



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

KARINA COSTANZI FERNANDES

**INTERVENÇÃO PROMOCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO
EM PROL DE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS:
CONTRIBUIÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS PARA A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA
SUPERVENIENTE.**

KARINA COSTANZI FERNANDES

**INTERVENÇÃO PROMOCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO
EM PROL DE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS:
CONTRIBUIÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS PARA A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA
SUPERVENIENTE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Negocial, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Marlene Kempfer

Londrina
2026

KARINA COSTANZI FERNANDES

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

- F363 FERNANDES, KARINA COSTANZI FERNANDES.
INTERVENÇÃO PROMOCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO EM PROL DE
NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS: : CONTRIBUIÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS
PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ALIENAÇÃO
FIDUCIÁRIA SUPERVENIENTE. / KARINA COSTANZI FERNANDES
FERNANDES. - Londrina, 2026.
150 f.
- Orientador: MARLENE KEMPFER.
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de
Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em
Direito Negocial, 2026.
Inclui bibliografia.
1. INTERVENÇÃO PROMOCIONAL DO ESTADO - Tese. 2.
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - Tese. 3. REGISTRO DE IMÓVEIS -
Tese. 4. NEGÓCIOS JURÍDICOS IMOBILIÁRIOS - Tese. I. KEMPFER, MARLENE.
II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados.
Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

INTERVENÇÃO PROMOCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO EM PROL DE NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS:

**CONTRIBUIÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEIS PARA A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA SUPERVENIENTE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Orientadora: Dra. Marlene Kempfer
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Membro 2: Dra. Lara Caxico Martins
Universidade Estadual do Norte do Paraná -
UENP

Profa. Membro 3: Dra. Caroline Feliz Sarraf
Ferri – Universidade do Vale do Itajaí -
Univali

Londrina, 16 de agosto de 2026

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Dra. Marlene Kempfer, por toda a dedicação e zelo na condução e direcionamento desta pesquisa, sem os quais este trabalho não teria alcançado sua conclusão. Expresso minha admiração por sua generosidade na transmissão do conhecimento e pela firmeza cirúrgica com que demonstrou o caminho a ser trilhado. Sua disponibilidade constante traduz a essência do que significa orientar: a nobreza de quem abdica de horas livres, mesmo a noite ou finais de semana, para uma análise minuciosa do texto, com o propósito de apontar lacunas, oportunidades de aprimoramento e vícios de linguagem que escapariam a uma leitura menos atenta. Sua partilha intelectual e seu rigor acadêmico moldaram não apenas esta pesquisa, mas minha própria trajetória durante o período no mestrado.

Aos demais professores do Programa de Mestrado em Direito Negocial, por terem aberto meus horizontes. Cada um, a partir de sua especialidade e com enorme brilhantismo, trouxe contribuições que enriqueceram as discussões e propiciaram o amadurecimento deste tema.

Meu sincero agradecimento às ilustres membras da banca examinadora, Profa. Dra. Lara Caxico Martins e Dra. Caroline Feliz Sarraf Ferri, pelas valiosas contribuições, correções e reflexões compartilhadas durante a avaliação deste trabalho.

Com profunda gratidão dedico essa conquista à minha família, meu porto seguro, por todo o suporte e compreensão nos momentos de necessária ausência. Pelos passeios e brincadeiras adiados que foram, com tanto amor, recompensados por abraços apertados e palavras de incentivo. Esse afeto e a certeza do acolhimento foram o combustível que me fortaleceu para que eu jamais desistisse diante das dificuldades do caminho.

Por fim, agradeço à própria trajetória que me trouxe até aqui. Toda a bagagem pessoal que carreguei ao longo dos anos, período no qual vivenciei de perto a realidade da vulnerabilidade social e da inadequação habitacional, converteu o meu profundo desejo de mudança em propósito.

Este trabalho representou a oportunidade de unir a pesquisa científica ao exercício da atividade profissional que tanto me orgulha. O objetivo foi converter a prática diária em reflexão teórica, com a sincera esperança de contribuir para transformar a realidade jurídica e social.

Londrina, 19 de agosto de 2026.

FERNANDES, KARINA COSTANZI **Intervenção Promocional Do Estado Brasileiro em prol de Negócios Jurídicos Imobiliários:** contribuição do registro de imóveis para a regularização fundiária urbana e alienação fiduciária superveniente. 2026. 140 f. Dissertação para o Programa de Mestrado em Direito Negocial – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2026.

RESUMO GERAL

A intervenção do Estado sobre o domínio econômico apresenta contornos singulares em países em desenvolvimento e de “modernidade tardia”, a demandar uma relação de subordinação dirigida, essencialmente, à coordenação e harmonização da vida social e econômica (Lourival Vilanova, 2003). Sob tal aspecto, o Estado despoja-se da postura passiva e assume a missão de remover obstáculos ao bem-estar individual e coletivo. Dentre os direitos fundamentais que compõem esse cenário, destaca-se o direito à propriedade, e, nesta pesquisa, à propriedade imobiliária urbana, essencial para fomentar a inclusão econômica e viabilizar o usufruto das externalidades positivas do capitalismo contemporâneo. No Brasil, dados institucionais apontam que a irregularidade fundiária urbana são seculares e impedem transmutar o ativo representado pela propriedade em bem fungível, com fins de circular no domínio econômico em suas diversas formas, tais quais, dispor, gozar, reaver, constituir-se em crédito e figurar como garantia real. Tais possibilidades são identificadas nos estudos de Hernando de Soto (2001) na condição de “capital morto”, pois não compõe a “redoma de vidro”, metáfora para apontar o capital excluído do sistema legal de propriedade. No sistema de propriedade brasileiro, a irregularidade do ativo imobiliário, diante da ausência de representação formal, constitui um óbice legal com repercussões negativas não apenas individual quanto coletivamente, marco consolidado a partir do Código Civil (CC) de 1916. Conforme o art. 1º da Lei nº 8.935/94, o serviço registral integra a segurança jurídica, a garantir a publicidade, autenticidade e eficácia dos atos que envolvam o fôlio real. Tais normas reforçam o princípio da inscrição nos termos do art. 1245 do CC de 2002, que exige um título registrado perante as serventias extrajudiciais, para culminar na eficácia plena dos arranjos negociais firmados. Apesar dessas normas, as expectativas de regularização das propriedades continuaram frustradas. Para enfrentar esta realidade há esforços do Estado brasileiro, através da atual Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB), nº 13.465/2017, com o escopo de regularizar núcleos urbanos informais e promover a função social da propriedade via títulos jurídicos registrados. Assim, também, novas oportunidades com a Lei 14.711/2023, que introduziu o Novo Marco Legal das Garantias e a formalização da Alienação Fiduciária da Propriedade Superveniente. Por meio desta intervenção normativa, é possível apontar incentivos, que são normas promocionais, aptas a gerar oportunidades de maximizar as utilidades do direito de propriedade em negócios jurídicos imobiliários. Neste contexto jurídico a figura do registrador é ressignificada, deixa de ser um anotador de títulos para tornar-se o guardião da fila de prioridades e da disponibilidade econômica dos imóveis, com o objetivo de potencializar a estabilidade das relações jurídicas negociais imobiliárias.

Palavras-chave: Intervenção do Estado; Segurança Jurídica Registral; Regularização Fundiária Urbana; Recuperação do Capital Morto; Inovações de Iniciativa.

FERNANDES, Karina Costanzi. **Promotional Intervention of the Brazilian State in Favor of Real Estate Legal Transactions:** the contribution of the real estate registry to urban land regularization and supervenient fiduciary alienation. 140 pp. Thesis submitted to the Master's Program in Business Law – State University of Londrina, Londrina, 2026.

GENERAL ABSTRACT

State intervention in the economic domain displays unique contours in developing and “late modernity” countries, a reality that demands a relationship of directed subordination aimed, essentially, at the coordination and harmonization of social and economic life (Lourival Vilanova, 2003). Under this aspect, the State strips itself of a passive stance and assumes the mission to remove obstacles to individual and collective well-being. Among the fundamental rights that comprise this scenario, the right to property stands out, specifically urban real estate property in this research, which is essential to foster economic inclusion and to enable the enjoyment of the positive externalities of contemporary capitalism. In Brazil, institutional data indicate that urban land irregularity is secular and prevents the transmutation of the asset represented by property into a fungible good, with the purpose to circulate in the economic domain in its diverse forms, such as disposal, enjoyment, recovery, transformation into credit, and utilization as a real guarantee. Such possibilities are identified in the studies of Hernando de Soto (2001) as “dead capital,” because they do not compose the “bell jar,” a metaphor to point out the capital excluded from the legal property system. In the Brazilian property system, the irregularity of the real estate asset, in the absence of formal representation, constitutes a legal obstacle with negative repercussions both individually and collectively, a framework consolidated since the Civil Code (CC) of 1916. According to Article 1 of Law No. 8,935/94, the registry service integrates legal certainty, with the duty to guarantee the publicity, authenticity, and efficacy of acts that involve the real estate folio. Such rules reinforce the principle of registration under Article 1245 of the 2002 Civil Code, which requires a registered title before extrajudicial registries to culminate in the full efficacy of the business arrangements executed. Despite these rules, expectations for property regularization remained frustrated. To face this reality, there are efforts by the Brazilian State through the current Urban Land Regularization Law (REURB), No. 13,465/2017, with the scope to regularize informal urban settlements and to promote the social function of property via registered legal titles. Likewise, new opportunities arise with Law No. 14,711/2023, which introduced the New Legal Framework for Guarantees and the formalization of the Supervenient Fiduciary Alienation in Guarantee. Through this normative intervention, it is possible to point out incentives, which are promotional norms, capable to generate opportunities to maximize the utilities of the property right in real estate legal transactions. In this legal context, the figure of the registrar is redefined; the professional ceases to be a mere recorder of titles to become the guardian of the priority queue and of the economic availability of real estate, with the objective to enhance the stability of real estate transactional legal relations.

Key-words: State Intervention; Registry Legal Certainty; Urban Land Tenure Regularization; Dead Capital Recovery; Initiative Innovations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFPS	Alienação Fiduciária da Propriedade Superveniente
APP	Área de Preservação Permanente
BCB	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CGI	Crédito com Garantia Imobiliária
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNN	Código Nacional de Normas
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FJP	Fundação João Pinheiro
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMK	Iniciativa de Mercado de Capitais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNRU	Movimento Nacional por Reforma Urbana
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONR	Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIPS	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RI	Registro de Imóveis
SERP	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos

SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIGEF-INCRA	Sistema de Gestão Fundiária - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
SIG-RI	Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law (Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional)
UNIDROIT	International Institute for the Unification of Private Law (Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado)
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2.	A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO NAS SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA	17
2.1	A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO NAS SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO (ATRIBUIÇÕES DO LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO, NOS TERMOS DE LOURIVAL VILANOVA)	19
2.2	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DE NORMAS PROMOCIONAIS NO ÂMBITO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA PRIVADA À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	26
2.2.1	Proteção Constitucional da Propriedade Privada Imobiliária	28
2.2.2	Normas Promocionais e o Estado Do Bem-Estar Social	31
3.	PROPRIEDADE IMOBILIARIA NO BRASIL: A ESTRUTURA FUNDIÁRIA URBANA E A POSSIBILIDADE DE MAXIMIZAR O POTENCIAL ECONÔMICO DA PROPRIEDADE	41
3.1	DESAFIOS DA INJUSTA ESTRUTURA FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA.....	45
3.2.	A INFORMALIDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL.....	53
3.3	POTENCIAL ECONÔMICO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA INFORMAL E A REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS	59
3.4	POTENCIAL ECONÔMICO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA FORMAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO EM NEGÓCIOS JURÍDICOS DE GARANTIAS SUCESSIVAS	68
4.	CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO EM NEGÓCIOS JURÍDICOS PARA EFETIVAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA INFORMAL E POTENCIALIZAR O SISTEMA DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO	72
4.1.	O REGIME JURÍDICO DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO E SEUS DESAFIOS	73
4.1.1.	Normas De Estrutura Do Sistema Registral Imobiliário.....	78
4.1.2.	Necessidade de Reconfigurar o Registro Imobiliário no Cenário Contemporâneo Nacional.....	87
4.2.	O REGISTRO DE IMÓVEIS E A SEGURANÇA JURÍDICA NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS FORMALIZADOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	92

4.2.1. Desafios para Concretizar a Função Social da Propriedade Informal e Viabilizar o Direito Fundamental à Moradia Digna	95
4.2.2 Proposta de Legitimar o Registro de Imóveis para Requerer a REURB-S (art. 14 da lei 13.465/2027).....	98
4.2.3. A Importância da Participação do Registro de Imóveis em Negócios Jurídicos dos Processos Estruturais na REURB-S.....	102
4.3. O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO BRASILEIRO E A CONTRIBUIÇÃO PARA POTENCIALIZAR O SISTEMA DE CRÉDITO (LEI 14.711/2023)	112
4.3.1 Evolução, Segurança Jurídica e Oportunidades para os Negócios Jurídicos de Alienação Fiduciária em Garantia.....	114
4.3.2. O Contexto da Mudança de Paradigma e a Relevância da Alienação Fiduciária da Propriedade Superveniente no Sistema de Garantia Real Brasileiro	119
4.3.3 O Marco Legal de Garantias e a Participação do Sistema Registral para Viabilizar o Registro Sucessivo de Garantias Imobiliárias	122
 5. CONCLUSÃO	 128
 REFERÊNCIAS	 132
 ANEXOS	 143
ANEXO A PROPOSTA DE <i>LEGE FERENDA</i> : INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA "EMPRESA AMIGA DA REGULARIZAÇÃO"	144
ANEXO B PROPOSTA DE <i>LEGE FERENDA</i> PARA A LEGITIMIDADE DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS A REQUERER A REURB	148

1 INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado apresenta contornos singulares em países em desenvolvimento e de modernidade tardia, a demandar uma relação de subordinação dirigida essencialmente à coordenação da vida social e econômica (Vilanova, 2003).

Sob tal aspecto, o Estado despoja-se da passividade para atuar com a missão de remover os obstáculos naturais que impedem o bem-estar individual e coletivo. Para tanto, transmuta o direito de um sistema de proteção do *status quo* em uma variável ativa, essencial a acelerar a mudança social e garantir a transição do subdesenvolvimento para o pleno aproveitamento socioeconômico de seu potencial imobiliário. No cenário contemporâneo brasileiro tal característica encontra legitimidade especialmente nos arts. 5º, 170, 174 e 182 da Constituição Federal (CF) de 1988.

O Estado é agente normativo e regulador da ordem econômica, exerce funções de fiscalização, planejamento e de incentivo. A intervenção não se limita a ser punitiva ou repressiva; deve assumir uma função promocional, e utilizar "sanções positivas" para encorajar comportamentos socialmente desejáveis, como a regularização da propriedade (Bobbio, 2007).

Tem-se que o subdesenvolvimento socioeconômico brasileiro encontra uma de suas fontes na irregularidade fundiária e na incapacidade de transmutar o ativo representado pela propriedade em bem fungível, com fins de circular como crédito e ser objeto de garantia real, identificado pela teoria de Hernando de Soto (2001) como "capital morto". Esse fenômeno decorre da ausência de representação formal, o que, segundo o modelo adotado no país após a codificação de 1916 e o princípio da inscrição expresso no art. 1.245 do atual Código Civil, exige um título registrado para o alcance da eficácia plena, a consubstanciar o sistema do título e modo (Carvalho, 1977).

Atualmente, a profundidade do subdesenvolvimento financeiro causado pela informalidade é evidenciada pela relação entre o crédito imobiliário e o Produto Interno Bruto - PIB: enquanto em países desenvolvidos esse percentual está entre 50% e 75%, no Brasil ele gira em torno de 10%, segundo dados em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2020). Essa baixa profundidade

obsta a geração de riqueza e restringe o acesso ao crédito, o que perpetua o ciclo de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse cenário, a Lei nº 13.465/2017 (REURB) e a Lei nº 14.711/2023 (Marco Legal das Garantias, que introduziu a figura jurídica da Alienação Fiduciária da Propriedade Superveniente) estabelecem uma conexão funcional indispensável. A regularização fundiária urbana promove a mutação da posse em propriedade, o que permite a inserção do ativo no sistema registral e viabiliza a sua utilização como lastro em operações financeiras. Assim, o imóvel regularmente inscrito beneficia-se da segurança jurídica inerente aos serviços extrajudiciais prestados por delegação estatal (art. 236 da CF), elemento que reduz riscos operacionais e potencializa a função social da propriedade sob o viés da circulação de ativos e da oportunidade de fomento à correção de inadequações habitacionais.

De igual sorte, a transformação da propriedade em ativo fungível é favorecida por uma reconfiguração da atividade do Registro de Imóveis. Embora a serventia seja historicamente pautada pelo princípio da instância ou também chamada rogação (passividade decorrente do art. 13 da Lei nº 6.015/73), a contemporaneidade exige que o oficial assuma uma postura positiva. Essa transição encontra fundamento na qualidade técnica dos indicadores reais sob guarda do registrador, cuja utilização estratégica viabiliza a identificação precoce de áreas informais; tal proatividade confere a oportunidade de otimização do procedimento de regularização, desde a fase postulatória até a efetiva inscrição do título (art. 28, VII c/c art. 42 da Lei nº 13.465/2017).

Cumprido salientar que a aceitação de propriedade sob exame circunscreve-se estritamente à esfera imobiliária urbana, pelo que se distingue das dimensões imateriais, a exemplo da propriedade intelectual e industrial.

A pesquisa delimita suas intenções conforme segue: **Objetivo Geral:** Demonstrar que os obstáculos materiais que impedem a plena realização da função social da propriedade podem ser mitigados através de uma reconfiguração da intervenção promocional estatal e do papel do Registro de Imóveis, de maneira a transformar posses precárias em ativos dinâmicos aptos ao cumprimento de sua função socioeconômica.

Objetivos Específicos: Analisar a intervenção do Estado sobre o domínio econômico e a transição da norma punitiva para a função promocional do Direito,

propor sanção positiva com fins de incentivar a iniciativa privada a colaborar com a regularização fundiária; investigar o problema estrutural da informalidade urbana no Brasil, responsável por criar o “capital morto” e deslindar o contexto histórico do sistema registral brasileiro, traçando-se um paralelo sob a perspectiva dos benefícios da segurança jurídica e eficiência que o sistema de registro confere aos negócios jurídicos formalizados, com vistas ao máximo aproveitamento do potencial da propriedade imobiliária; Analisar o impacto do sistema registral na eficiência do Direito Negocial, especificamente como a inscrição de garantias em alienações fiduciárias sucessivas e o princípio da concentração mitigam os obstáculos materiais que favorecem a manutenção do “capital morto”; propor inovações procedimentais e legislativas que confirmem ao registrador imobiliário legitimidade ativa na REURB na via administrativa, além da participação estratégica em processos estruturais judiciais, para superar a inércia do Poder Público municipal e evitar a ocorrência de decisões que apresentem óbices registrais intransponíveis.

Quanto ao percurso metodológico, a presente dissertação adota a modalidade prático-jurídica, sob a abordagem dedutiva, parte de premissas teóricas da filosofia do direito e do direito constitucional, civil e registral para a análise da eficácia das normas habitacionais brasileiras. A pesquisa é de natureza qualitativa e exploratória, utiliza-se do procedimento bibliográfico e documental. Em busca da transparência com o uso da inteligência artificial generativa em trabalhos acadêmicos, consubstanciada pela Portaria CNPq nº 2.664/2026, cabe ressaltar que neste trabalho foi utilizado o seguinte modelo de inteligência artificial, sempre sob revisão humana: Gemini (Google), modelo 3.1 Pro, ferramenta de Inteligência Artificial Generativa baseada em grandes modelos de linguagem (LLM). Utilizou-se, em específico, suas funcionalidades de pesquisa profunda (deep research) como auxílio para a busca e mapeamento de artigos acadêmicos, não substituindo a pesquisa consciente em repositórios de universidades e revistas jurídicas. Todo o conteúdo gerado pela ferramenta foi verificado, revisado e validado pela autora, que assume responsabilidade integral pelos resultados apresentados.

