeiro, 2019). A percepção também é expressa na conclusão de Edésio Fernandes (2006, p. 56):

Diversos dados de fontes distintas têm revelado que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e de produção da moradia, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos. Dados recentes dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro reconhecem que pelo menos 50% da população desses municípios vivem ilegalmente.

O Projeto de Lei nº 1.195/2023⁴ (Brasil, 2023), em trâmite na Câmara dos Deputados, objetiva aferir dados de irregularidade de propriedades, com a análise de critérios, dentre outros, do índice de déficit habitacional, da precariedade das condições de infraestrutura urbana, da vulnerabilidade socioeconômica da população e da ausência da regularidade fundiária. Estes dados contribuem para

3 A divulgação dos dados se refere à publicação de Luiz Ribeiro, a qual noticiou que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, metade dos imóveis no país são irregulares.

4 O projeto de Lei 1.195/2023 (Brasil, 2023) trata da instituição do Censo de déficit e inadequação habitacional no Brasil e dá outras providências. Sua última tramitação ocorreu em 10/04/2025.



construir um planejamento urbano com intersecção das políticas públicas para enfrentar esta realidade.

A atuação do Estado nesse cenário se alinha com a perspectiva de que a Ordem Econômica deve se estruturar sobre a intervenção estatal, seja por participação, absorção, direção ou indução como argumenta Eros Grau (2008).

As formas de atuação por direção ou indução, caracterizadas como intervenção sobre domínio econômico, materializam-se na regulação de atividades específicas (artigo 174 da CF), através, por exemplo, da edição de leis, normas, atuação de agências reguladoras ou por outros meios jurídicos para incentivar ou desestimular condutas particulares, especialmente, para que o setor privado adote medidas de maior oferta de habitações sociais e regularização de núcleos habitacionais consolidados. Estas formas de intervenção são pautas de amplo alcance social. Tal ideia se harmoniza com os ensinamentos do Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 59), em face da delimitação de interesse público:

Os limites do governo, assim, são o interesse de todos os membros da sociedade, e não apenas alguns membros. Poderá haver um interesse público que seja discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade? Evidentemente, não. Seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contra-senso que o bom para todos fosse o mal para cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um.

Apesar de previsão constitucional os avanços são tímidos à concretização do direito social à moradia. Advertem Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2022, p. 131-132):

O § 1º do art. 5º deixa claro que os direitos fundamentais não são simples declarações políticas ou programas de ação do poder público e tampouco podem ser vistos como normas de eficácia “limitada” ou “diferida”. Todas as normas da Constituição que são relacionadas a direitos e garantias fundamentais são preceitos normativos que vinculam o poder público de forma direta e imediata.

Em defesa da força normativa da Constituição, Konrad Hesse (1991) argumenta que o preceito constitucional não possui uma existência isolada ou independente da realidade social. Estes ensinamentos reforçam que o Estado tem responsabilidade no sentido de viabilizar a solução diante da histórica luta pela regularização fundiária, acesso e condições à finalização dos negócios jurídicos em prol da moradia.

2 A ESCALADA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS E A CONTRADIÇÃO SOCIOECONÔMICA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Dentre as consequências para a sociedade à margem do sistema formal de registro, tem-se, particularidades graves, dentre elas: a precariedade nas ações de melhorias para o aproveitamento da habitação; a mera depreciação no valor aferido em eventual transação de compra e venda; ou, ainda, a invisibilidade social para o direcionamento de recursos derivados das políticas públicas.

Reconhece-se que administração pública não detém dados seguros acerca de números de habitações precárias ou irregulares em determinada localidade. Desta forma, há dificuldades, para direcionar o orçamento público a estes destinatários. É um dos fatores que contribuem para o desequilíbrio socioeconômico.

Elementos desse desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico do Brasil são identificados pelo que aponta o índice de concentração de renda *per capita*, já que ostenta uma das maiores concentrações de renda e desigualdade social no mundo, e, segundo estudos divulgados em 2023 pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) durante o “seminário das Quintas⁵: Redistribuição de Renda no Brasil - Limites, Mudanças e Continuidades”, no Brasil, o 1% mais rico da população detém 28,3% da renda total.

5 Os resultados da pesquisa sobre a concentração de renda no Brasil foram discutidos durante o evento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado: “Seminário das Quintas”, com o seguinte tema: Redistribuição de Renda no Brasil - Limites, Mudanças e Continuidades. Os resultados específicos foram proferidos no painel: Conflito Distributivo e os Limites da Redistribuição de Renda no Brasil. Palestrante: Pedro Romero Marques.



Igualmente o estudo publicado pelo IBGE, em análise ao Censo Agropecuário 2017, com relação ao índice de Gini, registrou o resultado de 0,867 de um total possível de 1 ponto no quesito desigualdade no campo, o que comprova o elevado indicador de concentração fundiária (IBGE, 2020, p. 47). Neste sentido é, complementar, a conclusão exposta pelo OXFAM Brasil (2019) a qual revela que quase a metade das áreas rurais está em poder de apenas 1% de proprietários, o que, intensifica os conflitos fundiários rurais e urbanos.