A base de análise compreende a legislação nacional vigente, doutrina especializada de autores como Lourival Vilanova, Norberto Bobbio, Hernando de Soto, Afrânio de Carvalho e José Carlos Moreira Alves, além de dados estatísticos e notas técnicas de órgãos oficiais a exemplo do IPEA e do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

No título 2, aborda-se a *Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico nas Sociedades em Desenvolvimento: A Função Social a Propriedade Imobiliária*. Utiliza-se o referencial teórico de Lourival Vilanova, e discute-se a atuação do legislativo, do executivo e do judiciário para a efetividade das normas jurídicas não apenas como imposição, mas como instrumento de transformação social. Sob a perspectiva da ideia de norma de incentivo, nos termos de Norberto de Bobbio, o foco recai sobre a transição da sanção negativa para a norma promocional, em que o Estado utiliza o encorajamento e o benefício fiscal para atrair o setor privado à colaboração na política urbana.

O título 3, *Propriedade Imobiliária no Brasil: A estrutura fundiária urbana e a possibilidade de maximizar o potencial econômico da propriedade*, enfrenta o problema estrutural da informalidade urbana brasileira. Inspirado na tese de Hernando de Soto, o texto explora como a ausência de títulos formais gera um "capital morto" e impede que a propriedade cumpra sua função socioeconômica plena. A investigação concentra-se na necessidade de intervenções normativas que recuperem esse potencial, propõe mecanismos para que a propriedade imobiliária informal seja reintegrada ao mercado de crédito e de garantias. Demonstra-se que a regularização fundiária e o sistema de garantias em alienações fiduciárias supervenientes não são simples atos burocráticos, mas, oportunidades estratégicas para potencializar o acesso aos frutos da propriedade imobiliária e garantir a dignidade da moradia.

No título 4, denominado: *Contribuição do Sistema Registral Brasileiro em Negócios Jurídicos para efetivar a Função Social da Propriedade Urbana Informal e Potencializar o Sistema de Crédito Imobiliário*, a pesquisa converge para o papel protagonista do Registro de Imóveis que, longe de ser um espectador passivo, é apresentado como o garantidor da segurança jurídica necessária ao direito social à moradia e ao desenvolvimento nacional. O trabalho propõe inovações legislativas disruptivas para uma atuação coordenada entre o registro, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, destacando-se: A Legitimação Inaugural do Registrador: proposta de conferir ao Oficial de Registro legitimidade (em colaboração) para requerer a REURB-S (Art. 14 da Lei 13.465/2017), a superar a inércia administrativa municipal causada, em grande parte, pela deficiência de suporte técnico e orçamentário; A participação em Processos Estruturais no âmbito Judicial: inserção do Registro de Imóveis nos negócios jurídicos processuais em conflitos fundiários judiciais, para conferir viabilidade técnica às decisões e evitar que o título formado sofra óbices registrais que

impeçam seu ingresso no fôlio real; Novo Marco Legal de Garantias (Lei 14.711/2023): análise da alienação fiduciária da propriedade superveniente como instrumento determinante para a maximização do crédito e a fluidez da riqueza e possibilidade de mitigação de inadequações fundiárias, estabelecendo-se a convergência com as propriedades formais e os padrões internacionais de excelência, notadamente as recomendações da United Nations Commission on International Trade Law - UNCITRAL e a Lei Modelo sobre Operações Garantidas.

Portanto, ao suprir as deficiências técnicas das municipalidades, estimular a colaboração de particulares e conferir novas prerrogativas aos registradores, busca-se promover não apenas a regularização jurídica, mas um ciclo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, capaz de transformar posses precárias em ativos dinâmicos com vistas a garantir o acesso, o pleno aproveitamento democrático ao direito de propriedade e a oportunidade de saneamento de inadequações estruturais fundiárias por meio do mercado de capitais com lastro imobiliário.

2. A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÓMICO NAS SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

A análise da intervenção do Estado sobre o domínio económico, especificamente no que tange ao direito de propriedade imobiliária, exige uma compreensão acerca do fator determinante que diferencia um Estado social em confronto à aceção clássica do liberalismo, qual seja, a intensidade da atuação estatal. Enquanto o liberal clássico restringe a ação pública à proteção da liberdade e da propriedade individual sob uma lógica de não intervenção, o Estado social adota uma postura ativa para mitigar as desigualdades.

Nas sociedades em desenvolvimento, essa intervenção assume um caráter imperativo e transformador, o qual se fundamenta no princípio da função social para superar as desigualdades socioeconómicas estruturais. Dessa forma, a transição para o Estado Democrático de Direito Social não anula a base liberal originária, mas condiciona a autonomia individual e o exercício da propriedade ao interesse coletivo.

No âmbito das doutrinas económicas, podem-se citar recortes desde a ordem feudal e o mercantilismo, período cujo foco foi a agricultura e grandes navegações, respectivamente. O liberalismo clássico, desde o século XVIII até 1929, cujo expoente foi Adam Smith (1723-1790), sob a égide da industrialização e ideia da autorregulação do mercado. O Estado do Bem-Estar Social, no período pós Segunda Guerra Mundial, na premência da necessidade de reconstrução europeia, que avançou para a teoria de intervenção de John Maynard Keynes (1883-1946). O Neoliberalismo, no conceito pós globalização, com muita expressividade nos estudos de Friedrich August Von Hayek (1899-1992), que expõe uma tendência de diminuição do papel do Estado na economia, e sugere transferir a responsabilidade quanto ao planeamento e investimento cada vez mais à iniciativa privada.

Segundo o jurista português Luiz S. Cabral de Moncada, sob o critério da concepção mais liberal, “o Estado é tanto mais perfeito quanto mais permite e garante a todos o desenvolvimento da liberdade individual”, de forma que cada pessoa possa atingir os fins que eleger segundo as suas capacidades e talento, não se trata de promover o bem-estar geral, mas de remover obstáculos que impeçam que cada um alcance o bem-estar individual e assim chegue-se ao bem-estar geral. (2023, p.23).

Já na concepção social, o Estado passa a intervir inclusive na economia, “na qualidade de responsável principalmente pela condução e operatividade das forças

económicas, enquanto verdadeira alavanca da sociedade actual”, ocorrendo uma verdadeira publicização da vida econômica e social, uma vez que “a intervenção do Estado transborda dos serviços públicos tradicionais produtores de utilidades coletivas destinadas a satisfazer necessidades essenciais”, passando então a ter uma postura de viabilização de valores da ordem social e econômica. (Moncada, 2023, p. 32).

Tem-se que a constitucionalização do Estado Social, conforme Alexandre de Moraes (2024, p. 3): “(...) consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelo Estado de Direito”.

A Constituição brasileira de 1988 consagra a propriedade privada no nível de direito fundamental (art. 5º, XXII), com proteção estatal quando cumpre sua função social (art. 5º, XXIII). O texto constitucional atual sublinha ainda a importância da função social da propriedade urbana e rural e define competências do Estado para alcançar tal determinação. O art. 182, contido no capítulo da política urbana, trata da política de desenvolvimento urbano para viabilizar as funções sociais da cidade.

Tais dispositivos guardam alinhamento com as necessidades contemporâneas de o direito à propriedade ser exercido para contribuir com o desenvolvimento urbano sustentável. Nesta hipótese, é possível estabelecer vinculação com a necessidade de desenvolvimento sustentável e o acesso à propriedade, estabelecida com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 da ONU¹.

Em favor de soluções dinâmicas diante do desequilíbrio social brasileiro, impõe-se ao Poder Público a necessidade de: a) mensurar o grau de insuficiência das políticas públicas voltadas à efetivação do direito social à moradia digna, de modo a fundamentar a intervenção do Estado em cooperação com os agentes delegados do serviço notarial e registral na busca por soluções de recuperação do capital imobiliário subutilizado em garantias, bem como a promoção da regularização fundiária; b) determinar em que medida são imprescindíveis incentivos promocionais à iniciativa privada para que realize objetivos sociais em complemento à atividade estatal.

Este título examina a efetividade dos direitos em sociedades em desenvolvimento, parte da intervenção do Estado sobre o domínio econômico

¹ Objetivo de desenvolvimento Sustentável. 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.

fundamentada na teoria de Lourival Vilanova acerca da positivação e eficácia das normas em cenários de escassez. Essa análise permite confrontar a proteção constitucional à propriedade privada, bem assim a transição de um paradigma sancionatório para uma postura promocional do Estado, sob a ótica do Estado do Bem-estar Social, na qual o Direito utiliza incentivos e sanções positivas para induzir o cumprimento da função social.

2.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO NAS SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO (ATRIBUIÇÕES DO LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO, NOS TERMOS DE LOURIVAL VILANOVA)

A intervenção do Estado sobre o domínio econômico, sob a ótica de Lourival Vilanova em sua obra *Escritos Jurídicos e Filosóficos* (2003), especificamente no capítulo sobre a "Proteção Jurisdicional dos Direitos numa Sociedade em Desenvolvimento", não se apresenta como uma escolha ideológica facultativa, mas como um imperativo de sobrevivência e eficácia. Esse imperativo significa que, em nações periféricas, a ação estatal na economia é a única via para garantir a subsistência das próprias estruturas democráticas e assegurar que as normas jurídicas produzam efeitos práticos na vida dos cidadãos, a superar a abstração legal.

Assim, para Vilanova (2003), a intervenção econômica eficiente pressupõe que a legalidade (Legislativo), a resolutividade (Executivo) e a proteção jurisdicional (Judiciário) caminhem juntas, para transformar o Direito em um instrumento propulsor de modificação da realidade social. Sob essa perspectiva tridimensional, cabe ao Legislativo a edição de leis tais quais as promocionais e indutoras de comportamentos. Ao Executivo compete a resolutividade material, traduzida na execução direta e na efetivação de políticas públicas estruturantes. Por fim, o Judiciário atua por meio de decisões céleres e vocacionadas à justiça social, com especial relevo, nessa pesquisa, para as medidas que facilitam a regularização fundiária urbana.

É precisamente a falha crônica na articulação desse arranjo institucional que permite compreender a inserção do Brasil na categoria de modernidade tardia. Nesse fenômeno, as instituições e os modelos regulatórios da modernidade ocidental são adotados de forma extemporânea e sem a superação dos atrasos históricos

estruturais, que resulta em uma persistente e prejudicial dissociação entre a sofisticação normativa (o texto da lei) e a efetividade sociopolítica (a realidade no caso concreto).

Diferente das nações centrais (ou desenvolvidas, a exemplo da Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos), onde o Direito emergiu internamente como reflexo de transformações burguesas e industriais, o Brasil consolidou uma modernização reflexa. Nesse cenário, ocorre uma assincronia estrutural: o ordenamento jurídico incorpora institutos liberais e democráticos avançados — a exemplo da autonomia contratual harmônica e a propriedade privada de feição absoluta, porém, estes operam sobre uma base material ainda vinculada a estruturas de poder arcaicas² e desigualdades sistêmicas.

Conforme explica Vilanova (2003), a proteção dos direitos no Estado liberal-democrático possui natureza eminentemente jurisdicional e ocorre dentro dos limites da lei, ambiente no qual a discricionariedade judicial tende sempre a favorecer o indivíduo para resguardar direitos tais quais a propriedade e a liberdade de ir e vir. Portanto, para países que enfrentam desigualdades estruturais, dentre elas a urbanização desordenada, as políticas do Estado Liberal clássico revelam-se insuficientes para promover a justiça social e a dignidade humana.

Em valiosa contribuição, Vilanova (2003) argumenta que a ideologia do progresso gradual (liberal), calcada na premissa de que a evolução social ocorre de forma orgânica e natural por meio do livre mercado e da não intervenção, cede lugar à ideologia do desenvolvimento, entendida como o projeto político para superar, de maneira planejada, o atraso econômico e social, sob o comando do poder público, onde o "mínimo de Estado" é substituído pelo "máximo de Estado". Nas sociedades em desenvolvimento, o Estado deixa de ser um espectador ou garantidor de liberdades negativas para tornar-se um agente ativo, assume papéis de educador, empresário e banqueiro. O autor destaca:

A ideologia do desenvolvimento é incompatível com o Estado Liberal clássico. Os direitos sociais são prestações que aproveitam à coletividade, exigindo uma postura ativa e interventora do Poder Público. (Vilanova, 2003, p. 485).

² Esse panorama considerado arcaico reflete os resquícios rígidos e agrários de dominação que historicamente moldaram a formação do Brasil, pautados pelo patrimonialismo e pela severa concentração fundiária, elementos que perpetuam a distância entre a previsão legal e a realidade social.

Essa transição de paradigma evidencia que a proteção estrita das liberdades negativas, que era fundamental na tradição liberal para resguardar o indivíduo de abusos do poder soberano, torna-se, isoladamente, insuficiente diante das demandas de uma sociedade em desenvolvimento.

O estudo de Vilanova propõe que o Estado deve transcender essa barreira liberal clássica: não para suprimir a autonomia individual, mas para criar as condições materiais, através da educação e do fomento econômico, que permitam que a própria liberdade seja exercida com dignidade pela coletividade. É o que permite ao Estado enfrentar problemas crônicos, tal qual o déficit habitacional. Nesse particular, para Vilanova, “a pressão demográfica exige que o Poder Público atue na promoção da habitação, suprimindo as lacunas que o mercado, por si só, é incapaz de preencher” (2003, p. 477).

A conquista do Estado de Direito, especialmente no sentido estrito de um Estado Constitucional (*Verfassungsstaat*), representa um marco histórico na proteção das liberdades individuais contra o arbítrio do poder político. Segundo o autor, essa evolução consolidou a fixação de direitos reputados fundamentais e a enumeração de garantias destinadas a torná-los efetivos, seja diante de outros particulares, seja em face do próprio Estado quando este manifesta sua vontade de império sob a forma de leis, atos administrativos ou judiciários.

Para Vilanova (2003), manter a supremacia dos direitos fundamentais em uma sociedade em desenvolvimento exige que tais prerrogativas sejam dotadas de uma rigidez que as proteja das oscilações da vontade política majoritária. Em quadros de instabilidade ou crise do Estado, a certeza jurídica tende a decrescer, o que compromete a eficácia das garantias constitucionais caso estas não possuam uma proteção jurisdicional robusta que limite o arbítrio dos poderes constituídos.

Assim, os direitos fundamentais devem ser parâmetros de solução que sobreponham a racionalização normativa do poder à simples vontade momentânea dos órgãos legislativos ou executivos. Ocorre que, conforme adverte o autor:

Os direitos fundamentais, estabelecidos na Constituição, para ficarem em posição de supremacia formal e não serem desfeitos pela vontade majoritária do órgão legislativo, não adquirem a esperada estabilização, porque o processo da mudança social importa em instabilidade constitucional. (Vilanova, 2003, p. 470).

Essa instabilidade decorre do fato de que a rigidez formal das garantias jurídicas é insuficiente se descolada da realidade material da população. Segundo

Vilanova (2003), a verdadeira estabilização da ordem constitucional depende da resolução das demandas que emergem da mudança social, o que desloca o debate da proteção puramente formal dos direitos para a realização concreta dos direitos sociais.

A relação entre os direitos sociais e o processo de desenvolvimento é, portanto, intrínseca e multilateral, pois opera em dimensões que abrangem o econômico, o educacional, o tecnológico e o científico. Sob essa ótica, os direitos sociais deixam de ser concessões estatais para se tornarem o próprio direito de participação nos bens materiais e espirituais da sociedade:

Os direitos sociais exprimem o processo de desenvolvimento, processo que é multilateral: econômico, educacional, tecnológico, científico etc. É o direito que a todos assiste de participar nos bens materiais e espirituais, o direito de proteger-se contra os riscos de uma indústria poderosa e altamente técnica (...). (Vilanova, 2003, p. 486).

Por outro lado, em sociedades marcadas por um desenvolvimento gradual, as normas jurídicas e seus juízos de valor subjacentes tendem a adquirir maior estabilidade, alcançam a valia de dogmas ou cânones institucionais durante períodos de calma social.

Todavia, Vilanova (2003) adverte que, quando o processo de mudança social se acelera, ocorre um deslocamento de estruturas que pode gerar intertempos de anomia, nos quais o universo social pressiona por novas normatividades que deem respostas adequadas ao contexto político e econômico vigente. Dessa forma, a crise do Direito manifesta-se no esforço de reformar o ordenamento para que este não abra vácuos no âmago do social, a garantir que o desenvolvimento econômico seja acompanhado por uma evolução jurídica que preserve a segurança do sistema.

Para Vilanova (2003), a relação do Direito com o desenvolvimento econômico e social não é de exterioridade, mas de estruturação mútua. O Direito não é um dado que se superpõe ao desenvolvimento, mas sim uma de suas dimensões integrantes, na medida em que a alteração de estruturas econômicas provoca, inevitavelmente, uma reconfiguração do ordenamento jurídico correspondente. Essa interação revela uma tensão constante: se o ordenamento não se adapta à velocidade do desenvolvimento, o sistema jurídico corre o risco de inatualidade. Entretanto, a flexibilidade do Direito, com interpretação de seus institutos, pode mitigar esse descompasso e conferir-lhe sincronia com as novas demandas sociais e econômicas.

A dinâmica de evolução acelerada impõe um grave descompasso temporal: a velocidade das transformações socioeconômicas supera a capacidade de resposta do processo legislativo tradicional. Diante dessa assimetria, na qual a norma abstrata e rígida é incapaz de acompanhar o fluxo da realidade, "o direito promulgado já nasce velho" (Vilanova, 2003, p. 492). Para o autor, a efetividade das garantias jurídicas em contextos de transição drástica passa a depender de uma aplicação maleável e contextualizada da lei, sintonizada com as demandas concretas e presentes da sociedade.

No processo de desenvolvimento econômico, as rápidas transformações socioeconômicas e sociais podem levar a um desajuste do instrumental jurídico, o qual muitas vezes demonstra-se inatual por não acompanhar a multiplicidade das inter-relações entre indivíduos e grupos sociais. Nesse contexto, a aplicação da legislação voltada à regularização de propriedades não pode ser dissociada do arranjo social em que se insere, sob o risco de tornar-se ineficaz.

Em consequência, quando os direitos não se realizam, o Estado deve utilizar o planejamento como ferramenta de racionalização para a distribuição eficiente e justa dos recursos limitados. O planejamento submete o direito absoluto de propriedade a restrições indispensáveis ao bem-estar social, convertendo-o em um direito condicionado à sua função social (Vilanova, 2003, p. 488). Aqui, a eficácia do direito não repousa na estática da norma, mas na capacidade do Poder Executivo de agir com celeridade e do Poder Judiciário de interpretar as leis sob a cláusula *rebus sic stantibus*, para ajustar os textos normativos aos novos fatos sociais.

A pressão demográfica sobre as cidades, aliada ao consequente déficit habitacional, se apresentam como exemplos para a hipótese de não realização dos direitos sociais, o que gera tensões que demandam uma intervenção estatal ativa e planejada no domínio econômico.

Nesse contexto de transformação, conforme a perspectiva de Vilanova (2003, p. 477), o Estado assume o papel de agente promotor do desenvolvimento, cuja função não se limita à estrita vigilância, mas sim à implementação de políticas públicas que corrijam distorções estruturais. Essa necessidade de ação governamental fundamenta o objeto do presente estudo sobre a regularização fundiária, a qual se constitui em um dever estatal imprescindível de intervenção normativa para converter a posse informal em propriedade plena.

A fundamentação acima exposta encontra ressonância direta no arcabouço

legal da Regularização Fundiária Urbana - REURB, regida pela Lei nº 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto 9.310/2018. Nesse sentido, a legislação brasileira tem o condão de materializar o planejamento e constituir ferramenta de racionalização ao estabelecer procedimentos administrativos que retiram a propriedade do plano puramente abstrato e a vinculam à realidade urbana já consolidada.

Ao priorizar a função social da propriedade em detrimento de rigores formais civilistas, tal qual a exigência de continuidade registral estrita, a rigidez das dimensões mínimas de lotes e o rigor procedimental da usucapião judicial, a REURB permite que o Poder Executivo atue com assertividade para titular ocupações históricas, com o objetivo de transformar a posse informal em direito real. Nesse cenário, a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* reflete a necessidade de o Direito se curvar à irreversibilidade dos fatos sociais urbanos, para garantir que a norma jurídica não seja um entrave, mas promova a inclusão e pacificação social.

A articulação entre a função social da propriedade, a flexibilização do rigor civilista e a interpretação dinâmica da norma revela que a fronteira rígida estabelecida pelo liberalismo clássico — concebida como o limite de atuação estatal para resguardar a autonomia individual — assume um caráter paradoxal em contextos de subdesenvolvimento. Enquanto essa barreira serve, originalmente nas nações centrais, como um escudo protetivo contra o arbítrio do poder político, a sua manutenção absoluta em sociedades de modernidade tardia produz o efeito inverso: blinda os privilégios patrimoniais e cristaliza as carências estruturais da população marginalizada. Sob a perspectiva de Vilanova (2003), a insistência na neutralidade do Estado diante de uma realidade de profunda assimetria social esvazia o sentido das liberdades negativas, fato que converte a inércia governamental em uma cumplicidade por omissão a perpetuar a desigualdade e a informalidade urbana.

A permeabilidade dessa fronteira defendida por Vilanova (2003) é o que oferece a chance ao Poder Público de transitar de um papel passivo para o de agente indutor. Ao tornar esse limite permeável, o Estado pode intervir na realidade socioeconômica não para suprimir a esfera privada, mas para oferecer as prestações positivas (saúde, educação, fomento à habitação) que transformam a liberdade negativa, puramente formal, em uma liberdade real e substantiva, a garantir que a autonomia individual não seja um privilégio de poucos, mas um direito exercível por toda a coletividade.

Vilanova (2003) reforça que a ideologia do desenvolvimento, em sua essência

planejada e interventora, contrapõe-se fundamentalmente à estrutura abstencionista do Estado Liberal clássico. Enquanto o modelo liberal se sustenta na premissa da autorregulação do mercado e na limitação da ação estatal à garantia da ordem e da propriedade, o desenvolvimentismo pressupõe uma atuação ativa do Poder Público na direção e fomento da economia. Essa mudança de paradigma reconfigura o próprio Direito, o qual deixa de ser apenas uma moldura de garantias negativas contra o arbítrio para converter-se em um instrumento promocional de transformações estruturais, capaz de induzir comportamentos e alocar recursos para a realização de metas coletivas de crescimento e justiça social.

Dessa forma, a atuação do Estado Brasileiro é crucial não apenas para assegurar um desenvolvimento equilibrado e coeso em todo o território nacional, mas também para corrigir disparidades históricas e garantir que todas as regiões do Brasil possam progredir de maneira justa e sustentável, de maneira a alinhar as estratégias locais às diretrizes de crescimento do país.

Em países de espaço continental, como o nosso, os problemas excedem as órbitas estaduais e municipais para tornarem-se regionais, e o desenvolvimento se verificar em termos globais, conjunturais, sem distorções setoriais, locais, geográficas, só o Estado central tem condições de fazê-lo. (Vilanova, 2003, p. 487).

A intervenção estatal via REURB é a competência necessária para que o desenvolvimento deixe de ser um conceito sociológico abstrato e se torne uma realidade normativa capaz de promover a moradia digna e a ordem econômica justa.

Sob essa ótica, a transição do plano teórico-abstrato para a prática jurídica brasileira exige a análise da forma de manifestação dos mecanismos de equilíbrio e intervenção, primordialmente, no regime jurídico fundiário e a prestação do serviço público delegado aos registros de imóveis. Se a intervenção estatal é indispensável para transmutar o desenvolvimento em realidade normativa, é no domínio da propriedade imobiliária regularizada que essa força estatal encontra seu maior desafio e, ao mesmo tempo, sua maior justificativa.

A conclusão de que o desenvolvimento demanda um aparato jurídico próprio reside na necessidade de converter o planejamento político em uma estrutura normativa com força impositiva sobre a realidade social. Conforme o texto de Vilanova (2003), embora a ciência apresente alternativas e a técnica elabore racionalizações teóricas, o ato de decisão política é o destaque capaz de selecionar caminhos e

consolidá-los em normas de juridicidade.

Os princípios da supremacia do interesse público e da função social da propriedade, ganham contornos práticos ao serem confrontados com as demandas urbanas do país, onde o direito individual de propriedade é constantemente redefinido. Tal cenário conduz este estudo à análise específica de qual modo o ordenamento pátrio operacionaliza essa intervenção para garantir que o domínio privado cumpra seu destino e função social constitucional.

2.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DE NORMAS PROMOCIONAIS NO ÂMBITO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA PRIVADA À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

A evolução da intervenção do Estado impõe uma profunda reconfiguração nas estruturas normativas dedicadas à governança econômica e à distribuição de bens no espaço social. As competências clássicas de matriz liberal, fundadas na neutralidade estatal e na preservação absenteísta das liberdades individuais, revelaram-se insuficientes para responder às demandas de uma sociedade marcada por profundas assimetrias estruturais.

Diante da incapacidade do mercado para promover, de forma espontânea, a justiça distributiva e o acesso equitativo aos recursos vitais, dentre os quais se destaca a regularidade do solo urbano, o texto constitucional assume um papel abertamente diretivo. No cenário brasileiro, essa transição normativa exige que o poder público abandone a postura de espectador das relações proprietárias e passe a atuar como agente indutor do desenvolvimento, cujo norte vinculante se apoia na eficácia dos direitos sociais.

Nesse contexto, a intervenção sobre o domínio econômico deixa de ser uma medida de caráter excepcional para consolidar-se como ferramenta ordinária de planejamento e coordenação macroestrutural. O instrumental jurídico tradicional, composto majoritariamente por comandos proibitivos e sanções repressivas, passa a coexistir com técnicas de encorajamento voltadas à indução de comportamentos socialmente úteis.

Essa virada metodológica reflete a passagem de um ordenamento predominantemente protetor para um sistema promocional, onde o foco desloca-se da conservação do *status quo* para a busca ativa de transformações econômicas. No

âmbito do mercado imobiliário e do ordenamento das cidades, essa mudança revela-se urgente, haja vista que a informalidade urbana e o déficit habitacional no país decorrem, especialmente, de uma histórica exclusão socioeconômica que a via puramente punitiva não se mostra capaz de sanar.

A análise dessa dinâmica promocional exige a superação do individualismo jurídico para conciliar a liberdade individual e a solidariedade social. O texto constitucional de 1988 afasta-se das concepções patrimonialistas clássicas ao erigir o direito de propriedade imobiliária privada à categoria de garantia fundamental, mas despoja-o, imediatamente, de qualquer caráter absoluto ou incondicional ao subordinar sua legitimidade e eficácia ao mandamento imperativo da função social. Essa dupla natureza jurídica opera uma transição conceitual em que o livre domínio e a faculdade de disposição deixam de encontrar justificação unicamente no arbítrio do titular, passa a exigir uma postura ativa que harmonize o proveito econômico do bem com o bem-estar coletivo, o desenvolvimento das cidades e a dignidade humana.

A utilidade social passa a integrar o próprio conceito de propriedade, de modo que a ausência de um aproveitamento racional desnatura a proteção que o ordenamento confere ao titular e legitima a atuação estatal para transformar a regularização fundiária em um instrumento de justiça distributiva no espaço urbano.

O amadurecimento legislativo verificado nas últimas décadas choca-se frequentemente com as severas limitações orçamentárias que afligem os entes federativos, em especial os municípios, que detêm a competência primária para a execução da política urbana.

A crise econômica e fiscal que restringe a capacidade de investimento público impede que o Estado assuma, de forma isolada e direta, os vultosos custos financeiros e operacionais exigidos para a identificação, o levantamento técnico e o licenciamento ambiental dos assentamentos informais de interesse social. Há, portanto, um nítido descompasso entre a densidade das promessas normativas e a escassez dos recursos disponíveis para a sua efetiva implementação.

Esse cenário exige a formulação de alternativas que harmonizem a responsabilidade fiscal com a máxima eficácia dos preceitos constitucionais. A intervenção estatal assume, assim, uma feição eminentemente consensual e indutiva, apta a direcionar o fluxo de capital privado para fins de nítido interesse social.

2.2.1 Proteção Constitucional da Propriedade Privada Imobiliária

O ordenamento jurídico brasileiro ao dispor sobre o direito de propriedade, estabelece-o como direito fundamental. Conforme sistematiza Moraes (2023, p. 218) “Dessa forma, a Constituição Federal adotou a moderna concepção de direito de propriedade, pois, ao mesmo tempo em que o consagrou como direito fundamental, deixou de caracterizá-lo como incondicional e absoluto”.

Essa dupla natureza encontra amparo normativo expresso no artigo 5³ da Carta Magna, o qual, após garantir a inviolabilidade do direito de propriedade em seu inciso XXII, impõe-lhe, no inciso subsequente (XXIII), o mandamento imperativo de que a propriedade atenderá à sua função social.

Isto demonstra que a transição da concepção liberal abstrata de cunho subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade, para uma concepção social de propriedade, reforçada por um conjunto de obrigações de fazer e não fazer, impostas ao proprietário, com vistas à concretização de interesses coletivos, e à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de direito de propriedade tem o dever de cumprir (Moraes, 2023, p. 219).

Tem-se que 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 elevar o direito à cidade e as garantias de seus habitantes ao patamar de 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

³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Para tanto, a atuação do Estado se alinha com a perspectiva de que a Ordem Econômica deve se estruturar sobre a intervenção estatal, seja por participação, absorção, direção ou indução, conforme argumenta Eros Grau (2010, p. 146).

As formas de atuação por direção ou indução são competências de intervenção sobre domínio econômico, materializam-se na regulação de atividades específicas (artigo 174 da CF), através, por exemplo, do processo legislativo, atos administrativos 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, 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. (2008, p.59).

Apesar de previsão constitucional, os avanços são tímidos à concretização do direito social à moradia. Advertem Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

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. (2022, p. 131-132).

Em defesa da efetividade normativa constitucional, escreve Konrad Hesse que “A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade” (1991. p.14). 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.

Sob a tendência de modernização e busca por maior eficiência do Estado brasileiro, a Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida por Emenda da Reforma Administrativa, foi inserida no texto constitucional com o objetivo de simplificar processos e diminuir controles na administração pública. Essa emenda elevou o valor da eficiência à categoria de norma de estrutura constitucional expressa no art. 37⁴ da Constituição Federal, destacou ainda a necessidade de otimizar recursos, racionalizar processos e obter melhores resultados com os meios disponíveis.

Em relação aos ditames da função social da propriedade, o direito à moradia, impulsionado por importantes inovações trazidas pela Constituição Federal, a exemplo da desapropriação-sanção prevista no art. 182, § 4º, III ⁵, possui o condão de restringir o exercício do direito pleno de propriedade. Nesse sentido menciona Melhim Chalhub:

(...) a função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, na medida em que, de uma parte, é reconhecida a faculdade do sujeito ativo de exigir a abstenção dos sujeitos passivos e, de outra parte, se impõe ao titular da propriedade, na condição passiva de adimplemento, o dever de utilizar a propriedade de acordo com o interesse coletivo. (Chalhub, 2003. p. 312).

Em apoio ao argumento apresentado, a propriedade tem sua função social alterada, uma vez que o foco de proteção não se funda mais no indivíduo, mas sim na repercussão coletiva que o exercício desse direito emana. É igualmente importante ressaltar que a propriedade exercida de maneira a aproveitar sua função social, reflete

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016\)](#)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

no fomento para o crescimento tanto social como econômico de um país, a demandar ações públicas para sua máxima observância.

A reflexão já havia sido levantada nas palavras precursoras de Leon Duguit, no começo do Século XX, que popularizou o conceito de função social da propriedade, 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, Leon, *Apud* Gomes, Orlando, 2012, p.119).

Esse é um debate de relevância quando se analisa a questão da regularização da propriedade imobiliária, no sentido de que o Estado deve ser o agente responsável por ações para diminuir a desigualdade socioeconômica material. Para tanto, possui instrumentos que podem contribuir para o desafio de enfrentar o problema estrutural da irregularidade, informalidade fundiária e de moradia no Brasil.

2.2.2 Normas Promocionais e o Estado do Bem-Estar Social

Em razão de inúmeras dificuldades incorporadas desde o seu descobrimento e transportadas para o período pós colonização, o Brasil não chegou a estruturar um Estado de bem-estar social de forma equivalente aos dos países economicamente mais desenvolvidos.

Tem-se que a intervenção estatal na economia nacional, para realizar direitos sociais, intensificou-se na Era Vargas, com a Carta Constitucional de 1934, que instituiu o salário-mínimo, a jornada de trabalho de oito horas e as férias anuais remuneradas, entre outros direitos trabalhistas.

Já a Lei nº 4.380/1964⁶, promulgada durante o regime militar (1964-1985), instituiu o Banco Nacional da Habitação (BNH) como órgão central do Sistema

⁶ Lei nº 4.380/1964: Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.
(...)

Financeiro da Habitação (SFH), conforme explicitado em seu art. 8º. A criação do BNH representou uma das manifestações das tendências sociais, com o objetivo primordial de fomentar a construção de habitações de interesse social e facilitar a aquisição de imóveis próprios para a população de baixa renda.

Os primeiros textos constitucionais brasileiros que abraçaram a ideia de bem-estar social e função social, nos termos de Gustavo Tepedino:

No texto constitucional de 1946, no Brasil, a noção de propriedade resultou vinculada ao bem-estar social, objetivando a sua justa distribuição em igualdade de condições para todos. Na Carta de 1967, a função social foi erigida à categoria de princípio da ordem econômica e social (Tepedino, 2004, p. 103).

A formatação do Estado do bem-estar social no âmbito da habitação pôde ser constatada na realidade brasileira com respaldo constitucional mais robusto apenas em 1988, com a Constituição Cidadã.

Dentre as inúmeras funções atribuíveis ao Estado do bem-estar social contemporâneo, destaca-se a de promover comportamentos desejáveis via políticas públicas de incentivo. Com a consolidação do Estado Democrático intervencionista na segunda metade do século XX, o paradigma do bem-estar social exigiu reconfigurar o direito positivo para além da função exclusivamente repressiva e proibitiva, e assumir um caráter promocional para induzir comportamentos em favor da efetividade de direitos.

Nesse sentido é importante a doutrina sobre a eficácia da função social da propriedade sob a ótica de Norberto Bobbio em sua obra *Da Estrutura à Função*. Nessa perspectiva, o Direito deixa de ser apenas um instrumento de controle e proteção de expectativas individuais para tornar-se um mecanismo de direção e promoção social. Essa possibilidade é explicada pelo autor ao contrastar os modelos estatais, para observar que:

Nas constituições liberais clássicas, a principal função do Estado parece ser a de *tutelar* (ou *garantir*). Nas constituições pós-liberais, ao lado da função de

CAPÍTULO III

Do Sistema Financeiro, da Habitação de Interêsse Social

SEÇÃO I

Órgãos Componentes do Sistema

Art. 8º O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado:

I - pelo Banco Nacional da Habitação.

tutela ou garantia, aparece, cada vez com maior frequência, a função de *promover*. Segundo a constituição italiana, a República 'promove'(...) (Bobbio, 2007, p. 13).

Norberto Bobbio anota que a compreensão exata da realidade jurídica contemporânea depende da percepção da passagem do Estado "garantista" para o Estado "dirigista". Nesse contexto, o ordenamento jurídico deixa de ser apenas um instrumento de "controle social" em sentido estrito para atuar como um mecanismo de "direção social". Assim, há a possibilidade de superar a defasagem entre a teoria geral do direito e as dinâmicas de um universo social em constante transformação (2007, p.79).

Ao transpor a teoria de Bobbio para a normativa da regularização imobiliária por meio da Lei nº 13.465/2017, a lógica promocional do Direito revela sua utilidade prática: a sanção positiva busca o encorajamento de condutas para atingir um fim socialmente relevante mediante uma vantagem.

No âmbito da REURB, essa recompensa ou prêmio identifica-se com a possibilidade de recuperar o imóvel que não cumpre a função social para a condição de regularidade, onde o Estado atua não apenas para proteger a posse contra esbulhos, mas também para garantir a segurança jurídica. Ao contrário da sanção negativa, que pune a clandestinidade com multas ou demolições, a possibilidade de regularização fundiária oferece ao ocupante o benefício do título formal, e transforma uma realidade irregular em um direito de propriedade pleno, que cumpre sua função social. O bem do prêmio concretiza-se ao integrar o imóvel ao ordenamento legal. Assim, tem-se estímulo ao cidadão a aderir ao procedimento administrativo em busca da valorização e da proteção formal de seu patrimônio.

É imperativo ressaltar que tal prêmio não possui o objetivo de incentivar a ocupação irregular para uma posterior concessão de semelhantes soluções jurídicas saneadoras, a materializar um círculo de vícios sociais.

A impossibilidade de desvirtuamento desse arranjo promocional decorre, fundamentalmente, da rigidez dos marcos temporais e dos requisitos cumulativos estabelecidos pela legislação brasileira. A concessão dessas medidas saneadoras traduz uma resposta excepcional a situações consolidadas no tempo, e limita-se a núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até datas-limite estritas na lei. Além disso, o acesso à regularização e aos seus efeitos jurídicos vantajosos exige o cumprimento de condicionantes rigorosas, tais quais limites de renda familiar para a

modalidade social, metragens máximas de área e a exigência de posse mansa, pacífica e ininterrupta para fins de moradia por prazos prolongados, além da vedação expressa de concessão do benefício por mais de uma vez ao mesmo titular. Esse desenho normativo, cujos detalhamentos técnicos e desdobramentos jurisprudenciais serão analisados no título subsequente, corresponde a uma barreira legal que minimiza o risco de estímulo à informalidade.

Todavia, diante do consolidado cenário de informalidade urbana no Brasil, agravado pelo déficit de investimentos estatais em políticas habitacionais nas últimas décadas, a sanção positiva revela-se um mecanismo indispensável ao desenvolvimento coletivo. Nesse contexto, o Direito poderá promover uma forma de direção social ativa, mais orientada a fomentar condutas juridicamente vantajosas e socialmente úteis do que a punir comportamentos nocivos.

É o que é possível concluir da teoria proposta por Bobbio quando ressalta a importância das categorias da conservação e mudança para uma análise funcional da sociedade, ao indicar que medidas de encorajamento são utilizadas para promover a mudança e as de desencorajamento com o intuito de conservação social. (2007, p.18). Nesse sentido, medidas de encorajamento consubstanciadas em promover a regularização fundiária são necessárias à mudança social desejada pela coletividade no Brasil com fins de desenvolvimento sustentável.

Atualmente, a intervenção estatal destinada a concretizar o direito de propriedade em sua máxima eficácia social é severamente condicionada pelas limitações fiscais e pela tese da reserva do possível. Esse panorama financeiro reflete-se diretamente na esfera municipal, onde a carência orçamentária é comumente invocada pelo Poder Público como justificativa para a não realização das vultosas despesas técnicas e de infraestrutura atreladas à Regularização Fundiária Urbana (REURB). Diante desse cenário de paralisia estrutural, no qual a escassez de recursos obstaculiza o cumprimento dos compromissos sociais da propriedade através da tradicional atuação direta do Estado, o ordenamento jurídico busca estratificar a função promocional do Direito como alternativa viável.

Para contornar o óbice da reserva do possível sem abdicar da intervenção regulatória, o Estado passa a estabelecer parcerias estratégicas com o setor privado e instituições tais quais a Caixa Econômica Federal, é o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 14.620/2023) e do Programa Moradia Digna (Portaria MCID nº 1.327/2023), que materializam a ideia da sanção positiva através do aporte de

recursos para custear estudos técnicos. Desse modo, o desenho institucional utiliza o incentivo econômico para transformar a ação de reprimir em prevenir, valendo-se do instrumental que Norberto Bobbio nomina pelo termo: premunição.

São exemplos das chamadas sanções positivas propostas por Bobbio, ao oferecer-se benefícios da isenção de custas e emolumentos na REURB-S e da simplificação de procedimentos administrativos. Essa estratégia de induzir comportamentos reflete com precisão a mudança na estrutura funcional do ordenamento jurídico contemporâneo, conforme observa o autor:

Contudo, a partir do momento em que, devido às exigências do Estado assistencial contemporâneo, o direito não mais se limita a tutelar atos conformes às próprias normas, mas tende a estimular atos inovadores – e, portanto, a sua função não é mais apenas protetora, mas também promocional –, surge, paralelamente ao emprego quase exclusivo das sanções negativas, as quais constituem a técnica específica da repressão, um emprego, não importa se ainda limitado, de sanções positivas, que dão vida a uma técnica de estímulo e propulsão a atos considerados socialmente úteis, em lugar da repressão de atos considerados socialmente nocivos. (Bobbio, 2007, p. 24).

Enquanto a norma proibitiva tenta manter o *status quo*, a norma promocional da REURB tem verdadeira função transformadora e inovadora, pois altera a realidade social e jurídica de comunidades inteiras. Regularizar núcleos informais demanda uma mudança que transcende a visão individualista da propriedade. Exige compreender o direito em sua função social para fomentar a cooperação.