De acordo com os resultados publicados no relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2025), em 2024 os Conflitos por Terra no Brasil foram na ordem de 1.768, no mesmo patamar de 2023 (1.766), o que resulta no maior número da última década. Com relação ao Panorama de Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil, o relatório de 2021 indicou o número de 697 casos de conflitos urbanos no país, representando um acréscimo de 10,51% em relação ao período anteriormente pesquisado (Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2021).

Dados do IBGE⁶ apontam que existem cerca de 12 milhões de imóveis públicos ou privados na condição de vazios ou ociosos, em contrapartida, o déficit habitacional apurado em 2024 pelo Instituto João Pinheiro⁷, em parceria com o Ministério das Cidades, indica ser de aproximadamente 6 milhões. A diferença demonstra a urgência da aplicação dos instrumentos existentes ou até a criação de novos instrumentos normativos a fim de conferir a justiça social no tocante à moradia no país.

Os estudos acima expostos permitem argumentar que as medidas derivadas da política voltada à regularização de propriedades são urgentes. Elas estão alinhadas com as necessidades contemporâneas de desenvolvimento urbano e com o compromisso do Brasil diante da Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável. Em especial, quanto ao objetivo 1.4, bem como pelo objetivo 11.1:

1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças. [...].

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (IPEA, 2024a).

Conforme pontua Edésio Fernandes (2006), a integração de grupos vulneráveis que habitam áreas informais é o ponto central das agendas internacionais, como a da ONU-Habitat. Esse entendimento reforça a importância de mecanismos que garantam a segurança jurídica da posse, alinhando-se aos esforços globais de enfrentamento da ilegalidade urbana.

O modelo de intervenção estatal vigente, mesmo com avanços legislativos, demonstra-se aquém do necessário para a erradicação eficaz desse problema, notadamente, no que diz respeito às medidas para a conclusão das ações voltadas à regularização de propriedades.

Neste contexto é importante analisar os instrumentos jurídicos que visam combater esses desafios. Em destaque a Lei 13.465/2017 (REURB), que se propõe a avançar para concretizar direito fundamental à moradia digna no Brasil.

3 A EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL SOB A ÓTICA DA LEI 13.465/2017 (REURB) E SEUS DESAFIOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA

Para enfrentar as externalidades negativas decorrentes da irregularidade fundiária têm-se que o Estado brasileiro buscou, ao longo do tempo, solucionar os problemas mencionados por meio de diferentes normatividades.

6 O quadro de indicadores baseados no Censo demográfico disponibilizado pelo IBGE aponta diversas características relacionadas aos domicílios e condições de ocupação, disponível no link <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html>.

7 Já o Instituto João Pinheiro atua em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das cidades e realiza pesquisas voltadas a identificar, entre outros objetivos, o déficit habitacional brasileiro, disponível no link: <https://fjp.mg.gov.br/>



No Código Civil de 1916, apesar da ausência de um título dedicado à regularização fundiária, foram estabelecidos princípios e normas gerais sobre propriedade, aquisição por usucapião e regras para a proteção da posse que, indiretamente, afetavam as relações fundiárias urbanas.

Somente no fim da década de 1970, foi publicada a Lei Federal nº 6.766/1979, que tratou especificamente o parcelamento do solo urbano. O objetivo foi conformar um regramento Federal, no sentido de garantia dos direitos dos adquirentes de lotes. Este direito foi ampliado com a alteração legislativa promovida pela Lei 9.785/1999 que incluiu o § 6º ao art. 26 da Lei 6.766, e flexibilizou requisitos legais para a formalização da transferência de propriedade aos compromissários de lotes que apresentassem prova de quitação, independentemente de atuação do loteador ou lavratura de escritura definitiva.

Outro exemplo, ainda que de forma embrionária, está no artigo 40 da Lei do parcelamento do solo, que permitia ao município a adoção de medidas concretas para a regularização, com a possibilidade de regresso em desfavor do loteador para reaver valores públicos dispendidos no processo.

A análise do instrumento normativo e das regularizações dele decorrentes permite afirmar que a medida, isoladamente, não se mostrou eficaz para as populações em situação de vulnerabilidade social. Infere-se não bastar promover a regularização de moradias por meio de apenas da entrega de documentação, ou seja, há outros fatores intrínsecos a promover o direito constitucional à moradia digna e que envolvem investimentos públicos.

A Constituição de 1988 atribuiu a competência ao município de promover a regularização fundiária urbana. No entanto, na atualidade, ainda há grandes empecilhos financeiros para a concretização de políticas públicas voltadas à finalização de regularizações fundiárias. Segundo dados divulgados em 2024, no estudo técnico acerca do contexto da crise fiscal nos municípios, da Confederação Nacional dos Municípios, 49% das cidades fecharam o ano de 2023 com déficit nas contas (CNM, 2024).

É importante registrar que houve diversas tentativas de inclusão de legislação especializada com fins de promover o ordenamento das cidades, em especial a Lei 11.977/2009, cujo escopo foi a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Este marco legal trouxe importantes subsídios para fomentar o mercado voltado à baixa renda no país e regras para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Seguiu-se com a edição da Medida Provisória 759 de 2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, em vigor, que passou a definir os procedimentos e as normas de Regularização Fundiária Urbana, a chamada (REURB), para todo o território nacional.

A preocupação do Estado em incorporar os núcleos urbanos ao perímetro territorial das cidades e criar condições necessárias a essa integração é o principal diferencial da legislação da REURB, em comparação com as normas que tratam da usucapião, condomínio urbano simples e instituição de laje. Estas possibilidades jurídicas disciplinadas no Código Civil e Legislação Registral, à exceção da REURB, não geram para o município contrapartidas quanto à instalação de equipamentos públicos, infraestrutura essencial e qualquer outra adaptação necessária para que a comunidade possa usufruir dignamente da área regularizada.

A contrapartida de construção de equipamentos públicos, obras de infraestrutura ou serviços essenciais deve ser objeto de termo de compromisso (natureza jurídica de título executivo ante a previsão do art. 21, § 1º do Decreto 9.310/2018), a ser firmado pelo representante legal do município e com prazo definido em cronograma, tanto no procedimento administrativo de condução do próprio município, quanto nos processos estruturais sob a tutela do Tribunal de Justiça do Paraná, tal qual o procedimento de jurisdição voluntária encampado pelo programa Moradia Legal⁸.

8 O programa é assim conceituado como observa-se da descrição no site do Tribunal de Justiça – TJ/PR: Formalmente instituído por meio do Provimento Conjunto GP/CGJ nº. 02/2020 deste Egrégio Tribunal de Justiça e, posteriormente, alterado pelo Provimento Conjunto nº



A crítica de que a REURB se resumiria a um mero instrumento de titulação não merece prosperar. Já há tese fixada pelo voto-vista do Ministro Flávio Dino no sentido de considerar parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade- ADI's nº 5.771, 5.787 e 6.787⁹, que admite ser constitucional, dentre outros pontos, a instalação de infraestrutura essencial em prazo diferido.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ consolidou o entendimento de que a intervenção do Poder Judiciário em políticas de regularização fundiária não configura ingerência indevida na discricionariedade administrativa, especialmente quando verificada a omissão grave do Poder Executivo à luz do tema 698 do Supremo Tribunal Federal - STF. Conforme decidido no REsp 1.993.143-SC, a atuação judicial é legítima para impor ao Município obrigações de fazer — como a elaboração de diagnósticos socioambientais e a identificação de áreas de risco —, uma vez que o ordenamento territorial adequado é um dever estatal indissociável do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à função social da propriedade, nos moldes da Lei n. 13.465/2017, de forma a assegurar que a regularização fundiária transcorra sobre bases técnicas seguras e em conformidade com o interesse público.

A modalidade REURB titulatória não é vedada pela legislação vigente. No entanto, sua aplicação restringe-se às situações em que todas as demais etapas do processo de regularização fundiária já foram integralmente cumpridas. Portanto, engloba a solução de pendências ambientais, a implantação de infraestrutura essencial, a disponibilização de equipamentos públicos e demais serviços básicos, restando apenas a formalização da titulação.

É igualmente importante ressaltar que o art. 14 § 3º, da Lei 13.465/2017 estabelece, de forma inequívoca, que seja mantida a responsabilidade administrativa, civil ou criminal para os que deram causa à instauração da REURB. Isso refuta diretamente a interpretação de que o procedimento visa favorecer os que agem em desconformidade às normas tendentes ao parcelamento do solo.

A REURB, em sua essência, transcende a mera formalização do *status quo*. É imperativo compreender que a sua concessão acarreta a concomitante implementação de melhorias urbanísticas vinculadas à lei. O seu indeferimento impõe a remoção das ocupações irregulares e a subsequente recuperação da área de conflito. Quanto ao aspecto ambiental, a Lei 13.465/2017 exige observar a Lei 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), nos arts. 64 e 65, os quais estabelecem as diretrizes sobre o manejo em áreas de preservação permanentes – APPs, que permanecem de observância obrigatória¹⁰.

Defende-se que da Lei 13.465/2017, para além da legitimação fundiária ou legitimação de posse, traz meios jurídicos que podem contribuir para pacificação social e a segurança jurídica aos beneficiários. Dentre tais instrumentos estão os listados no art. 15, quais sejam: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; 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, em caso de perigo iminente; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para 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.