Nesse contexto, a análise a seguir torna-se fundamental para compreender a transição de um modelo jurídico focado em "normas de conduta" para outro de "normas de organização", que, segundo o autor, se diferenciam por:

(...) duas funções distintas do direito: tornar possível a convivência de indivíduos (ou grupos) que perseguem, cada qual, *fins individuais* e tornar possível a cooperação de indivíduos (ou grupos) que perseguem um *fim comum*. (Bobbio, 2007, p. 44).

Em somatório, as intervenções do Estado no sentido de promover as iniciativas para a regularização fundiária se mostram imprescindíveis tanto para recuperar o capital morto quanto para promover a dignidade socioambiental intrínseca aos assentamentos regulares.

Essa possibilidade de postura estatal reflete uma tendência contemporânea mais ampla: em uma sociedade tecnologicamente avançada, observa-se a redução

do espaço ocupado pelo controle jurídico tradicional em razão do surgimento de novas formas de condicionamento social, a exemplo dos meios de comunicação de massa e controle de dados, os quais moldam o consenso e as escolhas sociais antes mesmo que qualquer norma jurídica seja descumprida. Conforme explica Bobbio (2007), esse fenômeno caracteriza-se pelo deslocamento da reação social, que deixa de atuar no momento subsequente ao ato para intervir no momento precedente ao comportamento indesejado. Trata-se da transição de normas de repressão para um sistema de controle antecipado ou de premunição, focado essencialmente na prevenção.

O deslocamento para o fenômeno do direito promocional evidencia a passagem de um Estado protecionista, que se limitava a resguardar atividades produtivas isoladas, para um Estado programático, que assume a tarefa de dirigir a atividade econômica nacional em direção a objetivos macroestruturais. Essa transformação reflete a consolidação de objetivos de Estado, e não apenas de governo, uma vez que o planejamento do desenvolvimento socioeconômico sustentável passa a ser uma diretriz permanente e vinculante, em estrita consonância com os preceitos da Constituição Federal de 1988.

Ao estabelecer a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades como metas fundamentais, o ordenamento brasileiro exige que o Estado utilize instrumentos de fomento (por meio de incentivos materiais diretos e suporte financeiro à atividade privada) e indução (por meio da manipulação indireta das forças de mercado para o direcionamento do comportamento dos agentes econômicos) para coordenar a economia, e garantir que o crescimento produtivo esteja alinhado à justiça social e ao bem-estar coletivo.

Por outro prisma, a fragilidade financeira dos municípios obstaculiza severamente a efetivação do direito à moradia. Isso ocorre porque cerca de 49% das 4.600 cidades brasileiras que enviaram seus dados à Secretaria do Tesouro Nacional - STN encerraram o ano de 2023 com déficit em suas contas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2024). Esse cenário de crise fiscal colide diretamente com os elevados custos operacionais necessários para promover os estudos socioambientais e técnicos exigíveis pela Lei da REURB, os quais são indispensáveis para a regularização de núcleos informais, mas, frequentemente proibitivos para orçamentos municipais deficitários.

Diante dessa incapacidade financeira de arcar com o ônus da regularização, torna-se imperativa a adoção de medidas promocionais, como o aporte de recursos federais ou incentivos fiscais específicos, por meio das sanções positivas por parte da União.

No contexto brasileiro é possível identificar um amadurecimento das iniciativas legislativas de fomento⁷, nos termos da Resolução CCFDS nº 225/2020 e da Instrução Normativa nº 2/2021, e atualizações recentes, a exemplo do Decreto nº 11.673/2023 e do Decreto nº 12.260/2024, que instituiu o Programa Periferia Viva. Tais normativas, reforçadas pela Resolução CCFDS nº 245/2024.

Embora o arcabouço normativo tenha amadurecido, a robustez das resoluções contrasta com uma realidade orçamentária pública ainda restritiva e aquém do desafio habitacional brasileiro. A análise da Portaria SPU/MGI nº 1.402/2026⁸ torna inequívoco o descompasso entre a pretensão normativa e a capacidade de fomento federal. Ao restringir o apoio financeiro a uma amostragem de apenas 48 municípios em um cenário nacional de milhares de núcleos em situação de informalidade crítica e estipular um teto de investimento de R\$ 1.413,00 (mil quatrocentos e treze reais) por unidade loteada, a normativa impõe um limite orçamentário exíguo, manifestamente insuficiente para custear as complexas etapas técnicas e as obras de infraestrutura exigidas pela REURB-S.

Surge a necessidade de uma alteração legislativa sob a perspectiva da *lege ferenda* para instituir o "Crédito Social Urbanístico" (Anexo A). Este incentivo fiscal,

⁷ A Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020: Possui o objetivo de aprovar o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante da política pública federal, estabelecendo as diretrizes para a aplicação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) em ações que visam a titulação e a qualificação de moradias; A Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021: Atua como o instrumento de regulamentação técnica do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, definindo os requisitos, as condições de acesso, os limites de financiamento e os procedimentos operacionais para a execução das intervenções habitacionais e fundiárias; O Decreto nº 11.673, de 30 de agosto de 2023: Altera o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social (aprovado pelo Decreto nº 10.333/2020) para modernizar a gestão do fundo e adequar a governança dos recursos destinados a programas habitacionais e de regularização de interesse social; O Decreto nº 12.260, de 28 de novembro de 2024: Institui o Programa Periferia Viva, uma política intersetorial voltada à urbanização integral de favelas e comunidades urbanas, com foco na redução de vulnerabilidades, na garantia do direito à cidade e na integração de infraestrutura com regularização fundiária; A Resolução CCFDS nº 245, de 27 de novembro de 2024: Aprova especificamente o Programa Periferia Viva - Regularização e Melhorias, detalhando os mecanismos de financiamento para a modalidade de regularização fundiária e melhoria habitacional, prevendo inclusive isenções de retorno de financiamento em casos específicos para populações de baixa renda.

⁸ A Portaria SPU/MGI nº 1.402/2026 Estabelece a relação nominal de municípios e núcleos urbanos informais em áreas da União aptos ao financiamento federal para execução de projetos de Reurb-S, fixando as diretrizes para adesão e aplicação de recursos orçamentários.

via crédito presumido⁹, é uma sanção positiva, nos moldes da teoria funcional de Bobbio: altera-se a ideia do Estado de sancionar a omissão, para que promova a colaboração ao oferecer uma vantagem compensatória (crédito tributário) para pessoas jurídicas que custearem projetos técnicos de REURB-S. A redação da proposta prevê, portanto, uma redução direta no montante devido a título de Contribuição sobre o Lucro Líquido -CSLL.

A proposta não gera conflito de competências nem viola a autonomia federativa, apesar de utilizar uma renúncia de receita da União (CSLL) para subsidiar uma política de execução municipal (REURB). O arranjo apoia-se no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal¹⁰, que estabelece a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais como competência material comum de todos os entes da Federação.

A articulação operacional ocorre por meio de adesão voluntária do Município ao programa federal, formalizada via convênio ou termo de cooperação institucional. Sob essa modelagem, a União abdica de parcela da arrecadação em prol de um objetivo macroestrutural de desenvolvimento nacional, ao passo que o Município retém a centralidade da condução do procedimento administrativo, o que materializa o princípio da cooperação federativa preconizado no artigo 241 da Carta Magna¹¹.

A Lei 13.465/2017 prevê a execução do estudo técnico ambiental por meio de auxílio da União ou Estado, via convênios, quando o Município não possui órgão ambiental capacitado (art. 12, § 1º e § 4º), ou de forma direta pelos beneficiários, que são autorizados a arcar com os custos de todos os documentos técnicos e projetos reputados necessários à aprovação do procedimento (art. 33, § 2º).

Art. 12. A aprovação municipal da REURB corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. [\(Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

9 O crédito presumido representa uma técnica de desoneração fiscal na qual o Estado autoriza o contribuinte a escriturar, em sua contabilidade, um montante de crédito fictício ou presumido para o abatimento direto de tributos.

¹⁰ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

¹¹ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 4º A aprovação ambiental da REURB prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

Art. 33. Instaurada a REURB, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 2º Na REURB-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021\)](#)

Em contrapartida, a introdução de uma parceria com empresas privadas mediante a redução de contribuição social mostra-se um avanço: enquanto o texto atual da Lei 13.465 (arts. 12 e 33) foca na viabilização administrativa e na possibilidade de assunção da responsabilidade diretamente pelo legitimado, a proposta criaria um incentivo tributário direto para que o setor privado assuma o levantamento topográfico, o projeto urbanístico e o licenciamento ambiental, para transformar a regularização fundiária em uma atividade de responsabilidade social empresarial estimulada por desoneração tributária.

O objetivo é transformar a pessoa jurídica privada em agente colaborador da política urbana. Ao assumir os custos dos projetos técnicos em troca de uma vantagem compensatória, o particular desonera o erário municipal e acelera a regularização, mas vincula o prêmio exclusivamente ao resultado final: o registro imobiliário.

A viabilidade desta política repousa no conceito de renúncia fiscal. Esta ocorre quando o Poder Público abdica de parte da arrecadação em prol de um estímulo social ou econômico superior. No caso da REURB, a renúncia não é um gasto, mas uma ferramenta de governança voltada ao desenvolvimento de setores estratégicos, além de guardar semelhança com modelos consolidados, como o da Zona Franca de Manaus.

Sob a égide do art. 165 da Constituição Federal, este conjunto de benefícios — que abrange as dimensões financeira, tributária e creditícia — configura-se como instrumento legítimo de intervenção estatal para a concretização da função social da propriedade.

Já a alteração proposta ao art. 33, § 2º, fundamenta-se na necessidade de proteger a população de baixa renda contra o risco de frustração de expectativas e prejuízo financeiro. Por se tratar de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), o público-alvo apresenta vulnerabilidade socioeconômica acentuada, o que exige do ordenamento jurídico um tratamento da prestação de serviços técnicos como uma obrigação de resultado, e não meramente de meio.

A prática atual permite que profissionais eventualmente oportunistas cobrem valores significativos para a elaboração de plantas e memoriais em áreas que, por óbices ambientais ou geológicos intransponíveis, jamais serão passíveis de regularização, a demandar, em oposição, a realocação das famílias. Ao condicionar o pagamento ao efetivo registro da Certidão de Regularização Fundiária - CRF, a lei cria um filtro de viabilidade: o profissional técnico passa a ser corresponsável pelo sucesso do processo, inibe a venda de serviços inúteis em áreas legalmente "irregularizáveis", com o objetivo de garantir que o escasso recurso da família vulnerável só seja despendido quando a segurança jurídica da propriedade for efetivamente alcançada.

Com relação à alteração proposta com a criação do § 3º ao artigo 33, a ideia visa refletir o benefício da criação do crédito social urbanístico a um convênio a ser celebrado no âmbito municipal, neste caso com isenção total de pagamento pelo beneficiário da REURB-S.

Tal medida não apenas desonera o erário municipal em crise (financeira e fiscal), mas canaliza o dinamismo do setor privado para a função social da propriedade, converte o investimento particular em um instrumento de direção social que acelera a transição da informalidade para a formalidade e assim maximiza a segurança jurídica.

3. PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL: A ESTRUTURA FUNDIÁRIA URBANA E A POSSIBILIDADE DE MAXIMIZAR O POTENCIAL ECONÔMICO DA PROPRIEDADE

A ocupação do solo urbano no Brasil não se resume a uma irregularidade isolada, mas, configura-se um autêntico estado de coisas inconstitucional, elemento característico dos chamados processos estruturais. Sob tal aspecto, destaca-se que informalidade imobiliária é um problema policêntrico e de causas múltiplas, que perpassam a exclusão econômica, a omissão estatal e a complexidade ambiental, o que torna insuficiente a aplicação de remédios jurídicos clássicos ou meramente repressivos. Por se tratar de uma patologia sistêmica, a regularização fundiária exige uma solução não ortodoxa, que substitua a lógica da sanção negativa pela técnica do incentivo e da cooperação entre diferentes atores sociais.

Em breve digressão para a conformação do problema, tem-se que desde as primeiras formas conhecidas de organização das cidades, nos termos das propostas por Hipódamo de Mileto¹², na Grécia antiga, e em virtude de crescentes interações sociais impulsionadas pelos processos de urbanização, industrialização e reflexos da globalização, compreender 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 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, na obra *A Cidade do Capital* (2021, p. 32), 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”, ao passo 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 em sua obra sobre o Direito Urbanístico:

¹² 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.

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*. (2025, p.27).

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 por 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, 2001, p. 52).

A compreensão da cidade enquanto organismo em constante mutação exige a superação de modelos teóricos impositivos que ignoram a realidade das interações cotidianas. Ao reconhecer que o planejamento urbano deve aprender com os êxitos e falhas observados na prática habitacional, Jane Jacobs estabelece uma premissa fundamental para a compreensão dos núcleos urbanos:

As cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, fracasso e sucesso, em termos de construção e desenho urbano. É nesse laboratório que o planejamento urbano deveria aprender, elaborar e testar suas teorias. (Jacobs, 2011, p. 12).

É perceptível que a interpretação das normas do direito de propriedade, e a compreensão do papel das unidades individuais no contexto social, tem evoluído significativamente. Essa adaptação surge com fins de superar o evidenciado por Edésio Fernandes, quando menciona:

(...) a base jurídica dessa noção de direito de propriedade individual irrestrito tem sido dada pelo Código Civil de 1916 – aprovado quando apenas cerca de 10% de brasileiros viviam em cidades, no contexto de um país ainda fundamentalmente agrário – e que ainda se encontra em vigor. (2007, p.15).

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 na função social e no caráter de solidariedade que se imagina acerca do papel da propriedade na contemporaneidade.

É o que se destaca do pensamento de Edésio Fernandes: “a noção liberal do Código Civil já foi profundamente modificada no que diz respeito a vários desses direitos, permitindo a intervenção crescente do Estado no domínio econômico da propriedade” (...) (2007, p. 17).

Surge a necessidade de aplicação dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, e, nos termos de Nelson Saule Junior, 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”. (2005, p. 2).

As funções sociais da cidade (previstas no art. 182 da CF/88) foram cunhadas, de forma inaugural, no Congresso Internacional de Arquitetura¹³ 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, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966¹⁴ reconhece o direito de toda pessoa a “um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à moradia”. 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

¹³ 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, segundo as informações disponíveis em < <http://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1467>>, acesso em 03/07/2025.

¹⁴ No cenário nacional, o aludido tratado internacional foi internalizado mediante o Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

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.

Em um sistema urbanístico ideal, 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 Nelson Saule Junior caracteriza o direito à cidade por uma evolução do direito brasileiro com objetivos e elementos próprios, considerando-o um novo direito humano e consequentemente um novo direito fundamental. (2005, p.3).

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.

Em somatório ao invocado raciocínio, acrescenta Edésio Fernandes:

Somente a instauração inequívoca desse novo marco conceitual do Direito Urbanístico pode levar à materialização do novo direito coletivo fundamental, criado pela Constituição de 1988, qual seja, o direito de todos os cidadãos terem o desenvolvimento de suas cidades planejado de acordo não só com os interesses individuais dos proprietários imobiliários, mas, sobretudo, de acordo com os interesses sociais da comunidade – e da cidade – como um todo. (2006, p. 46)

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).

Propõe-se investigar o manejo de medidas atípicas, consubstanciadas na participação ativa dos registradores de imóveis, na via administrativa e na judicial, sendo a peça fundamental para mitigar os problemas estruturais que impedem a regularização plena das propriedades imobiliárias.

O objetivo é analisar a transição da informalidade para a maximização do potencial econômico da propriedade, tratando-a simultaneamente como garantia do direito fundamental à moradia e como ativo produtivo capaz de dinamizar a economia local e proporcionar condições para o fomento à correção de inadequações habitacionais sob a égide da eficiência e da justiça social.

3.1 DESAFIOS DA INJUSTA ESTRUTURA FUNDIÁRIA URBANA BRASILEIRA

A proposta de Hernando de Soto para o sucesso socioeconômico das nações em desenvolvimento repousa sobre a solução de um "mistério": por que o capitalismo floresce no Ocidente e definha no resto do mundo subdesenvolvido, à semelhança de um confinamento em uma "redoma de vidro"? (2001, p. 19). A solução reside na premissa de que, embora tais localidades disponham de recursos vultosos, estes permanecem fora da economia formal devido à carência de um sistema jurídico de propriedade formal.

Tal lacuna institucional impede a conversão de ativos reais (bens imóveis) em capital abstrato, e impossibilita ser utilizada na condição de instrumentos de crédito ou garantias reais, o que limita o potencial econômico da propriedade imobiliária. Para o autor, a intervenção normativa não deve ser apenas um ato de titulação, mas um processo de conversão de ativos em capital, sem essa infraestrutura, os pobres permanecem atrelados ao capital morto, incapazes de participar da economia de mercado de forma eficiente.

De Soto (2001) argumenta que os pobres em países em desenvolvimento possuem trilhões de dólares em ativos (casas, terras, pequenos negócios), mas essa riqueza é considerada capital morto. Isso ocorre porque esses bens estão fora do sistema legal formal; eles existem fisicamente, mas são invisíveis para o mercado financeiro.

Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos. Sem representações legais (como escrituras ou estatutos de incorporação), os ativos dos pobres nessas nações permanecem como "capital morto". (Soto, 2001, p. 20-21).

O capital, para De Soto, não é o objeto físico (o tijolo da casa), mas a representação abstrata desse objeto em um título legal. É essa representação que permite ao ativo levar uma "vida paralela", e servir de garantia para empréstimos, lastro para investimentos e instrumento de troca em mercados expandidos. Sem o registro, o proprietário está "aprisionado nos porões encardidos do mundo pré-capitalista" (2001, p. 70), limitado a transações baseadas apenas na confiança entre conhecidos.

A realidade fundiária das periferias brasileiras oferece um exemplo nítido dessa "prisão pré-capitalista". Considere-se o caso de um microempreendedor que possui um imóvel consolidado em uma área urbana informal (sem matrícula que represente a propriedade no Registro de Imóveis). Embora o bem possua valor de mercado intrínseco e sirva de sede para uma atividade comercial, sua existência jurídica é nula perante o sistema financeiro.

Sem o título de propriedade formal, esse indivíduo não poderá oferecer o imóvel em garantia real (especialmente em hipoteca ou alienação fiduciária) para acessar linhas de crédito empresarial com juros reduzidos. Suas transações

comerciais, as quais poderiam trazer-lhe expansão negocial e melhores condições de operação, e a própria transferência do imóvel ficam restritas aos chamados “contratos de gaveta”, instrumentos que dependem exclusivamente da confiança interpessoal. Na ausência da “mola mestra” do registro formal, o ativo permanece como capital morto: ele provê abrigo e sustento imediato, mas falha em sua função macroeconômica de alavancagem financeira.

Soto utiliza a metáfora da redoma de vidro para descrever o sistema legal das nações em desenvolvimento: um clube privado onde apenas as elites ocidentalizadas têm acesso às ferramentas de geração de riqueza. Fora dessa redoma, 80% da população vive em um *apartheid* legal, onde as leis são tão burocráticas e custosas (leva, por exemplo, 19 anos para legalizar um terreno no Haiti ou 289 dias para abrir uma oficina em Lima) que “quebram as pessoas”, forçando-as à extralegalidade:

Imagine um país onde ninguém consegue identificar quem é dono de quê. Um país onde endereços não podem ser conferidos facilmente, e não se tem como obrigar as pessoas a saldarem suas dívidas. Onde não se consegue transformar convenientemente recursos em dinheiro, nem posses em ações. Onde não se padronizam as descrições de ativos, portanto não se pode compará-los. Onde as normas que regem a propriedade variam de um bairro a outro, ou mesmo de uma rua a outra. Acabamos de imaginar a vida num país em desenvolvimento ou no extinto bloco comunista. Mais precisamente, a vida de 80 por cento de suas populações — maioria que leva uma vida tão marcadamente diferente da de suas elites ocidentalizadas quanto a dos brancos e negros sul-africanos durante o *apartheid*. (Soto, 2001, p. 29-30).