323/2024 – P-GP/GCJ, além de imediatamente encampado pelo Ministério Público do Estado do Paraná através do Termo de Cooperação Institucional TJPR e MPPR nº. 032/2020, o *Programa Moradia Legal* do Poder Judiciário do Estado do Paraná é coordenado e supervisionado pelo Desembargador Abraham Lincoln M. Calixto e conta também com a participação do Desembargador Substituto Evandro Portugal como Juiz Coordenador.

9 O Ministro Flávio Dino, ao proferir seu voto-vista nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5.771, 5.787 e 6.787, defendeu a constitucionalidade da REURB. A decisão reforça, entre outros aspectos, a possibilidade de realizar-se a infraestrutura essencial de forma diferida, ou seja, em um prazo posterior, válida, portanto, que a regularização avance mesmo quando os recursos para obras de infraestrutura não estão disponíveis de imediato.

10 Em complementação, vê-se as decisões disponíveis para consulta pela Comissão de Soluções Fundiárias do TJ/PR, as quais apontam que não serem raras as que determinam medidas para a desocupação da área em conflito, a exemplo das Reintegrações de Posse nºs 159-56.2006.8.16.0051; 2982-45.2022.8.16.0179; 0010245-44.2022.8.16.0013, entre outras. Consulta disponível no endereço: https://www.tjpr.jus.br/web/comissao-de-solucoes-fundiarias/decisoes-judiciais-ccf?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_E7HiCzjDJCCV&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&a_page_anchor=101222075, acesso em 22 de jul. 2025.



Estes meios jurídicos, somados aos institutos do direito real de laje e do condomínio urbano simples, são formas de promover o acesso ao solo urbano e à moradia, além de alternativas ao cumprimento da função social da propriedade.

É importante registrar a manifestação expressa no estudo intitulado “Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a Desigualdade de Renda Brasileira”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), quando afirma que um processo efetivo de regularização de imóveis urbanos é capaz de promover um choque de riqueza equivalente a R\$ 202,13 bilhões na economia brasileira e reduzir em 2,4% o índice de desigualdade de renda no país (Figueiredo, 2022).

Sendo assim, a atuação estatal na promoção de iniciativas de regularização fundiária é essencial à promoção da dignidade socioambiental intrínseca aos assentamentos regulares.

Apesar das fragilidades existentes na legislação atual, deve-se considerar o conjunto das soluções que propõe. Elas estão atreladas aos princípios do direito urbanístico biomórfico que valoriza a diversidade e a adaptabilidade, ao mesmo tempo em que respeita as características, o sentimento de pertencimento e as necessidades dos habitantes.

4 O REGISTRO DE IMÓVEIS BRASILEIRO E A SEGURANÇA JURÍDICA NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS FORMALIZADOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei 13.465/2017, por facilitar o procedimento para a regularização fundiária, constitui atualmente o principal instrumento de regularização de propriedades no sistema normativo brasileiro.

Betânia de Moraes Alfonsin (1997, p. 24) conceitua a regularização fundiária como:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

A alteração da Lei 13.465/2017 visou, entre outras modificações, tornar possível a conclusão dos procedimentos administrativos que perseguiram a regularização fundiária urbana. Trouxe inovações significativas no rol de negócios jurídicos que podem ser formalizados para regularizar os núcleos urbanos informais. Embora o enfoque fosse agilizar os procedimentos que culminassem na finalização das REURB's, a segurança jurídica derivada dessa etapa, é um dos elementos cruciais a ser considerado.

Pode-se aferir que muitos dos instrumentos jurídicos no âmbito da regularização fundiária urbana dependem de manifestação de vontade. Esta é essencial à criação de direitos para os ocupantes e demais elementos dos negócios jurídicos típicos, a exemplo: doações que podem ser formalizadas pelos entes públicos com relação aos bens dominiais (interpretação decorrente do previsto com relação ao art. 22¹¹ da Lei 13.001/2014 com redação dada pela Lei 13.465/2017); compra e venda ou alienação de imóveis da União, com a permissão de venda direta aos ocupantes (art. 84 da Lei 13.465/2017); termos de compromisso firmados entre o Município e os responsáveis pela implantação do projeto de regularização, com o detalhamento das responsabilidades das partes (art. 38, § 2º da Lei 13.465/2017); acordos extrajudiciais ou judiciais com a possibilidade de soluções consensuais para imóveis em litígio ou para desafetação de bens públicos.

Embora a Lei da REURB seja predominantemente um processo administrativo, há previsão da possibilidade de formalização de negócios jurídicos de complexidade diversas. Entre estes, aqueles que envolvem direitos de particulares

11 Art. 22. Fica o Incra autorizado a doar áreas de sua propriedade, remanescentes de projetos de assentamento, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração pública indireta, independentemente de licitação, para a utilização de seus serviços ou para as atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social, observado, no que couber, o disposto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, desde: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) (Brasil, 2017).



na composição de interesses, nos moldes do permissivo no tocante aos acordos extrajudiciais ou judiciais do art. 16, parágrafo único ou ainda do art. 21¹².