Segundo De Soto (2001, p. 59), transmutar bens meramente físicos em capital produtivo é indissociável da existência de um ordenamento de propriedade formal. O autor sustenta que apenas o ambiente institucional, por meio de registros e títulos devidamente constituídos, é capaz de conferir faticidade jurídica às características dos ativos e às suas transações. Nesse sentido, o sistema legal de propriedade passa a ser a infraestrutura indispensável para a mobilização da riqueza. É uma “mola mestra” que estabelece as regras e os mecanismos necessários para retirar os ativos de sua inércia física e convertê-los em capital ativo, dotado de liquidez e aptidão para gerar crédito.

Essa mudança de orientação reafirma que o desenvolvimento nacional não depende da importação acrítica de modelos jurídicos estrangeiros, muitas vezes alheios à realidade brasileira, mas de remover barreiras burocráticas que impedem a emancipação política e econômica. Conforme consta da Exposição de Motivos da MP

nº 759/2016 (item 91), convertida na Lei 13.465/2017, a migração da posse informal em ativo dinâmico consolida o Registro de Imóveis na via indispensável para a integração da terra à economia formal e o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, o documento fundamenta que:

Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.

Ao reconhecer que a informalidade não constitui um problema de segurança pública, mas sim um fenômeno de exclusão econômica, o Estado brasileiro tem buscado elementos para consolidar a regularização fundiária urbana a nível de política pública estratégica. Vê-se indícios dessa mudança de paradigma com o arcabouço normativo tendente a recuperar o potencial econômico das periferias, normativa anterior à Lei da REURB e que foi antecedida pela Lei nº 8.677/1993 ao estabelecer o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

A intervenção legislativa eficaz deve "ouvir o ladrar dos cães" (Soto, p. 210): identificar os contratos sociais já existentes e codificá-los. O sucesso histórico dos Estados Unidos, por exemplo, não veio da repressão aos ocupantes de terras, mas da criação de leis de preempção que integraram a posse informal ao sistema formal, transformando o "invasor" em proprietário e investidor.

Para De Soto, o Registro de Imóveis é a "central hidrelétrica onde nasce o capital" (Soto, p. 60). A intervenção normativa deve transformar o registro de um mero "inventário de mortos" (focado apenas na proteção estática da posse) em uma rede dinâmica de transações.

A magnitude da riqueza contida na informalidade urbana desafia as métricas convencionais de desenvolvimento, reafirma que o problema das nações periféricas não é a escassez de recursos, mas a sua imobilização jurídica. Ao analisar o volume de ativos que operam à margem do sistema formal, Hernando de Soto expõe uma realidade contraintuitiva: o valor acumulado nas construções e terrenos extralegais supera, em larga escala, os indicadores tradicionais econômicos, investimentos estrangeiros e capitalizações. O autor detalha na passagem a seguir, essa massa de

ativos representa a principal forma de poupança das populações locais, embora permaneça invisível para o sistema financeiro global:

Por exemplo, na maioria dos países que estudamos, o valor do imóvel extralegal por si só é muitas vezes maior do que o total de depósitos nos bancos comerciais, do que o valor das empresas registradas na bolsa de valores local, do que todo o investimento estrangeiro direto e todas as empresas públicas privatizadas e a serem privatizadas postas juntas. Isso não deve, refletindo melhor, surpreender: os imóveis respondem por cerca de 50 por cento da riqueza nacional das nações desenvolvidas; nos países em desenvolvimento as cifras estão perto de três quartos. Assentamentos extralegais são com frequência o único caminho ao investimento nos países em desenvolvimento e nos ex-comunistas, e, portanto, representam uma parcela importante do processo de poupança e formação de capital. (Soto, 2001, p; 104).

Ao afirmar que "a verdadeira inovação da propriedade é que radicalmente melhorou o fluxo de comunicação sobre os ativos e seus potenciais" o autor se refere à capacidade do sistema legal de extrair e condensar informações complexas (localização, o valor, os ônus e a titularidade de um bem) em um documento padronizado, legível e universalmente aceito. Essa padronização permite que estranhos transacionem com segurança, pois a informação sobre o ativo não está mais dispersa na memória da vizinhança, mas centralizada em um registro público.

Dessa forma, a relação entre a capacidade informacional da propriedade e o ordenamento jurídico brasileiro manifesta-se plenamente através dos princípios da inscrição, da especialidade e da concentração dos atos na Matrícula, pilares da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73).

O princípio da especialidade, tanto objetiva quanto subjetiva, exige a identificação unívoca do imóvel e de seus titulares, para eliminar ambiguidades que impediriam a circulação do bem no mercado. Essa precisão técnica permite que a matrícula se equipare a um fólio real onde se opera a concentração de todos os atos jurídicos, mutações subjetivas e ônus reais pertinentes ao imóvel.

Ao condensar informações complexas, que no mundo informal estariam dispersas ou ocultas, em um histórico linear e fidedigno, o registro imobiliário, vale-se da inscrição dos títulos tendentes à representação do direito real, reduz drasticamente as assimetrias de informação e os custos de transação. Assim, a matrícula não é apenas um repositório de dados, mas o canal de comunicação oficial que extrai o potencial econômico do ativo, a conferir-lhe a segurança jurídica necessária para que o imóvel transite da estática da posse para a dinâmica do capital.

Conforme assevera De Soto (2001, p. 76), implementar sistemas de cadastramento ou o levantamento de inventários físicos nas nações em desenvolvimento são insuficientes para a efetiva geração de capital, uma vez que tais mecanismos limitam-se, frequentemente, a registrar a posse em um sentido estrito. O autor argumenta que um sistema de títulos que funcione apenas na condição de um repositório de mapas e certidões falha ao não estabelecer as conexões institucionais necessárias para que os ativos transcendam sua existência física e assumam uma "vida paralela" semelhante à qualidade do capital.

Para que o potencial econômico seja plenamente extraído, a propriedade deve ser compreendida por uma rede integrada; somente por meio dessa infraestrutura jurídica planejada é que os indivíduos conseguem articular seus ativos em combinações de maior valor e converter o registro estático em um instrumento dinâmico de articulação de riqueza e mercado.

Importante repassar que, diferente de sistemas de *record of deeds* (repositório de títulos), onde o Estado apenas armazena o documento para fins de prioridade, o modelo brasileiro adotou o sistema de registro de direitos. Nele, o registrador realiza o exame da legalidade (qualificação registral) para extrair o conteúdo real do título e inscrevê-lo na matrícula. Assim, o registro assume uma natureza constitutiva: a propriedade não se transfere apenas pelo contrato, mas pelo ato do registro, que transmuda o direito pessoal em direito real com eficácia *erga omnes*.

Recuperar o potencial econômico da propriedade informal é um ato de justiça constitucional. Nesse sentido, promover a regularização fundiária coaduna-se com o núcleo axiológico da Constituição Federal de 1988 ao materializar o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a função social da propriedade (art. 5º, XXIII). Transmuta a posse precária em um direito real dotado de segurança jurídica. Sob a ótica do direito ao desenvolvimento (art. 3º, II), a intervenção normativa estatal rompe com a invisibilidade econômica das periferias, permite que a titulação formal seja um catalisador de cidadania e autonomia financeira.

Ao integrar o imóvel ao mercado formal, o Estado cumpre o imperativo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III). Confere aos cidadãos os instrumentos necessários para o pleno exercício de suas capacidades econômicas. Essa providência é, portanto, uma execução da ordem econômica constitucional, que tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*), e se harmoniza com as diretrizes da política

urbana destinadas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182).

A conclusão que se depreende da obra de Soto é que a eficácia do ordenamento jurídico reside na sua capacidade de atuar como um "espelho social", em vez de uma barreira tecnocrática imposta de cima para baixo. No cenário brasileiro, essa necessidade de absorção legislativa encontra sua expressão máxima na Lei da REURB (Lei nº 13.465/2017), que rompe com o formalismo excludente ao reconhecer e integrar situações consolidadas de informalidade ao sistema de propriedade formal.

O sistema registral, ao conferir segurança jurídica à multiplicidade de direitos reais, viabiliza a coexistência de usos distintos que compõem o tecido urbano. Esta densidade de relações econômicas e sociais constitui elemento indispensável no desenvolvimento sustentável das cidades, conforme defende a perspectiva de Janes Jacobs sobre a complexidade urbana:

Este princípio onipresente é a necessidade que as cidades têm de uma diversidade de usos mais complexa e densa, que propicie entre eles uma sustentação mútua e constante, tanto econômica quanto social.' (Jacobs, 2011, p. 13).

A dinâmica da ocupação urbana no setor extralegal opera sob uma lógica de "mundo às avessas", na qual a carência de crédito obriga os moradores a realizarem construções incrementais, estocar materiais e edificar suas residências etapa por etapa. Esse processo inverte o modelo ocidental de desenvolvimento, caracterizado por uma sequência lógica em que o título da terra e a infraestrutura precedem a construção; na informalidade, a moradia surge antes dos serviços básicos, o que frequentemente exige a destruição de estruturas prontas para a instalação posterior de água e eletricidade.

Hernando de Soto (2001) argumenta que a transição para o sistema legal é o mecanismo que permite ao cidadão escapar desse ciclo caro e degradante, equiparando o processo formal à ordem natural de calçar as meias antes dos sapatos. Ao integrar os pobres à responsabilidade da lei, a formalização não apenas viabiliza o acesso a habitações de baixo custo via financiamento bancário, mas também gera benefícios sistêmicos para as elites econômicas, ao expandir os mercados de seguros, construção e crédito.

Sob outro aspecto, ao formalizar a propriedade tem-se o alicerce fundamental para a eficácia da gestão pública. Fornece-se uma base de dados indispensável para o planejamento estratégico em áreas críticas tais quais a saúde, educação, tributação, habitação e meio ambiente.

Para além da eficiência administrativa, a propriedade privada é a instituição primordial para a integração do indivíduo na ordem política, assim para promover estabilidade social que torna as comunidades mais resilientes a tumultos e instabilidades. Ao conferir segurança jurídica, o sistema legal fomenta o respeito mútuo e o compromisso cívico, pois, conforme sustenta Hernando de Soto:

A posse de propriedade cria um compromisso com a ordem política e legal, pois a última garante os direitos de propriedade: transforma, por assim dizer, o cidadão em co-soberano. (2001, p. 227).

Manter a regularidade fundiária pós-REURB depende do reconhecimento de que os ativos devem permanecer fluidos e respeitar-se a autonomia dos beneficiários em dispor de seus bens de acordo com suas próprias necessidades e ambições.

Frequentemente, o Estado incorre em omissão ao tentar bloquear esses ativos sob a justificativa de proteção social, ignora que sistemas rígidos e restritivos levam ao abandono massivo da legalidade em favor da informalidade. Hernando de Soto (2001) adverte que, para um sistema de propriedade ser sustentável, ele deve ser permeável à dinâmica do mercado e aos desejos individuais, pois:

O Estado não considerou que, ao adquirir propriedades, as pessoas têm ideias próprias sobre como utilizá-las e trocá-las. (...) Se o sistema legal não facilita as necessidades e ambições das pessoas, elas abandonam o sistema aos montes. (2001, p. 196).

Portanto, a eficácia da regularização não reside em imobilizar a propriedade, mas, na garantia de que ela possa circular livremente, integrar-se plenamente ao mercado e servir para a geração de riqueza e fomento à correção de inadequações estruturais aos seus titulares.

Embora a literatura crítica, a exemplo de Gilbert (2002), argumente que a tese de Hernando de Soto superestima a dimensão financeira em detrimento da busca primária por abrigo e estabilidade, cumpre enfrentar essa aparente tensão com o reconhecimento de que a moradia digna e a alavancagem econômica não são

objetivos excludentes, mas faces indissociáveis da inclusão urbana.

Sob essa ótica, a superação da injusta estrutura fundiária por meio da inclusão formal dos ativos e o aproveitamento financeiro atende, em primeiro lugar, aos interesses das próprias populações vulneráveis, na medida em que viabiliza o pleno aproveitamento da função socioeconômica da propriedade (garantia fundamental de assento constitucional que transcende o uso residencial estático). Em segundo lugar, a conversão do ativo informal em capital dinâmico alinha-se diretamente à política de governo atual e deve consolidar-se como um objetivo de Estado permanente para o desenvolvimento socioeconômico continuado, conforme se detalhará adiante no tópico 3.3. Por fim, a segurança jurídica que a comunidade beneficiária atrai com a regularização da propriedade abrange, substancialmente, a própria possibilidade de acesso a financiamentos e linhas de crédito específicas para a correção das severas inadequações habitacionais e melhorias estruturais do imóvel, o que demonstra que a inserção no mercado de crédito é também o instrumento técnico que viabiliza a própria perenidade da moradia digna.

Ao converter o "capital morto" em ativos passíveis de circulação econômica, a legislação brasileira reproduz o sucesso histórico do sistema norte-americano, para transformar o registro imobiliário em um instrumento de emancipação política e econômica. Assim, a regularização fundiária deixa de ser apenas um ato administrativo de titulação para se tornar uma política de Estado essencial, capaz de transmutar a posse extralegal em capital ativo e garantir, de forma pragmática, o direito ao desenvolvimento pleno e a inclusão definitiva das populações periféricas na dinâmica da economia de mercado.

3.2. A INFORMALIDADE IMOBILIÁRIA NO BRASIL

Historicamente, a irregularidade fundiária remonta ao período de colonização do território e das opções de intervenção normativa para a distribuição e aquisição da propriedade imobiliária, ainda sob o domínio da Coroa Portuguesa, primeiramente no sistema das sesmarias, previstas nas Ordenações Afonsinas e que perduraram até a independência do país em 1822, as quais previam forma e encargos para a concessão de terras, e que, a considerar a realidade continental do território, desde as origens, tendeu à característica de formação de latifúndios (Lacerda, 1960, p. 117).

Uma das características que tiveram grande reflexo nos problemas fundiários experimentados na realidade brasileira está na precária democratização do acesso à terra, herança da colonização portuguesa e da tímida tentativa de regularização de terras devolutas, expressa com a assinatura, pelo então Imperador, da chamada Lei de Terras nº 601 de 18 de setembro de 1850, que não por acaso coincide com a proibição do tráfico de escravos (uma importante fonte comercial à época) e é considerada por muitos como um marco para a concentração fundiária e a explosão de ocupações informais do solo.

Longe de configurar somente uma omissão estatal ou lacuna técnica pretérita, essa configuração institucional representou uma escolha política deliberada de exclusão socioespacial, arquitetada para converter a terra em mercadoria acessível prioritariamente às elites e tendente a afastar os libertos e os imigrantes pobres do acesso à propriedade legal.

Tal cenário histórico das propriedades no Brasil, conforme a análise de Afrânio de Carvalho (1977, p.11-12), revela uma transição complexa do regime de Sesmarias para a Lei de Terras de 1850. Esse período de transição, marcado pela ocupação do solo sem título formal e pela precariedade do "registro do vigário", consolidou a necessidade de um sistema centralizado para dissipar a incerteza quanto à filiação dos títulos e à existência de ônus reais. A compreensão desse processo é fundamental para identificar a distinção entre o título, que representa a causa jurídica, e o modo, que se manifesta na tradição ou no registro, elementos que conferem a necessária publicidade e segurança às transações imobiliárias.

De igual modo, Rosângela Maria de Azevedo Gomes esclarece que a propriedade da terra no Brasil submeteu-se a três grandes regimes: o sesmarial (1500 a 1822), o da posse (1822 a 1850) e o da regularização, este último introduzido pelas Leis de Terras e de Hipotecas e complementado pelo Código Civil (2014, p. 57). A autora pontua, ainda, a singularidade do modelo brasileiro em face do europeu:

A terra no Brasil não adotou o mesmo modelo de propriedade que revestiu o direito fundiário na Europa com o advento dos Estados Nacionais. O fortalecimento da burguesia que correspondeu a novas formas de relações sociais e de produção agrária, no tocante à mercantilização da propriedade e ao acesso de fechamento dos campos, não encontrou eco em Portugal. O domínio privado está presente sempre como uma concessão da Coroa, subordinado a sua exploração efetiva sob pena de reverter para o domínio régio (Lei Régia de 1375). (Gomes, 2014, p. 37-38).

Considera-se ainda que 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.

Essa realidade não é um fenômeno isolado, mas parte de um processo estrutural de exclusão socioespacial nos países em desenvolvimento, conforme analisa Edésio Fernandes:

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. (2006, p. 56).

O Projeto de Lei nº 1.195/2023¹⁵, 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 construir um planejamento urbano com intersecção das políticas públicas para enfrentar esta realidade. Nesse sentido, desde o diagnóstico estabelecido por Fernandes em 2006:

Contudo, ainda que se reconheça o caráter paliativo desses programas e a necessidade de investimentos públicos e políticas sociais que efetivamente criem opções de moradia social acessíveis e adequadas, sobretudo nas áreas centrais das cidades, a legitimidade dos programas de regularização dos assentamentos informais existentes é inegável, e pode ser claramente

¹⁵ O Projeto de Lei 1.195/2023, institui o Censo de Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil. A proposta tem como finalidade mapear municípios com maiores carências de moradia e identificar domicílios em situação de risco ou precariedade infraestrutural no território nacional, em 08/04/2026 obteve aprovação na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU). Atualmente, em 15/04/2026, a matéria encontra-se sob análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde aguarda deliberação para a verificação de sua constitucionalidade e técnica legislativa. A elaboração do Censo deverá seguir critérios como vulnerabilidade socioeconômica e precariedade de infraestrutura, com periodicidade decenal. O financiamento das atividades de levantamento correrá por conta do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Os municípios que utilizarem os dados gerados por este censo terão prioridade nas ações finalísticas do Governo Federal voltadas à melhoria das condições de moradia. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2351672>

justificada, seja por razões pragmáticas, seja por envolver direitos fundamentais. (2006, p. 62).

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; restrições ao acesso a serviço de entrega de correspondência; à distribuição regular de esgoto, água ou energia elétrica; a 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 a administração pública não detém dados seguros de estimativa acerca da quantidade de habitações precárias ou irregulares em determinada localidade. Consequentemente, verificam-se dificuldades para alocar esses destinatários no orçamento público.

Elementos do desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico do Brasil são identificados pelo índice de concentração de renda *per capita*, já que ostenta uma forte concentração de renda e desigualdade social, conforme estudos divulgados em 2023 pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) durante o “seminário das Quintas¹⁶: Redistribuição de Renda no Brasil - Limites, Mudanças e Continuidades”, no Brasil, o 1% mais rico da população detém 28,3% da renda total.

Igualmente o estudo publicado pelo IBGE¹⁷, 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. Neste sentido é, complementar, a conclusão exposta pelo OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief), que também atua no Brasil (Oxfam Brasil),¹⁸ a qual revela que quase a metade das áreas rurais

¹⁶ 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.

¹⁷ Estudo sobre a Estrutura Fundiária disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf)

¹⁸ <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>

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, 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.

Dados do IBGE¹⁹ apontam que existem cerca de 12 milhões de imóveis públicos ou privados na condição de vazios ou ociosos, em contrapartida, o déficit habitacional (2024), monitorado pela Fundação João Pinheiro-FJP (criada pela Lei 5.399/69-MG), vinculada ao governo de Minas Gerais, voltada à produção de estatísticas, indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação²⁰, que compõe o Ministério das Cidades, indica haver um déficit de aproximadamente 5,77 milhões de moradias, onde 3,59 milhões (62,14% do total) se referem a domicílios cuja renda familiar não supera três salários mínimos e o comprometimento com o aluguel é maior que 30%. 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.

Cumpra delimitar que o panorama estatístico ora apresentado tem a função de diagnosticar a gravidade social e o passivo estrutural da informalidade urbana brasileira. O valor estimado desse capital morto nacional, bem como o potencial econômico represado na propriedade imobiliária informal e a sua direta relação com a regularização de núcleos urbanos, constituem o objeto central de discussão detalhada no tópico subsequente.

No que tange ao reflexo quantitativo da titulação sobre o mercado de financiamentos, subsiste uma limitação temporal e empírica para a apresentação de indicadores conclusivos. Em razão da recente edição da Lei nº 14.711/2023, que

¹⁹ O quadro de indicadores baseados no Censo demográfico disponibilizado pelo IBGE aponta diversas características relacionadas aos domicílios e condições de ocupação, disponível em 03/07/2025 < <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html> >

²⁰ Já o Instituto João Pinheiro atua em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação, que compõe o Ministério das cidades e realiza pesquisas voltadas a identificar, entre outros objetivos, o déficit habitacional brasileiro, endereço eletrônico disponível em <<https://fjp.mg.gov.br/>>

positivou institutos disruptivos como a alienação fiduciária de propriedade superveniente (AFGS), os órgãos oficiais de pesquisa (a exemplo do IBGE, IPEA e Banco Central) ainda não disponibilizaram dados consolidados sobre o impacto real da regularização fundiária na constituição dessas novas modalidades de garantias reais, matéria que transcende o escopo desta pesquisa.

Entretanto, os estudos já disponíveis e 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 aos objetivos nacionalizados indicados nas metas 1.4, 11.1 e 16.3:

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.

16.3 Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Na mesma linha é o que pontua Edésio Fernandes, quando afirma “essa necessidade de enfrentamento urgente da ilegalidade urbana, de forma a promover a integração sócio-espacial dos grupos que vivem em assentamentos informais é o tema central da Campanha Global pela Segurança da Posse, que vem sendo promovida desde 1999 pela agência Habitat da ONU”. (2006, p. 60).

Argumenta-se que o atual modelo de intervenção estatal, apesar dos avanços legislativos, permanece aquém do necessário para erradicar o problema com eficácia, sobretudo na conclusão das ações de regularização fundiária.

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

Sob essa ótica, a regularização fundiária deixa de ser vista apenas por um ato administrativo de entrega de títulos, para ser compreendida como um mecanismo de desbloqueio institucional. A persistência do "capital morto" em núcleos urbanos informais imobiliza ativos econômicos e perpetua um ciclo de insegurança jurídica que asfixia o desenvolvimento das cidades.

Tem-se que a raiz histórica excludente, perpetuada desde a Lei de Terras, robustece o argumento em favor da intervenção registral contemporânea. Longe de esgotar-se em formalismo burocrático ou em resposta puramente técnica, a regularização fundiária atual qualifica-se como o instrumento jurídico indispensável para minimizar essa opressão estrutural.

Ao transformar a posse marginalizada em direito real inscrito e protegido, o Estado utiliza o sistema do Registro de Imóveis não para cancelar o passivo excludente, mas para desconstruir ativamente os efeitos da Lei de 1850, para operar uma redistribuição de direitos que assegura a cidadania, insere os historicamente invisibilizados na ordem econômica, e efetiva, pela via do fôlio real, a justiça social e a reparação histórica nas periferias urbanas.

Por derradeiro, diante da variedade das ações necessárias quando se trata do procedimento de regularização fundiária, ressalta-se a posição de que, em um regime democrático, mostra-se imperioso garantir a efetiva participação dos destinatários da decisão, com mais razão quando o que se envolve é o direito de propriedade e moradia. Pretende-se ultrapassar a concepção originária, para sublinhar a utilidade da participação ativa também dos registradores de imóveis. Embora tais agentes não figurem na condição de destinatários finais das decisões administrativas e judiciais, a natureza de suas atribuições os posiciona como peças fundamentais para a eficácia dos negócios jurídicos celebrados no curso do litígio.

3.3 POTENCIAL ECONÔMICO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA INFORMAL E A REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS URBANOS

Elementos do desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico do Brasil são identificados pelo índice de concentração de renda per capita, uma vez que o país ainda ostenta uma das maiores desigualdades sociais do mundo. A concentração de renda ainda se mostra relevante, apesar de melhorias históricas, conforme aponta a Nota Técnica nº 120 do IPEA (2025), com o coeficiente de Gini situando-se em 50,4 e a razão de Palma em 3,3 no ano de 2024²¹. Esses indicadores reforçam que a

²¹ Coeficiente de Gini: Medida clássica de desigualdade que varia de 0 a 100 (ou 0 a 1). Quanto mais próximo de 100, maior é a concentração de renda em poucas pessoas; quanto mais próximo de 0, mais igualitária é a distribuição de renda entre todos os habitantes.

Razão de Palma: Indicador que foca nos extremos da pirâmide social. É calculado pela divisão da proporção da renda total recebida pelos 10% mais ricos pela proporção recebida pelos 40% mais

estrutura distributiva nacional ainda é marcada por uma profunda disparidade, na qual a parcela mais rica da população detém uma fatia desproporcional da renda total frente aos estratos mais pobres.

Somado à situação anteriormente descrita, encontra-se o fato da precária democratização do acesso à terra, herança da colonização e a tímida tentativa de regularização de terras devolutas, expressa com a assinatura, pelo então Imperador, da chamada Lei de Terras nº 601 de 18 de setembro de 1850. Esta legislação é considerada um marco para a concentração fundiária, com opção, à época, pela divisão das terras rurais em latifúndios em contraposição à divisão em pequenas propriedades.

Em paralelo ao problema fundiário rural, tem-se a elevada irregularidade formal das moradias urbanas, levada a efeito com pouco planejamento além da mínima efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda. Devido a esta falta de condições de vida digna e de emprego na região rural, ocorreu a migração para os centros urbanos, e a ocupação informal do solo, que se tornou uma das principais formas de acesso à moradia da população de baixa renda nas cidades.

O Estado brasileiro buscou solucionar os problemas mencionados anteriormente por meio de diferentes normativas ao longo do tempo. Pode-se observar que, mesmo no Código Civil de 1916, apesar da ausência de um título dedicado à regularização fundiária, foram estabelecidos princípios e normas gerais sobre propriedade e posse que, indiretamente, afetavam as relações fundiárias urbanas.

No entanto, o regramento federal sobre o parcelamento do solo urbano consolidou-se apenas no fim da década de 1970 com a Lei nº 6.766/1979, cujo escopo principal era a proteção dos direitos dos adquirentes de lotes. Esse arcabouço foi posteriormente ampliado pela Lei nº 9.785/1999, que, ao acrescentar o § 6º ao art. 26 da referida norma, flexibilizou os requisitos para a transferência de propriedade ao dispensar a participação do loteador e da lavratura de escritura definitiva para os compromissários que comprovassem a quitação do lote.

Outro exemplo para a tentativa de regramento para o desafio da informalidade imobiliária, ainda que de forma embrionária, está no artigo 40 da Lei do parcelamento

pobres. Uma razão de 3,3 indica que o topo da pirâmide (os 10% mais ricos) recebe mais de três vezes o valor destinado a toda a base (os 40% mais pobres).

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 de loteamento de glebas.

Não obstante esses avanços no plano formal, a análise desse instrumento normativo revela que tais medidas, isoladamente, não possuíam densidade suficiente para beneficiar, de forma massiva, as populações em situação de vulnerabilidade social. A regularização plena das moradias informais permanecia obstada por uma visão predominantemente civilista e patrimonialista do solo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem-se elementos robustos para transmutar o cenário exposto anteriormente. A partir da previsão expressa do art. 183, que instituiu a usucapião especial urbana e a concessão de uso para fins de moradia, a regularização fundiária ascendeu a um novo patamar jurídico. Sob a égide constitucional, os institutos tornaram-se ferramentas indispensáveis à garantia do direito fundamental à moradia e, por conseguinte, ao cumprimento da função social da propriedade.

Dessa feita, a proteção da propriedade privada, com viés da proteção à função social e como motor do livre mercado, coexiste e se articula com a possibilidade e, por vezes, a necessidade, da intervenção estatal para orientar a economia em direção aos objetivos de justiça social preconizados pela Constituição. A atuação do Estado, nesse contexto, não se opõe à propriedade privada, mas busca harmonizar os mecanismos de mercado com o bem-estar coletivo, mediante a regulação e o direcionamento de condutas voltados a um desenvolvimento econômico mais equitativo.

A despeito da positivação constitucional dos institutos da usucapião especial e da concessão de uso, sobreveio prolongado hiato legislativo. Tal lacuna, verificada tanto na esfera das sanções quanto na dos incentivos, obstou avanços expressivos na regularização fundiária urbana do país.

Em evolução, um marco para a política pública urbana foi a edição da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que visa regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, para incluir a regularização fundiária urbana no rol de instrumentos e diretrizes da política pública dos municípios.

Em paralelo à consolidação das diretrizes urbanísticas, o ordenamento jurídico operou uma profunda transformação procedimental no âmbito extrajudicial com a edição da Lei nº 10.931/2004. Ao instituir a retificação administrativa de registro

imobiliário, essa norma retirou da esfera exclusivamente judicial o procedimento de correção de assentos, metragens e confrontações difusas. Esse diploma qualifica-se como um antecedente fundamental para a desburocratização fundiária no país, pois demonstrou a viabilidade técnica e a segurança jurídica de conferir ao registrador de imóveis a condução de atos de saneamento formal, lógica que posteriormente possibilitou alicerce aos mecanismos de simplificação da REURB.

Entretanto, somente em 2009 foi aprovada a Lei nº 11.977/2009, que normatizou em âmbito nacional e substancialmente a regularização fundiária.

A superação definitiva do modelo de 2009 ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 759/2016, que reformulou a política de regularização fundiária no Brasil. Conforme consta de sua Exposição de Motivos, a conversão da posse informal em ativo dinâmico firmou a necessidade de desatar amarras burocráticas e centralizar o Registro de Imóveis como a via indispensável para a integração da terra à economia formal. Esse texto provisório moldou integralmente a Lei nº 13.465/2017, que resultou de sua conversão e passou a definir os procedimentos e as normas da Regularização Fundiária Urbana (REURB) em todo o território nacional.

O escopo da Lei 11.977/2009 foi a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado à execução de habitações de interesse social. O programa trouxe importantes subsídios para fomentar o mercado voltado à baixa renda no país. Em complementação, no capítulo III, apresentou normas para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Uma das mais recentes intervenções normativas do Estado para promover a regularização fundiária em assentamentos urbanos de interesse social está na Lei 15.081/2024, que altera a Lei Nº 11977/2009, e dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para assegurar o apoio técnico e financeiro às iniciativas de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Para além das alterações legislativas estritas, a aplicabilidade prática desse microsistema jurídico depende diretamente do Decreto nº 9.310/2018, que instituiu o regulamento nacional da REURB. A normativa detalhou os contornos operacionais dos institutos criados pela lei matriz, ao fixar as balizas para a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e estabelecer o rito administrativo a ser observado pelos Municípios e pelos Oficiais de Registro.

As intervenções mencionadas representam avanços para a regularização fundiária no Brasil. Contudo, a efetiva implementação das normativas e seu

aprimoramento demandam não somente a edição de regulamentos, mas também ações afirmativas conjuntas entre o setor público e a sociedade. Não basta promover a regularização de moradias por meio 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 ao Município a competência para promover a regularização fundiária urbana. Todavia, subsistem óbices financeiros severos à implementação de políticas públicas voltadas a essa finalidade. Conforme o endividamento municipal mencionado na seção anterior, o estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2024) sobre a crise fiscal revela que 49% das municipalidades que enviaram dados à STN encerraram o exercício de 2023 com déficit orçamentário.

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 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 que tem natureza jurídica de título executivo²². Deve ser firmado pelo representante legal do município e com prazo definido em cronograma, tanto para o procedimento administrativo de condução do próprio município, quanto para os processos estruturais sob a tutela do Tribunal de Justiça do Paraná, tal qual o procedimento de jurisdição voluntária encampado pelo programa Moradia Legal²³.

²² Art. 27. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: [...] § 3º A contrapartida de construção de equipamentos públicos, obras de infraestrutura ou de serviços essenciais poderá ser objeto de termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

²³ 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 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.

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 6.787²⁴, que admite ser constitucional, dentre outros pontos, instalar infraestrutura essencial em prazo diferido.

Nelson Saule Júnior assevera que a regularização não deve se limitar a um ato isolado de titulação. Segundo o autor, o reconhecimento jurídico da propriedade para grupos sociais em estado permanente de pobreza é insuficiente se desacompanhado da implantação de infraestrutura e da oferta de equipamentos públicos essenciais, tais quais praças, escolas e postos de saúde. Sob esta ótica, a titulação torna-se um benefício temporário caso não venha aliada à garantia do direito à moradia qualificada e à efetiva possibilidade de geração de trabalho e renda para os ocupantes.

Conferir um título de propriedade urbana para grupos sociais que vivem em permanente estado de pobreza, sem atender a outras necessidades, como a implantação de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos — como escolas e postos de saúde — e a efetiva possibilidade de trabalho e geração de renda, será um benefício temporário. (Saule Júnior, 2004, p. 346).

A modalidade REURB titulatória não é vedada pela legislação vigente. Sua aplicação restringe-se às situações em que todas as demais etapas do processo de regularização fundiária já foram integralmente cumpridas. Portanto, engloba solucionar pendências ambientais, implantar a infraestrutura essencial, disponibilizar 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.

²⁴ 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.

A REURB, em sua essência, transcende a formalização do *status quo*. É imperativo compreender que acarreta, em consequência, implementar de melhorias urbanísticas vinculadas à lei. O seu indeferimento impõe remover as ocupações irregulares e recuperar a 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 obrigatória²⁵.

A necessidade de rigor na observância das normas ambientais e urbanísticas, mesmo diante de ocupações históricas, foi reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do AgInt no AREsp nº 1.413.420 – PR em 16/12/2025. Na ocasião, a Primeira Turma decidiu, por unanimidade, que a existência de uma "área urbana consolidada" ou a antropização da região não justificam a manutenção de edificações irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APPs). O entendimento reforçou que a Teoria do Fato Consumado não se aplica ao Direito Ambiental, conforme a Súmula 613/STJ, pois inexistente direito adquirido a poluir ou degradar, sendo irrelevante o tempo de ocupação ou a convivência anterior do Poder Público para a solução de lides que discutem danos ao meio ambiente. Tal decisão reforça que, na impossibilidade de regularização fundiária estrita aos termos da lei, demolir e a recuperar a área degradada são medidas impositivas para garantir a proteção dos ecossistemas.

Após considerar as especificidades acima, destaca-se a aplicação da Lei 13.465/2017, para além da legitimação fundiária ou legitimação de posse²⁶. Dentre tais instrumentos estão os igualmente listados no art. 15, quais sejam: a usucapião; a

²⁵ 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 decisões 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_E7HiCzjDJ_CCV&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&a_page_anchor=101222075, acesso em 20 de mai. 2026.

²⁶ A legitimação fundiária se constitui em uma forma de aquisição originária do direito real de propriedade, conferida diretamente pelo poder público por meio da emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), o que dispensa o registro prévio de títulos anteriores e opera a imediata transferência do domínio pleno do imóvel na respectiva matrícula registral. Por outro lado, a legitimação de posse representa um ato administrativo voltado estritamente ao reconhecimento de uma situação fática preexistente; ela não transmite a propriedade de forma imediata, mas outorga ao beneficiário um título de posse, o qual se submete a um prazo de conversão posterior em domínio mediante o decurso de cinco anos e o cumprimento das exigências fixadas na legislação civil para o usucapião, técnica preferencialmente aplicada a áreas em que há incerteza quanto à cadeia dominial originária.

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.

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. Neste sentido esclarece Edésio Fernandes:

A outra dimensão de fundamental do Estatuto da Cidade diz respeito aos instrumentos jurídicos reconhecidos para a promoção, pelos municípios, de programas de regularização fundiária dos assentamentos informais, dentro da proposta mais ampla já introduzida pela Constituição de 1988, de que cabe às políticas públicas municipais promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia. (2006, p.54).

O potencial de capital morto passível de regularização encontra mensuração quantitativa em estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado "Os Impactos da Regularização Fundiária Urbana sobre a Desigualdade de Renda Brasileira". A pesquisa demonstra que a formalização jurídica e a consequente integração desses ativos informais ao mercado são capazes de promover um choque de riqueza imediato equivalente a R\$ 202,13 bilhões na economia brasileira. Sob a perspectiva distributiva, a liberação dessa riqueza represada nas periferias reduz em 2,4% o índice de desigualdade de renda no país, o que confirma o impacto macroeconômico decorrente da transformação da posse precária em capital ativo e dinâmico.

A fundamentação quantitativa para o impacto econômico mencionado, baseado no cenário mais conservador do estudo (considerando 30% de imóveis irregulares e uma valorização mínima de 10% após a formalização), decorre do imediato choque de riqueza gerado pela segurança jurídica do título de propriedade. A modelagem adotada demonstra que essa valorização dos ativos imobiliários, que pertencem em sua maioria a pessoas de baixa renda, seria capaz de reduzir o índice

de desigualdade de Gini em 2,4 pontos percentuais, uma variação considerada estrutural e significativa para os padrões nacionais.

Sob o aspecto qualitativo, a regularização atua para corrigir uma distorção patrimonial histórica que penaliza as camadas mais vulneráveis da população. O estudo do IPEA (nota da presidência nº 6, de 2022) revela que a atual estrutura fundiária informal eleva a desigualdade em aproximadamente 1,5 pontos percentuais, uma vez que os ocupantes de áreas irregulares possuem um "estoque de capital" desvalorizado e enfrentam custos de moradia proporcionalmente mais altos em relação à sua renda total.

Já a Nota Técnica nº 40 do IPEA (2023), revela que as inadequações habitacionais afetam milhões de domicílios no Brasil. O ensaio aponta que a precariedade não se restringe apenas à ausência de moradia, mas manifesta-se predominantemente na carência de infraestrutura básica e na irregularidade fundiária.

A urgência dessa medida é reforçada pela necessidade de metodologias atualizadas que utilizem bases como o CadÚnico para mapear as necessidades habitacionais em escala municipal, visto que, em 2019, mais de 24 milhões de domicílios urbanos brasileiros (cerca de um terço do total) já apresentavam algum componente de precariedade urbanística, edilícia ou fundiária (Balbim et al., 2023).

Diante do cenário de profunda desigualdade distributiva no Brasil — evidenciada, por um coeficiente de Gini de 50,4 e uma razão de Palma de 3,3 em 2024 — a gestão estratégica do patrimônio imobiliário público mostra-se um vetor imprescindível para a promoção da justiça social e do desenvolvimento urbano sustentável. A convergência entre o diagnóstico de 24 milhões de domicílios urbanos inadequados e a ociosidade de ativos da União permite que programas tais quais o "Imóvel da Gente"²⁷ atuem não apenas na mitigação do déficit habitacional, mas indutores do "choque de riqueza" estimado pelo estudo do IPEA. Sob o rigor da Lei nº 14.133/2021 (art. 2º, IV) e da Lei nº 9.636/1998 (art. 18), a cessão e a concessão de uso de bem público amoldam-se por serem instrumentos jurídicos vocacionados a converter passivos imobiliários em ativos socioeconômicos, visam a função social da

²⁷ O Programa Imóvel da Gente, instituído pelo Decreto Federal nº 11.929/2024, representa a principal estratégia contemporânea de democratização do patrimônio imobiliário da União. A normativa visa superar a ociosidade de ativos estatais ao priorizar a destinação de imóveis para políticas públicas de habitação (como o Minha Casa, Minha Vida), projetos de infraestrutura social, e, fundamentalmente, para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Juridicamente, o programa articula instrumentos como a cessão e a concessão de uso de bem público, fundamentados no art. 18 da Lei nº 9.636/1998.

propriedade e a circulação de capital ocioso sem acarretar, necessariamente, a abdicação da titularidade estatal.

A destinação de imóveis da União subutilizados, por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), constitui uma oportunidade de garantir segurança jurídica e habitabilidade sem o ônus do aluguel ou de financiamentos onerosos. Essa estratégia é reforçada pela Cessão de Uso e pela Doação com Encargos para entes federados ou entidades de interesse social, instrumentos que convertem ativos ociosos em Habitação de Interesse Social (HIS) e equipamentos públicos, com a consequente redução dos custos indiretos de vida da população de baixa renda. No âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), tal redistribuição patrimonial direta alcança efetividade mediante o emprego da Legitimação Fundiária e da Arrecadação de Bem Vago (art. 15 da Lei nº 13.465/2017).

A atuação estatal em promover iniciativas de regularização fundiária é essencial à dignidade socioambiental intrínseca aos assentamentos regulares.

A busca por soluções jurídico-políticas inovadoras para as políticas de legalização fundiária requer a compatibilização entre a promoção de segurança individual da posse e o reconhecimento de direitos sociais de moradia (...). (FERNANDES, 2006, p. 66).

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.

3.4 POTENCIAL ECONÔMICO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA FORMAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO EM NEGÓCIOS JURÍDICOS DE GARANTIAS SUCESSIVAS

Ao fixar o potencial econômico do imóvel em uma representação fungível e rastreável, o sistema legal permite a circulação de riquezas. A medida se conecta diretamente ao Novo Marco Legal de Garantias no Brasil, que busca justamente maximizar o uso do ativo imobiliário (a exemplo da alienação fiduciária da propriedade superveniente) para injetar vida econômica em imóveis que, de outra forma, seriam

ativos estéreis.