É importante considerar o princípio da solidariedade no negócio jurídico público. Deve tutelar as vulnerabilidades em detrimento da patrimonialidade. Essa percepção, diante da formalização deste negócio jurídico, deve estar presente em todas as fases do procedimento da regularização fundiária, a ser concluído com o competente registro imobiliário do título expedido pela autoridade administrativa. Isso porque, no sistema de registro adotado pelo Brasil a partir do Código Civil de 1916 (Título e Modo), a propriedade só se transfere por meio de um ato real (tradição ou registro) e o registro, como regra, tem natureza constitutiva.

[...] o sistema de transmissão da propriedade imobiliária que vigora no Brasil atualmente é o do título e modo, pelo qual a transferência dos imóveis se efetiva, em regra, com o registro do contrato realizado entre as partes na serventia extrajudicial de Registro de Imóveis. No entanto, até o início do século XX, vigorava no Brasil o sistema de transmissão do título, semelhante ao modelo português. Pelo sistema do título, a propriedade se transferia pelo próprio contrato, não sendo necessário o registro para constituí-la; o registro, na verdade tinha outros objetivos, tais como o de dar oponibilidade *erga omnes* ao direito real, mas não o de efetivar a transferência. O sistema do título e modo somente foi instituído no país pelo Código Civil de 1916, no art. 530, I o qual passou a determinar, justamente, que a propriedade imobiliária seria adquirida pela “transcrição do título de transferência no registro do imóvel”. (KÜMPEL, 2021, p. 251).

Tal sistema é consagrado pelo princípio da inscrição, nos termos do art. 1.245¹³ do Código Civil de 2002, portanto, diante da obrigatoriedade do registro para o nascimento do direito real de propriedade, atribui-se ao registro de imóveis relevante destaque econômico e social.

Nos termos do art. 1º da Lei 8.935/94 (Lei dos cartórios), o Registro de Imóveis brasileiro é guardião do direito fundamental à propriedade e a moradia, com vistas a segurança jurídica proporcionada pelos princípios de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Em face da publicidade e da finalidade do registro, a permitir o conhecimento de tudo que nele se contém, para utilizar-se da matrícula e do princípio da concentração matricial (reforçado pelo disposto no art. 54 da Lei 13.097/15¹⁴), é de se concluir que o registro imobiliário é instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico e para toda e qualquer política que diga respeito ao uso e ocupação do solo.

A presunção da titularidade de um direito real de uso e gozo implica necessariamente na presunção de que este é o legítimo possuidor do imóvel e que deve ser tratado como tal. Surte, portanto, efeitos legitimadores. Tanto isso é verdade que não se pode decretar administrativamente a nulidade do registro, ainda que se trate de vício visível e patente (art. 214 da Lei de registros públicos), quando se tratar de inscrição vigente a longo prazo suscetível de fundamentar a prescrição aquisitiva em favor do titular registral. [...] O registro, ainda que viciado, faz presumir a posse pública, pacífica, ininterrupta e de boa-fé durante o tempo de vigência do assento (Loureiro, 2014, p. 329).

Após a Lei 13.465/2017, os serviços imobiliários passaram a promover as aberturas de matrículas individualizadas para cada unidade regularizada, promover os registros das certidões de regularização fundiária (CRF), dos títulos de legitimação da posse e demais negócios jurídicos formalizados no procedimento, de maneira a garantir efetividade à constituição, transferência e extinção de direitos reais. Nesse particular, a conclusão da REURB, com o registro na serventia imobiliária, se assemelha à faceta do plano da eficácia do negócio jurídico quando, necessariamente, produz todos os efeitos pretendidos no mundo dos fatos.

Quanto ao aspecto negocial, apreende-se a sintonia do sistema registral com o objetivo presente na política pública externalizada e o relatório executivo do Governo Federal em atenção ao executado pelo Banco Mundial (Doing Business)

12 Art. 16 [...] Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da REURB, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz;

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos (Brasil, 2017).

13 Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis (Brasil, 2002).

14 Tal dispositivo reforça a necessidade de se averbar todas as informações relativas a situações que possam interferir no direito de propriedade (Brasil, 2015).



(Brasil, 2021). Expõem um grande avanço do país no ranking melhores países para fazer negócios, em relação ao item “registro de propriedades”, em comparação à posição geral apurada em 2015 (124^a de 190 economias pesquisadas). Quanto ao quesito afeto, exclusivamente, ao registro de imóveis foi projetado a colocar o país na 68^a posição no relatório de 2021.

Apesar de não terem sido coletados dados brasileiros, a versão de 2024 do relatório divulgado pelo Banco Mundial, o nominado Business¹⁵ Ready (B-Ready) (World Bank, [2024]), aponta que o sistema de transmissão semelhante ao do Brasil, o chamado notariado latino, confere mais valor agregado à transferência de propriedades em comparação com os países que não adotam o modelo. Na avaliação da transparência e eficiência nos serviços de transferência imobiliária, observou-se que os países que adotam o modelo do notariado latino obtiveram uma pontuação significativamente superior em comparação àqueles que não utilizam esse sistema, além de demonstrar uma economia de tempo e dinheiro para os usuários (tempo médio 52% inferior e a metade do custo médio nas operações).