A fundamentação da intervenção estatal para a maximização do potencial imobiliário encontra seu alicerce no artigo 219 da Constituição Federal, que eleva o mercado interno à categoria de patrimônio nacional.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Ao estimular o aproveitamento pleno da propriedade por meio do sistema de garantias sucessivas, a norma não apenas facilita transações financeiras, mas protege um ativo estratégico que sustenta o desenvolvimento tecnológico e a autonomia econômica do país. Essa proteção normativa transforma a propriedade em um vetor de circulação de riqueza que, em última análise, resguarda o mercado brasileiro contra volatilidades externas.

Essa intervenção sobre o domínio econômico não possui caráter meramente técnico, é orientada pelos valores supremos da liberdade, justiça social e dignidade da pessoa humana. A apreensão normativa desses valores, contudo, é dinâmica e indissociável das circunstâncias de tempo e espaço; no contexto contemporâneo do Brasil, marcado por profundas desigualdades fundiárias, a justiça social exige que o Estado remova os entraves que impedem a propriedade de gerar todos os frutos de que é vocacionada.

Ao permitir que um mesmo imóvel lastreie múltiplas operações de crédito de forma segura e transparente, o legislador concretiza a dignidade do proprietário — conferindo-lhe autonomia financeira — e cumpre o objetivo constitucional de edificar uma sociedade livre e solidária, onde a riqueza imobiliária é otimizada para fins de bem-estar coletivo.

Importante destacar que a oportunidade de oferecer o mesmo imóvel em garantia sucessiva decorre da ruptura com o antigo dogma da indivisibilidade da garantia na alienação fiduciária, no qual a transferência da propriedade resolúvel ao credor bloqueava integralmente o ativo, independentemente do saldo devedor.

Complementarmente, a sistemática anterior à Lei nº 14.711/2023 configurava o fenômeno do capital morto sob duas perspectivas fundamentais. Primeiramente, o entrave residia na existência de ativos fora do registro formal de propriedade, o que

impedia sua inserção no mercado de crédito. Em segundo lugar, a inutilização do bem decorria de sua oferta em garantias de financiamentos com prazos extensos, cujos contratos alcançam até 35 (trinta e cinco) anos. Sob tal égide, o imóvel permanecia restrito a uma única operação, o que impossibilitava aproveitar do valor remanescente para novos negócios jurídicos e travava a dinamização da economia nacional.

Para a superação da problemática, a Lei nº 14.711/2023, ao introduzir o § 3º ao art. 22 da Lei nº 9.514/1997, instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a alienação fiduciária da propriedade superveniente. Tal inovação autoriza que a parcela do valor do imóvel não comprometida pela garantia original — o montante remanescente apurado em face da avaliação total do bem (*equity*) — constitua objeto de novas operações de crédito. Assim, o sistema admite a constituição de garantias sucessivas sobre o mesmo imóvel, desde que a eficácia da alienação posterior fique condicionada ao cancelamento da propriedade fiduciária precedente ou à sub-rogação do crédito.

Em um exemplo prático, sob a égide do sistema anterior, um proprietário de um imóvel avaliado em R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) que houvesse contraído um empréstimo de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) através da contratação de alienação fiduciária, via todo o potencial econômico do bem ser "congelado", com a consequência de tornar os R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) de capital restantes represado e inacessível ao mercado.

Atualmente, a normativa esclarece que a operação não se limita à aquisição do imóvel; o proprietário pode utilizar o bem que já integra seu patrimônio para captar recursos destinados aos mais diversos objetivos, desde a correção de inadequações habitacionais até o investimento em negócios próprios, confere ao tomador ampla liberdade de escolha e autonomia financeira, é o que dispõe a atual redação do art. 22 da Lei 9.514, alterada pela Lei 14.711.

Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.

§ 3º A alienação fiduciária da propriedade superveniente, adquirida pelo fiduciante, é suscetível de registro no registro de imóveis desde a data de sua celebração, tornando-se eficaz a partir do cancelamento da propriedade fiduciária anteriormente constituída.

§ 4º Havendo alienações fiduciárias sucessivas da propriedade superveniente, as anteriores terão prioridade em relação às posteriores na excussão da garantia, observado que, no caso de excussão do imóvel pelo credor fiduciário anterior com alienação a terceiros, os direitos dos credores

fiduciários posteriores sub-rogam-se no preço obtido, cancelando-se os registros das respectivas alienações fiduciárias.

Essa transformação não é um estímulo ao endividamento das famílias, mas sim uma política de Estado estratégica para o desenvolvimento nacional. Conforme apontam estudos do IPEA - detalhados no título 4, o aprofundamento do mercado de crédito é um dos pilares para o crescimento sustentado do Produto Interno Bruto (PIB) e para reduzir as desigualdades estruturais.

Ao destravar o capital imobilizado, o Estado promove a democratização do acesso a taxas de juros mais baixas — típicas do crédito com garantia real — e estimula a circulação de riquezas no mercado interno. Em alinhamento com os objetivos da República de garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a marginalização, essa alavancagem positiva transforma o imóvel em um instrumento de progresso socioeconômico, além de permitir que o cidadão converta seu patrimônio físico em investimento produtivo para impulsionar a produtividade e a justiça social de forma sistêmica.

Ao analisar o papel do sistema de propriedade formal, Soto (2001) destaca que a principal virtude da titulação não é apenas o reconhecimento da posse, mas a capacidade de transformar um bem físico em um ativo econômico abstrato e produtivo. Segundo o autor: “Por meio da representação, os ativos levam uma “vida invisível e paralela” à sua existência material, permitindo que sejam usados como garantia para obtenção de crédito”. (Soto, 2001, p. 21).

Por fim, o Brasil, ao consolidar sua tendência à um Estado Democrático de Direito, deve orientar suas políticas públicas para que a regularização fundiária e o Novo Marco Legal das Garantias operem em simbiose. Somente com a representação formal e rastreável do imóvel é que se torna possível aproveitar o pleno potencial econômico, e assemelha o sistema brasileiro ao das nações desenvolvidas.

Assim, a intervenção normativa é o exercício da competência de governança necessária para que o “capital morto” da informalidade seja convertido em investimento real, de maneira a assegurar que a política urbana e a política de crédito convirjam para realizar os objetivos fundamentais da República.

4. CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO EM NEGÓCIOS JURÍDICOS PARA EFETIVAR A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA INFORMAL E POTENCIALIZAR O SISTEMA DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO

Este quarto título propõe examinar a função desempenhada pelo Registro de Imóveis sob a ótica de uma infraestrutura institucional estratégica, em que a atividade transcende a guarda de títulos ou a mera conferência da validade formal dos atos. A investigação converge para o sistema registral brasileiro ser o elo indispensável entre a norma jurídica e a realidade socioeconômica, capaz de converter a posse informal em propriedade plena e, por conseguinte, em ativo financeiro dinâmico.

Essa arquitetura jurídica abre janelas de oportunidade estratégica para a regularização de núcleos urbanos informais e para a potencialização econômica dos ativos imobiliários — notadamente pela circulação de capital viabilizada pelo novo sistema de garantias sucessivas — com vistas a integrar a dignidade da moradia à dinâmica de desenvolvimento do mercado nacional.

Em oposição à ideia de um repositório inerte de títulos e documentos, o registro é a engrenagem central na transposição da posse para o direito real, o que assegura que a proteção jurídica sobre o imóvel alcance a eficácia exigida pela ordem constitucional e a segurança necessária para a circulação de riquezas.

A modernização do sistema registral brasileiro, impulsionada pela implementação do Registro de Imóveis Eletrônico, via Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP, demanda que a digitalização dos acervos transcenda a conversão de imagens em arquivos estáticos.

Para que o registro cumpra sua função econômica e social, é imperativo que os dados sejam estruturados e qualificados, a permitir extrair-se informações jurídicas precisas que a simples representação visual não é capaz de fornecer. Conforme adverte Soto (2001, p. 236): “Fotografias e inventários de ativos físicos não contêm a informação necessária para a emissão de escrituras, pois revelam apenas o estado material e não quem é o dono de fato ou como os direitos são organizados”.

Nesse sentido, a construção de um acervo qualificado, também no ambiente digital, é o que permite superar a “cegueira” dos ativos puramente físicos, para os converter em capital disponível para o mercado.

Ao organizar os direitos e obrigações de forma sistêmica, o RI deixa de ser

apenas um repositório de fotografias de matrículas para se tornar uma plataforma dinâmica de segurança jurídica. Essa qualificação é o elemento fundamental para viabilizar a circulação de riquezas e o acesso ao crédito, além de garantir que a representação jurídica do imóvel acompanhe, com exatidão e celeridade, a sua existência material.

Sob essa perspectiva, explora-se o aspecto de que a segurança jurídica emanada dos fólhos reais é catalisadora da função social e permite que a propriedade atinja seu máximo aproveitamento econômico.

A análise compreende o regime jurídico a que o sistema está sujeito, os princípios que servem de substrato para a atuação dos profissionais no ambiente dos registros, a perspectiva para modernizar os procedimentos registrais, superar entraves burocráticos e implementar novos marcos legais, tal qual o das Garantias reais.

O estudo aponta que a eficiência do sistema de registro é o pressuposto a fim de democratizar o acesso ao crédito, circular riquezas e consolidar o direito fundamental à moradia digna, que compõe o desenvolvimento nacional.

4.1. O REGIME JURÍDICO DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO E SEUS DESAFIOS

A plena previsão constitucional do regime jurídico dos serviços de registro de imóveis no Brasil, embora formalmente criados pela Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, ocorreu de maneira robusta somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O art. 236 da CF/88 regulamentou a natureza desses serviços, definindo-os a partir de uma função jurídica pública delegada à execução em âmbito privado²⁸.

²⁸ A Lei 1.237 de 1864 é considerada a criadora do Registro de Imóveis no país, foi editada para tratar sobre a organização do crédito hipotecário, assim como definido em sua descrição inicial: "Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real". A Lei dos Registros Públicos, DL nº 4.857 de 1924, art. 6º, § 3º, dispunha ficar o Registro de Imóveis a cargo dos oficiais privativos e vitalícios, providos pelo Distrito Federal, pelo Presidente da República, mediante concurso, e nos Estados, na forma estabelecida pelas respectivas leis de organização judiciária. O Decreto 4857 de 9 de novembro de 1939 foi responsável pela exposição acerca da forma de execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Já os textos Constitucionais anteriores ao de 1988 não dedicaram espaço para o regime jurídico dos serviços notariais ou registrais, observa-se que a Constituição de 1946, art. 5º, XV, "e", apontou de forma genérica a competência da União para legislar sobre registros públicos e juntas comerciais. Anteriormente, a Constituição de 1937, art. 16, XVI, era ainda mais ampla, e destacou apenas que seria competência da União legislar sobre Direito Civil. O atual texto Constitucional, art. 236 é assim disciplinado: Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus

Em consonância com o traçado constitucional de 1988, tem-se a legislação nacional de regência para a atividade notarial e registral, a Lei nº 8.935/1994, a Lei dos Notários e Registradores, que se ocupa da natureza e fins comuns para todas as especialidades; a Lei Geral de Emolumentos, nº 10.169/2000, que disciplina os aspectos gerais para a fixação dos emolumentos devidos pela prática dos atos notariais e de registro, inclusive quanto às situações de isenções ou diferimentos; Lei 9.492/1997, que regulamenta os serviços de protesto de títulos e outros documentos de dívida; e a Lei dos Registros Públicos, nº 6.015/1973 que, embora tenha sido editada antes da citada norma constitucional, foi por esta recepcionada e, após diversas reformas, continua em vigor.

Afrânio de Carvalho, em visão anterior ao atual texto constitucional, já destacava a sujeição dos registradores a duas leis: a nacional, que institui ou mantém o registro e regula seus efeitos, e a estadual, que dispõe sobre a nomeação do encarregado, a subordinação administrativa, a discriminação da competência, a substituição e os emolumentos cobráveis pelos atos do ofício. (1977, p. 431).

Cumprir destacar que os serviços notariais e de registro submetem-se rigorosamente ao princípio da legalidade, vinculando-se às diretrizes da legislação nacional. Ademais, a atividade extrajudicial sujeita-se a um duplo regime de fiscalização e regulação: no plano local, mediante a atuação das Corregedorias-Gerais dos Tribunais de Justiça Estaduais, e, no cenário nacional, sob a égide do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pela uniformização normativa voltada à segurança jurídica e à eficiência do serviço público.

Para Ricardo Dip, o alcance das normas administrativas exaradas pelo Poder Judiciário, especialmente as normas das corregedorias, devem atuar na função consolidativa e na função *leges ferendi*, a primeira com o objetivo de reunir as normas compulsórias constitucionais e nacionais, além de agregar os usos e costumes locais. Por outro lado, a função *leges ferendi* deve se pautar na edição de normas técnicas a fomentar a eficiência, celeridade e qualidade dos serviços. (2013, p. 59-60).

De acordo com o art. 3º da Lei dos Notários e Registradores, tais profissionais são dotados de fé pública, e são pessoas físicas a quem é delegado o exercício da

prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

atividade. Atua por delegação do poder do Estado, mesmo exercente de atividade em caráter privado, razão pela qual se sujeita à fiscalização e controle, segundo métodos próprios da administração pública. Não é servidor público²⁹, nem trabalhador privado. (Kümpel, 2020, p. 23).

Hely Lopes Meirelles classifica a atividade dos agentes delegados em "particulares – pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público, e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante" (2025, p. 71).

Celso Antônio Bandeira de Mello indica que os notários e registradores se inserem na categoria de pessoas físicas particulares que colaboram com o Poder Público, na condição de delegatários de serviço público, uma vez que lhes é conferida, por delegação, a execução de uma função tipicamente estatal (2008, p. 249).

A alteração do texto Constitucional após a EC 19/1998, a qual inseriu, no *caput* do art. 37 o princípio da eficiência, justifica a transferência do paradigma de Estado prestador de todos os serviços públicos, para uma versão orientada para o usuário, mediante políticas públicas em prestígio à diminuição do aparelho estatal e, em contrapartida, à formalização de parcerias com particulares, consolidando-se, no que tange às delegações, a concepção de um Estado fiscalizador e regulador. (Sant'Anna, 2011, p. 1.161).

Em relação à responsabilidade civil e criminal, conforme literalidade do art. 22 da Lei 8.935/94, com redação dada pela Lei 13.286/2016³⁰ os notários e registradores estão sujeitos aos efeitos da responsabilidade subjetiva, respondem pelos prejuízos causados a terceiros, por culpa ou dolo.

A despeito da previsão do artigo anteriormente citado, que trata da responsabilidade subjetiva do agente delegado, o atual entendimento jurisprudencial consolidou-se após a fixação do Tema 777 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Sob essa égide, a responsabilidade do Estado é objetiva, porquanto este permanece titular

²⁹ Em sede de RE 178.236 o STF fixou o entendimento de que os titulares das serventias de notas e registros públicos são agentes públicos em sentido amplo, não titulares de cargos efetivos, portanto, não são servidores públicos.

³⁰ O texto anterior prescrevia a hipótese de responsabilidade objetiva do notário ou registrador: art. 22, Lei 8.935/1994: Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

real da atividade delegada, com direito de regresso subjetivo contra o notário ou registrador.

Tal interpretação orienta decisões recentes, a exemplo da extinção de processos sem resolução do mérito por ilegitimidade passiva do oficial perante o TJMG (Apelação Cível 5015600-68.2022.8.13.0518), e a condenação direta da Fazenda Pública pela cobrança de valores superiores à tabela oficial perante o TJSP (Apelação Cível 1001534-36.2025.8.26.0664).³¹

No entanto, quanto a fatos ocorridos anteriormente ao advento da Lei 13.286/2016, o entendimento do STJ é de que a responsabilidade continua objetiva e pessoal do agente delegado, vejamos:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DE TABELIÃES E REGISTRADORES. COMPRA E VENDA DE IMÓVEL ULTIMADA COM BASE EM PROCURAÇÃO PÚBLICA CONTENDO ASSINATURA FALSA. EFICÁCIA VINCULANTE DO RE 842.846/SC NÃO VERIFICADA NO CASO CONCRETO. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA SUBMETIDA A PRAZO PRESCRICIONAL TRIENAL. PRAZO QUE SE INICIOU COM O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA QUE ANULOU O ATO NOTARIAL. FATOS OCORRIDOS ANTES DA LEI 13.286/16, QUE MODIFICOU O ART. 22 DA LEI 8.935/94. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. (...) 2. A responsabilidade civil dos Tabeliães e Registradores por atos da serventia ocorridos sob a égide do art. 22 da lei 8.935/94, em sua redação original, é direta e objetiva, dispensando, portanto, demonstração de culpa ou dolo. 3. Apenas com o advento da lei 13.286/16 é que esses agentes públicos passaram a responder de forma subjetiva. 4. Recurso especial não provido (RECURSO ESPECIAL 1849994 – DF (18/0229037-9), Relator Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, j. 21/3/23).

Os direitos dos Notários e Registradores encontram-se disciplinados no art. 28 e 29 da Lei 8.935/1994 já os deveres, restam previstos, majoritariamente, no art. 30 do citado diploma legal. No que tange aos deveres, tem-se a principal contribuição da atividade delegada com o fisco, consubstanciado na obrigação de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devam praticar (art. 30, XI).

³¹ No julgamento da Apelação Cível 5015600-68.2022.8.13.0518 (TJMG), o tribunal acolheu a ilegitimidade passiva de oficial interino em demanda sobre cobrança indevida de emolumentos, sob o fundamento de que a pretensão indenizatória deve se dirigir exclusivamente ao Estado. Paralelamente, na Apelação Cível 1001534-36.2025.8.26.0664 (TJSP), a 5ª Câmara de Direito Público manteve a condenação direta da Fazenda Estadual ao pagamento de danos materiais e morais. O caso envolveu falha na prestação de serviço notarial consistente na cobrança de valores acima da tabela oficial em procedimento de inventário, o que caracteriza o dever reparatório do ente público perante o usuário do serviço.

A desatenção para tal exigência, nos exatos termos da lei, sujeita o Delegado à responsabilidade solidária pelo tributo, a caracterizar o ato nulo para todos os efeitos, sem prejuízo da responsabilidade administrativa³² e penal.

O Delegado não está habilitado à avaliação substancial do tributo devido, nem substitui quem o seja. Cabe ao mesmo exigir o comprovante expedido pela autoridade fiscal competente ou a certidão negatim de isenção ou de não incidência quanto ao tributo de que cuide o negócio jurídico. (Kümpel, 2020, p. 26).

Porque o regime jurídico dos Notários e registradores não é de vínculo funcional com o poder público, mas sim o de delegação, fala-se em perda da delegação e não em demissão. Assim é o entendimento do STF (ADI 2602/MG), ao esclarecer que os notários e registradores são profissionais do direito que, embora exerçam atividade estatal, não titularizam cargo público efetivo, tampouco emprego público.

Não obstante a sólida estruturação do regime jurídico dos notários e registradores sob a égide da Constituição de 1988, a atividade enfrenta, na contemporaneidade, o desafio de transcender sua função meramente conservadora para assumir um papel central na extrajudicialização e na desjudicialização de conflitos. Esse fenômeno, impulsionado pela ampliação progressiva de competências atribuídas às serventias, reposiciona o agente delegado na posição de ator estratégico na promoção do acesso à justiça em sentido amplo.

A atuação dos notários e registradores brasileiros, sob a égide da Constituição de 1988, é estratégica para a desjudicialização e o acesso à justiça, a alinhar-se aos compromissos renovados da Agenda 2030 no Brasil. O relatório de gestão "Nacionalização da Agenda 2030" publicado pelo IPEA em 2026, o movimento de modernização institucional converge com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16, que visa construir instituições pacíficas, eficazes e inclusivas.

Assim, o sistema extrajudicial não apenas é voltado a promover a eficiência administrativa, mas integra-se ao esforço coletivo de erradicar desigualdades estruturais e ampliar direitos fundamentais, conforme as metas revisadas para o contexto do Brasil na contemporaneidade.

³² Nos termos do art. 31 e 32 da Lei 8.935/94 a inobservância do dever de fiscalização em colaboração com o fisco pode gerar grave punição, em certos casos, observada a possibilidade de devido processo legal, a perda da delegação.