O reconhecimento da imprescindibilidade da participação das serventias imobiliárias em programas para regularização fundiária está presente no informe descritivo do Provimento 158/2023 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2023), que instituiu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, ou Solo Seguro Favela, implementado para assegurar qualidade de vida, inclusão social, segurança jurídica aos negócios, desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

O espaço dedicado às Notícias do CNJ apresenta o programa e destaca a parceria dos cartórios de registro de imóveis:

O programa tem abrangência nacional, compreende ações de forma coordenada e organizada nos 26 estados da Federação e Distrito Federal. A ação tem como principal parceiro os cartórios de registro de imóveis, que possibilitam a verificação da documentação apresentada pelos proprietários dos imóveis, certificar a legalidade da posse e registrar o título. O trabalho dos cartórios atesta a validade e garante a proteção dos direitos dos cidadãos (CNJ, 2024).

O Provimento nº 195/2025, de 03 de junho de 2025 do CNJ (2025), inova e traz diversos elementos a título de subsídio, para a formulação de políticas públicas, no que toca ao direito de moradia, combate à grilagem de terras e proteção do meio ambiente. Reforça a imprescindibilidade da participação das serventias imobiliárias em programas de regularização fundiária ao criar o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e implementar o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI).

O projeto foi desenvolvido e encontra-se em operação via ONR (Operador Nacional do Registro de Imóveis). Vale notar que a entidade foi instituída com previsão no art. 76 da Lei da REURB, nº 13.465/2017, com vistas a operar o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e tem como agente regulador o CNJ.

O IERI-e é destinado a servir de base nacional de dados estatísticos do registro de imóveis e ficará disponível para consulta pública. Contém dados relevantes, a exemplo do número total de matrículas de imóveis rurais georreferenciados; a área das circunscrições de cada serventia (com fins de facilitar a localização exata da competência registral); o número de imóveis rurais certificados e georreferenciados no SIGEF/Incra, com e sem validação por averbação na matrícula bem como as informações cadastrais eletrônicas disponíveis (número do Nirf ou inscrição cadastral municipal); imóvel urbano objeto de REURB; parcelamentos do solo registrados; número da matrícula da propriedade (conforme registro e geolocalização); valores das últimas transações imobiliárias registradas e do ITBI praticado, entre outras camadas de informações¹⁶.

Tais elementos visam promover a exata correspondência entre os registros imobiliários e a realidade fática, a fim de sanar divergências que, nos cadastros

15 Íntegra do documento disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/08942fab-9080-4f37-b7be-ef61c9f9aed9/content>.

16 As camadas de informações podem ser filtradas diretamente pelo usuário e apresentam inúmeras formas de combinação de acordo com o interesse da pesquisa (Registro de Imóveis do Brasil, [2026]).



autodeclaratórios, pudessem projetar uma área muito superior à somatória da superfície territorial do próprio município a qual pertence (a chamada grilagem).

Ventila-se o aproveitamento da qualidade e extensão de dados do acervo sob responsabilidade dos registros de imóveis para, em esforço colaborativo, especialmente voltado à ampliação dos cadastros multifinalitários, ressignificar a publicidade registral e proporcionar acesso privilegiado à municipalidade e demais interessados a elementos que possam servir de base para decisões em políticas públicas fundiárias, urbanísticas e ambientais, apoiadas não somente em informações locais, mas também na possibilidade de comparativos em diferentes regiões do país.

O SIG-RI possui a finalidade de servir de base fidedigna de dados geográficos relativos às informações imobiliárias mantidas pelos cartórios de registro de imóveis. O provimento 195/2025 destaca a necessidade de os oficiais de registro de imóveis alimentarem o mapa registral com perímetros de imóveis georreferenciados para formar o mosaico dos imóveis registrados (art. 343-C, II¹⁷), analisar e identificar divergências entre elementos técnicos.

Ao identificar um perímetro em sobreposição por meio do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), o registrador imobiliário atua como agente fundamental na manutenção da unicidade matricial e na segurança jurídica da malha fundiária, com poder de promover o saneamento das irregularidades verificadas, na forma do art. 343-C, IV do CNN/CNJ.

É uma mudança de paradigma para a atuação ativa dos cartórios na efetivação da regularização fundiária, que irá demandar a atuação extrajudicial desde o nascedouro do problema e não somente para os registros dos títulos já formados. Ao disciplinar ainda procedimentos de saneamento e retificação diretamente na serventia o Provimento do CNJ permite a resolução voluntária de inconformidades no mapa registral sem a necessidade de judicialização, chamada de autotutela registral, com previsão no art. 440-BG do Código Nacional de Normas (conforme redação do Provimento n. 195/2025).

A integração do SIG-RI e o IERI-e eleva a atividade registral a uma ferramenta estratégica para o cumprimento das metas da Agenda 2030. Essa inovação dialoga diretamente com o ODS 1 (Erradicação da Pobreza) e o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), uma vez que a regularização fundiária eficiente garante o direito à propriedade e à moradia digna, elementos fundamentais para a segurança econômica das populações vulneráveis. Além disso, ao possibilitar o saneamento de inconsistências territoriais de forma célere e administrativa, o Provimento impulsiona o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), promove a transparência na governança de terras, reduz conflitos judiciais e assegura que o acesso à justiça e à documentação imobiliária seja um direito exercido com equidade.

Entretanto, a avaliação da aplicabilidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na realidade brasileira revela desafios estruturais. Segundo o relatório do Ipea (2024a, 2024b, 204c), a carência de dados para os principais indicadores imobiliários é evidente; a ausência de indicadores específicos para a Meta 1.4 do ODS 1, por exemplo, ressalta a urgência de políticas públicas voltadas ao combate à precariedade fundiária em assentamentos informais, o que impacta diretamente o ODS 11. Nesse cenário, o Provimento n. 195/2025 surge como uma resposta estratégica a esse gargalo ao instituir o SIG-RI e o IERI-e. Ao permitir que a identificação e a correção de sobreposições territoriais ocorram na esfera administrativa, a norma promove a desjudicialização e contribui para o ODS 16, fator fundamental para reduzir o estoque de 75 milhões de processos pendentes no Judiciário brasileiro (dados de 2026), dos quais uma parcela significativa deriva de litígios imobiliários (CNJ, 2026).

17 Art. 343-C. A realização do IERI-e pelos oficiais de registro de imóveis obedecerá as seguintes etapas, sem prejuízo de outras diretrizes constantes do manual técnico do ONR (art. 320-O, § 1.º): II - conferência das matrículas dos imóveis que possuem descrição georreferenciada e, ato contínuo, alimentação do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), formando o mosaico dos imóveis registrados e georreferenciados na circunscrição territorial do registro de imóveis, identificando as matrículas em cada um dos seguintes grupos: [...] c) imóvel urbano georreferenciado objeto de procedimento de Reurb, conforme Lei n. 13.465/17 (CNJ, 2025).

UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINASCIENTIA
IURIS

Adicionalmente, tais iniciativas objetivam promover a dignidade da pessoa humana, ao converter cenários de precariedade, insegurança jurídica e exclusão social nos negócios informais em perspectivas concretas de acesso a condições habitacionais adequadas.

CONCLUSÃO

No Brasil, há desafios urbanísticos e formais no tocante à regularização fundiária urbana que não foram solucionados apenas pelo processo de positividade normativa. Os índices de desenvolvimento urbano e dados relativos aos conflitos fundiários, expõem que tais tensões abrangem os mais variados setores sociais, portanto, a justificar a intervenção estatal, por meio normativo, incentivo e na construção, execução e controle de políticas públicas neste domínio.

Contribuem favoravelmente para este desafio a constitucionalização das Políticas Públicas Urbanas (art. 182 e 183 CF/88), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e a Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB - Lei Federal nº 13.465/2017) além dos Provimentos nº 158/2023 e 195/2025 (CNJ, 2023, 2025). Todos estes marcos normativos trazem meios para promover a formalização do acesso ao solo urbano, à moradia digna e regularização de negócios jurídicos deles decorrentes.

Em destaque a Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB) que possibilita formalizar assentamentos informais, integração socioespacial, segurança jurídica e desenvolvimento socioeconômico. Esta lei não se resume às possibilidades de titulação, condiciona a concessão de títulos de propriedade à implementação de melhorias urbanísticas, na remoção de ocupações irregulares e recuperação da área, observando-se as diretrizes do Código Florestal Brasileiro.

Traz importantes atribuições ao registro de imóveis, em especial, de abertura de matrículas individualizadas para cada unidade regularizada, o registro de certidões de regularização fundiária (CRF) e dos títulos de legitimação de posse em face de negócios jurídicos. Entre esses, doações de bens dominiais pelos entes públicos, compra e venda de imóveis da União com venda direta aos ocupantes, termos de compromisso firmados entre o município e os responsáveis pela regularização, além dos possíveis acordos extrajudiciais ou judiciais para a solução consensual de litígios e desafetação de bens públicos.

O Sistema Registral ficou ainda mais fortalecido com a edição de programas tais quais o “Solo Seguro Favela” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023), instituído pelo Provimento nº 158/2023. Este instituiu ferramentas de controle de ações a serem observadas no âmbito das Corregedorias Estaduais para regularizar os núcleos informais.

Destaca-se o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e), base de dados estatísticos do registro de imóveis, disponível para consulta pública, que contém dados sobre a regularidade das propriedades e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), base de dados geográficos que centraliza informações imobiliárias dos cartórios, com o objetivo de formar um mosaico dos imóveis registrados, instrumentos previstos no Provimento nº 195/2025 do CNJ.

A regularização dos títulos de propriedades perante o registro imobiliário, além de um imperativo jurídico e social, confere segurança jurídica, previsibilidade e eficácia aos negócios jurídicos formalizados. Possibilita gerar significativo impacto econômico na redução da desigualdade de renda e de incremento de riqueza, equivalente a R\$ 202,13 bilhões e a redução em 2,4 % no índice de desigualdade de renda no país (IPEA).

Todas estas competências estão alinhadas com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 da ONU, particularmente no tocante ao objetivo 1,4, 11.1 e 16 e viabilizam a concretização do direito fundamental à moradia digna e a superação da informalidade urbana no Brasil. A presente pesquisa ressalta o papel fundamental do sistema de registro imobiliário na garantia da segurança jurídica aos



negócios celebrados, especialmente diante das oportunidades e mecanismos instituídos pelas recentes alterações legislativas.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

BRASIL. **Divulgado Relatório Executivo sobre o ranking Doing Business**. Brasília, DF: Secretaria-Geral, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/setoriageral/pt-br/noticias/2021/novembro/divulgado-relatorio-executivo-sobre-o-ranking-doing-business>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.195, de 2023**. Institui o Censo de déficit e inadequação habitacional no Brasil e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2351672>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p. (Por uma cultura de direitos humanos). Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/611/1/Por%20uma%20cultura%20de%20Direitos%20Humanos%20%e2%80%93%20Direito%20%a0%20moradia%20adequada.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judiciário inicia 2026 com o menor estoque de processos pendentes em seis anos. **Notícias CNJ**, 26 jan. 2026. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-inicia-2026-com-o-menor-estoque-de-processos-pendentes-em-seis-anos/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 158 de 05/12/2023**. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - “Solo Seguro - Favela” e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>. Acesso em: 18 jun. 2025.



CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 195, de 3 de junho de 2025.** Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, para criar o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI); para disciplinar procedimentos de saneamento e de retificação no Registro de Imóveis. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6151>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Solo Seguro Favela: regularização fundiária chega a comunidades em todo o Brasil. **Notícias CNJ**, Brasília, 24 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solo-seguro-favela-regularizacao-fundiaria-chega-a-comunidades-em-todo-o-brasil/>. Acesso em: 18 jun. 2025

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estudo:** o contexto da crise fiscal nos Municípios. Brasília, DF: CNM, 2024.

CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2024.** Goiânia, GO: CPT Nacional, 2025.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 12-33, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao direito urbanístico.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FIGUEIREDO, Erick Alencar. **Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira.** Brasília, DF: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ccee8c-42-d0f7-49c6-a7c4-65d6fabb8f74/content>. Acesso em: 17 jun. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Brasil.** Porto Alegre: Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Panorama2021.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2025.

GOMES, Orlando. **Direitos reais.** 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. **A propriedade no direito brasileiro: uma visão histórica.** Rio de Janeiro: Processo, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988:** interpretação e crítica. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estrutura Fundiária:** atlas do espaço rural brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE,



2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Acesso em: 28 jun. 2025.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030**: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Brasília, DF: IPEA, 2024a. 19 p. (Cadernos ODS, 1). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS1>.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030**: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Brasília, DF: IPEA, 2024b. 18 p. (Cadernos ODS, 11). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS11>.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030**: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Brasília, DF: IPEA, 2024c. 20 p. (Cadernos ODS, 16). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS16>.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13909-estudos-revelam-impacto-da-redistribuicao-de-renda-no-brasil>. Acesso em: 17 jun. 2025.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Sistemas de transmissão imobiliária sob a ótica do registro**. São Paulo: YK Editora, 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Tradução de Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Curitiba: Lamparina Editora, 2021.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 15 jun. 2025.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: ONU Brasil, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt->



-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 28 jun. 2025.

REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. **Mapa do registro de imóveis.** [São Paulo]: ARISP, [2026]. Disponível em: <https://www.registrodeimoveis.org.br/servicos/mapa>. Acesso em: 6 mar. 2026.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

UNITED NATIONS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** Genebra: United Nations, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 28 jun. 2025.

WORLD BANK. **Business Ready (B-READY).** Washington, DC: World Bank Group, [2024]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/businessready>. Acesso em: 23 jul. 2025.

OXFAM BRASIL. **Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira.** São Paulo: Oxfam, 2019. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

Como citar: FERNANDES, Karina Constanzi; Kempfer, Marlene. Intervenção do Estado, registro imobiliário e a efetividade dos negócios jurídicos na regularização fundiária **Scientia Iuris**, Londrina, v. 30, n. 1, p. 48-65, mar. 2026. DOI: 10.5433/2178-8189.2026v30n1p48-65. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 01/09/2025.

Aprovado em: 10/03/2026.