4.1.1. Normas de Estrutura do Sistema Registral imobiliário

Os Princípios Norteadores do Registro de Imóveis constituem o pilar que sustenta a segurança jurídica, a confiabilidade dos atos registrais e são normas de estrutura inafastáveis para os oficiais delegados.

Cabe o destaque que, na atividade registral, tais preceitos assumem um caráter cogente e vinculante, e apresentam-se em forma de pressupostos de validade e eficácia para o ingresso de qualquer título no fôlio real. Essa natureza jurídica distingue-se sensivelmente da aplicação principiológica no âmbito judicial; enquanto no Judiciário os princípios muitas vezes são critérios de integração em caso de lacunas ou como vetores hermenêuticos para solucionar conflitos entre normas, no Direito Registral eles se impõem de forma impositiva e prévia, balizam o exame de qualificação e impedem a prática de atos que não guardem estrita observância aos seus ditames fundamentais.

Esses designativos cobrem preceitos marcados por certo sentido, como os que costumam classificar-se em capítulos, ordenam sob rótulos sucintos os traços fundamentais do sistema imobiliário, não revestindo a natureza de princípios gerais de direito, fonte a que recorre o juiz para decidir quando a lei é omissa. Apesar do emprego translato do termo princípio, que, no plano lógico, tem índole axiomática, vale dizer, é evidente por si mesmo, excluindo toda gênese dialética, os designativos facilitam inegavelmente a apresentação do sistema de nosso registro. (Carvalho, 1977, p. 45).

A análise proposta perpassa, necessariamente, pelos pilares fundamentais do sistema registral brasileiro, com especial ênfase nos princípios inaugurados com a Lei 1.237 de 1864 (Lei Hipotecária) e posteriormente pela Lei 3.071 de 01 de janeiro de 1916 - Código Civil, a saber: os princípios da inscrição, publicidade, presunção de veracidade, legalidade e a especialidade. Somam-se a este arcabouço as contribuições essenciais dos Decretos nº 4.827 de 1924, nº 4.857 de 1939 e nº 18.542 de 1928. Estes institucionalizaram o princípio da instância e continuidade, para garantir, respectivamente, a necessidade de provocação para a prática de atos registrais e o encadeamento lógico e ininterrupto das transmissões imobiliárias. Tem-se, mais recentemente, ao princípio da concentração dos atos na matrícula, pela Lei 13.097 de 2015, capaz de gerar a inoponibilidade ao terceiro de boa fé em relação a atos não inscritos.

O estudo destes institutos não pretende exaurir a densidade teórica do tema,

mas, sim, consolidar o suporte doutrinário e normativo necessário para apontar a correlação e a relevância dos princípios assinalados no escopo do presente estudo. O objetivo reside em identificar em que medida os pilares do sistema registral transmutados em princípios, com observância obrigatória pelos agentes delegados, conferem a higidez e a segurança jurídica indispensáveis à estruturação, à efetividade e à finalização das políticas de regularização fundiária e máximo aproveitamento do potencial imobiliário, conforme delineadas no ordenamento jurídico brasileiro.

No que tange à gênese da estrutura principiológica do registro imobiliário nacional, Afrânio de Carvalho destaca que, embora o ordenamento da época não previsse o cadastramento integral da propriedade³³, com o Código Civil de 1916 que se introduziu os pilares fundamentais para a higidez do sistema registral, conforme observa:

(...) A despeito de não predispor o cadastramento da propriedade, adotou vários princípios básicos inerentes a um bom sistema registral, como, além do de inscrição (arts. 530 e 676 e § único do art. 860), os de prioridade (§ único do art. 833), de legalidade (art. 834), de especialidade (art. 846), de publicidade (art. 856) e de presunção (art. 859). (Carvalho, 1977, p. 18).

Pelo princípio da inscrição, a constituição, transmissão e extinção dos direitos reais sobre os imóveis³⁴ só se operam, por atos *inter vivos*, mediante sua inscrição no registro, é o que se extrai do artigo 530, I do Código Civil de 1.916, recepcionado pelo atual art. 1245 do Código Civil de 2002.

Assim, o direito de propriedade, que é o maior dos direitos reais e, além disso, o pressuposto dos demais, não nasce do título tendente à sua aquisição, mas da inscrição dele no Registro de Imóveis. A inscrição desempenha em relação aos imóveis o papel outrora desempenhado pela tradição, que aliás ainda perdura com referência aos móveis: é uma tradição solene. (Carvalho, 1977, p. 136).

³³ O cadastramento integral e multifinalitário, idealizado por Afrânio de Carvalho no Anteprojeto de Lei de 1969 com o objetivo de reorganizar o registro de imóveis e instituir o Cadastro, o qual determinaria o espaço geográfico exato ocupado por cada imóvel, encontra no Provimento nº 195/2025 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o substrato normativo para sua efetiva concretização na atualidade. Por meio do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), viabiliza-se a integração de dados geoespaciais que permitem a visualização vetorial dos polígonos e limites das propriedades, assegurando a localização georreferenciada exata e a publicidade da situação jurídica dos imóveis em interface cartográfica, em estrita observância ao princípio da especialidade objetiva.

³⁴ Tem-se que os direitos reais sobre imóveis conferem ao seu titular um poder direto e imediato sobre a coisa, com eficácia *erga omnes* (contra todos). No Brasil, vigora o princípio do *numerus clausus* (taxatividade), o que significa que apenas a lei pode criar direitos reais. Sua constituição, ressalvadas as exceções legais (como a usucapião), depende obrigatoriamente do registro do título no cartório de Registro de Imóveis competente (art. 1.227, do atual Código Civil).

Código Civil de 1.916. art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:
I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.

Código Civil de 2002. art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

A importância da inscrição para o desfecho da regularização fundiária reside no fato de que, no ordenamento brasileiro, a conclusão dos negócios jurídicos firmados e a necessária mudança jurídico-real, não se perfaz, somente com a aprovação administrativa ou a entrega da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) ao beneficiário, mas, sim, com o ingresso do título no fôlio real, por expressa previsão legal do art. 28, VII c/c art. 42 da Lei 13.465/2017. Conforme destaca Carvalho (1977), a inscrição é uma "tradição solene", sendo o ato constitutivo indispensável para que o direito de propriedade efetivamente nasça e ostente todas as suas qualidades.

Apesar de negligenciada por muitos que desconhecem sua finalidade e alcance, a inscrição se projeta como um divisor de águas que converte a posse ou a expectativa de direito em propriedade plena e confere o atributo bastante para que o beneficiário da REURB deixe a invisibilidade jurídica e alcance a segurança dominial definitiva perante terceiros. Conforme leciona Luiz Guilherme Loureiro (2014, p. 335):

O fato de o ordenamento jurídico exigir o registro como requisito para a constituição ou transferência da propriedade e demais direitos reais imobiliários é denominado princípio da inscrição. Vale dizer, de acordo com o princípio da inscrição, o registro é obrigatório porque, sem ele, o adquirente não obtém a propriedade ou direito real limitado sobre o imóvel.

Sendo assim, é possível afirmar que a promulgação da Lei Hipotecária, que instituiu o Registro Geral, operou uma ruptura no ordenamento pátrio ao substituir a tradição — modo derivado de aquisição baseado na entrega da coisa — pela transcrição para a transmissão de direitos reais sobre imóveis. Sob essa nova sistemática, a publicidade imobiliária, conferida pelo lançamento do título nos livros de registro, passou a constituir o sinal exterior de eficácia e existência do direito real perante terceiros.

Ainda hoje os efeitos gerados pela publicidade da inscrição do direito real nas matrículas imobiliárias possuem vital utilidade. Tanto no interesse das partes para, nos

termos do art. 1.245 do CC completar o título e transformar o direito pessoal em direito real, assim no interesse de terceiros, uma vez que a publicidade da transcrição do título torna cognoscível o direito real constituído.

Cronologicamente, embora o sistema registral tenha sido estruturado pela Lei nº 1.237/1864, a nomenclatura Registro de Imóveis e sua organização sistemática em seção exclusiva foram consolidadas apenas com o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916, segundos os arts. 856 a 862³⁵). A partir desse marco legislativo, inaugurou-se a presunção *juris tantum* de domínio em favor do titular em cujo nome o título foi transcrito ou inscrito (art. 859). Passou a não ser mais necessário a prova em ação própria acerca do domínio, simultaneamente, estabeleceu-se que, enquanto não houvesse a efetiva transcrição do título de transmissão, o alienante continuaria a ser juridicamente proprietário do imóvel (art. 860, parágrafo único).

Neste particular, o princípio da presunção de veracidade transcende a formalidade administrativa e consolida-se em um dever ético-jurídico de que o fôlio real reflita a absoluta realidade do imóvel. Sob essa ótica, o registro não é um fim em si mesmo, mas um ato de segurança jurídica que obriga a constante depuração de dados obsoletos ou imprecisos, além de garantir que o assento público seja o espelho fiel da situação jurídica vigente.

Essa busca pela verdade registrária estabelece um vínculo umbilical com a regularização fundiária. A participação precoce do registro de imóveis para atestar a

³⁵ SEÇÃO VI - DO REGISTRO DE IMÓVEIS

art. 856. O registro de imóveis compreende:

I. A transcrição dos títulos de transmissão da propriedade.

II. A transcrição dos títulos enumerados no [art. 532](#).

III. A transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre coisas alheias.

IV. A inscrição das hipotecas.

Art. 857. Se o título de transmissão for gratuito, poderá ser promovida a transcrição:

I. Pelo próprio adquirente.

II. Por quem de direito o representante.

III. Pelo próprio transferente, com prova de aceitação do beneficiado.

Art. 858. A transcrição do título de transmissão do domínio direto aproveita ao titular do domínio útil, e vice-versa.

Art. 859. Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.

Art. 860. Se o teor do registro de imóveis não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar que se retifique.

Parágrafo único. Enquanto se não transcrever o título de transmissão, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, e responde pelos seus encargos.

Art. 861. Serão feitas as inscrições, ou transcrições no registro correspondente ao lugar, onde estiver o imóvel.

Art. 862. Salvo convenção em contrário, incumbem ao adquirente as despesas da transcrição dos títulos de transmissão da propriedade e ao devedor as da inscrição, ou transcrição dos ônus reais.

conformidade entre o mundo fático e o constante do registro é o primeiro passo para sanear titulações precárias (que posteriormente poderiam culminar em nulidades para todo o procedimento) e integrar propriedades à legalidade plena.

Conforme lições de Afrânio de Carvalho (1977, p. 48-49), o princípio da especialidade é o que impõe a individualização rigorosa dos imóveis por natureza e acessão dentro da sistemática registral. Para o autor, essa caracterização deve ser condizente com a descrição precisa de limites e confrontações, de modo que o imóvel descrito não se confunda com nenhum outro, a assegurar que a seriação das transmissões ocorra sobre um objeto perfeitamente determinado.

No contexto da regularização fundiária, esse princípio é o que permite identificar o núcleo urbano informal, a exigir que a descrição da área a ser regularizada guarde precisa correspondência com a realidade fática e o fólio real.

Essa fundamentação técnica ampara igualmente a atuação preventiva do registrador: na esfera administrativa, ele é um filtro de legalidade que saneia vícios descritivos e impede o surgimento de matrículas conflitantes; já no âmbito judicial, tal expertise técnica colabora para que as decisões de mérito sejam lastreadas em limites geográficos incontroversos, a evitar diligências registrais que obstem o registro³⁶.

Conforme as anotações sobre a obra de Afrânio de Carvalho, o direito brasileiro adota o princípio da legalidade ou legitimidade, sob o qual a validade da inscrição (registro) está intrinsecamente ligada à validade do negócio jurídico que lhe dá origem. O registro não tem o condão de "purificar" ou sanar vícios jurídicos materiais que inquinem o título; se o negócio causal for nulo ou anulável, essa invalidade repercutirá na eficácia da inscrição, mesmo em relação a terceiros.

O autor enfatiza que a inscrição não é uma "esponja no passado", pois não resgata a faculdade de dispor do alienante, caso esta não exista, o que reforça que o sistema registral não possui efeito constitutivo saneador absoluto (Carvalho, 1977, p. 249-250).

³⁶ Note-se que mesmo os títulos judiciais são passíveis de qualificação registral, onde, em observância ao princípio da legalidade o registrador perfaz exame dos elementos extrínsecos do título à luz dos princípios e normas do sistema jurídico, e, a seu juízo técnico, tem o poder de obstar o ingresso daqueles que não se atenham aos limites da lei, inclusive com relação a decisões passadas em julgado. Isso porque, para o exercício da atividade e o cumprimento da função delegada pelo Poder Público, os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, é o que se vê pelo art. 28 da Lei nº 8.935/94. É o que se vê das decisões: TJPR - 17ª Câmara Cível - 0002992-89.2022.8.16.0179 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR MARIO LUIZ RAMIDOFF - J. 26.02.2024; 1VRPSP - DÚVIDA: 1057713-33.2025.8.26.0100. LOCALIDADE: São Paulo DATA DE JULGAMENTO: 16/06/2025 DATA DJ: 16/06/2025. RELATOR: Renata Pinto Lima Zanetta.

Tal interpretação encontra respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal Federal, no julgamento do REsp nº 1.748.504/PE³⁷, que trata da nulidade absoluta de transferência imobiliária em hipótese de venda *a non domino*.

O princípio da continuidade, se apoia no princípio da especialidade e exige uma cadeia ininterrupta de titularidades sobre cada imóvel adequadamente individuado. Segundo Afrânio de Carvalho, para que um direito seja inscrito, é imprescindível que o outorgante (o disponente) figure no registro como seu atual titular.

Esse encadeamento de transferências é o fundamento da confiança que o Registro de Imóveis inspira ao público. No ordenamento brasileiro, a essência desse princípio repousa na necessidade de que o registro reflita, com a maior fidelidade possível, a realidade jurídica, tornando a pré-inscrição do disponente uma "necessidade indeclinável" em todas as mutações jurídico-reais (Carvalho, 1977, p. 275).

Muito embora o sistema registral brasileiro seja regido pelo rigor do princípio da continuidade, que exige uma cadeia ininterrupta de titularidades, a Lei nº 13.465/2017 introduziu uma ruptura pontual para viabilizar a regularização de assentamentos informais consolidados. Essa mitigação ocorre por meio da Legitimação Fundiária, que promove a aquisição originária de propriedade, e dispensa o nexo de causalidade com a corrente registral anterior. Conforme o artigo 23, §2º³⁸ da referida lei, o direito real é instituído diretamente pelo ato do poder público, permite que o registrador saneie a matrícula sem a dependência de um disponente prévio.

Portanto, a determinação de quem detém o direito sobre um imóvel não é resolvida apenas pela antiguidade do título de aquisição, mas, fundamentalmente, pela ordem cronológica da sua apresentação no cartório competente.

Conforme a doutrina clássica de Afrânio de Carvalho, o princípio da prioridade

³⁷ No Recurso Especial nº 1.748.504/PE (STJ, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 14/05/2019), o Tribunal reafirmou que a venda por quem não é dono (*a non domino*) configura ato jurídico nulo por ausência de pressuposto de validade (objeto juridicamente impossível). No caso em exame, a transferência do imóvel ocorreu com base em procuração fraudada, o que resultou na nulidade da escritura pública e, por via de consequência, no cancelamento do registro imobiliário. A decisão ratifica que a fé pública registral não convalida atos nulos na origem, pois o registro depende da eficácia do título causal; uma vez inexistente a faculdade de dispor do alienante, a nulidade do negócio jurídico atinge o registro independentemente da boa-fé de terceiros adquirentes.

³⁸ Art. 23, § 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da REURB, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

é o mecanismo que organiza essa hierarquia, pois, "o título que entra primeiro goza de preferência em relação ao título que entra depois, embora este último seja de data anterior." (1977, p. 191). Dessa forma, o protocolo de entrada no Registro de Imóveis assume um papel decisivo para conferir a segurança jurídica e a oponibilidade de direitos reais, e estabelece a preferência a quem primeiro formalizar o pedido de registro.

A plena eficácia desses princípios e o alcance da segurança jurídica pretendida pressupõem que o sistema de informações imobiliárias não configure um mero repositório de dados. Sob essa ótica, a distinção entre o controle de direitos e o simples levantamento de fatos torna-se o divisor de águas da confiabilidade registral.

Luiz Guilherme Loureiro (2014) expõe que a diferenciação entre o registro jurídico e o cadastro administrativo é fundamental para compreender a segurança das transações imobiliárias. Enquanto o cadastro (ou registro administrativo) possui uma finalidade puramente estatística ou fiscal, limitando-se à compilação de dados para fins de gestão pública sem realizar um exame de validade sobre os documentos apresentados, o registro jurídico é garantidor de direitos. Neste último, o registrador exerce um juízo qualificativo rigoroso, para assegurar que o ato inscrito goze de presunção de exatidão e fé pública, elementos inexistentes no âmbito administrativo. Segundo a obra:

O registro jurídico tem por finalidade conferir publicidade, validade e certeza às relações jurídicas (art. 1, Lei 8.935/1994) e, portanto, não se limita a recolher e publicar simples informações, por exemplo, a titularidade de um direito, mas afirma, ou pelo menos faz presumir, que aquele que consta em seus livros como titular do direito assim o é efetivamente. (Loureiro, 2014, p. 288).

A relevância desse estudo reside em investigar a forma que a eficácia do registro, tradicionalmente dependente da provocação externa, pode ser potencializada pela superação da inércia administrativa. Nesse sentido, surge a proposta disruptiva de conferir ao registrador a legitimidade ativa para atuar de ofício e em colaboração em casos específicos de interesse social, tal qual na via administrativa nos procedimentos de REURB, ou na esfera judicial, em representação adequada nas fases iniciais dos processos estruturais.

O princípio da instância estabelece que o registrador imobiliário deve atuar apenas mediante a provocação do interessado, do Ministério Público ou por

determinação judicial, não pode, em regra, movimentar a máquina registral por iniciativa própria. Segundo Afrânio de Carvalho, essa inércia serve para garantir que o registro acompanhe apenas as mutações jurídicas desejadas pelos titulares, e passa a ser uma salvaguarda da autonomia da vontade. “Sem solicitação ou instância da parte ou da autoridade o registrador não pratica os atos do seu ofício”. (Carvalho, 1977, p. 318).

A compreensão dessa estrutura qualificada do registro jurídico é o que confere densidade ao princípio da inscrição, uma vez que, no ordenamento brasileiro, a constituição ou transferência de direitos reais não se opera pelo mero consenso, mas depende da formalização do assento no fôlio real.

O último preceito a ser detalhado nesta análise principiológica, sem, contudo, esgotar os elementos que compõem o sistema registral, é o princípio da concentração dos atos na matrícula, instituído pela Lei nº 13.097/2015, cuja consolidação foi impulsionada pela evolução tecnológica e pela necessidade de desburocratizar as relações patrimoniais.

Esse princípio estabelece que a matrícula deve ser o repositório central e exclusivo de toda a vida jurídica do imóvel, de modo que fatos ou atos jurídicos não lançados no fôlio real sejam inoponíveis ao terceiro de boa-fé. Ao reunir em um único assento informações que anteriormente dependiam de uma multiplicidade de certidões distribuídas em diversos órgãos e tribunais, a concentração reduz drasticamente a assimetria de informações no mercado imobiliário.

Em face da publicidade e da finalidade do registro, a permitir conhecer tudo que nele se contém, para utilizar-se da matrícula e do princípio da concentração matricial (reforçado pelo disposto no art. 54 da Lei 13.097/15³⁹), é de se concluir que o registro imobiliário é 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,

³⁹ Tal dispositivo reforça a necessidade de se averbar todas as informações relativas a situações que possam interferir no direito de propriedade.

ininterrupta e de boa-fé durante o tempo de vigência do assento. (Loureiro, 2016, p. 329).

Nesse contexto, a matrícula deixa de ser apenas um registro de propriedade para tornar-se um "espelho jurídico" completo do bem, para proteger o adquirente contra riscos que não estejam devidamente publicizados. A eficácia desse princípio reside na premissa de que o interessado deve encontrar no Registro de Imóveis todos os elementos necessários para aferir a higidez de um negócio, elimina assim a necessidade de diligências externas exaustivas.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 656/2014 — posteriormente convertida na Lei nº 13.097/2015 — evidencia que um dos propósitos centrais da reforma foi consagrar o princípio da concentração. Conforme analisa Ivan Jacopetti do Lago (2022, p. 224), essa inovação legislativa buscou centralizar no fôlio real toda a vida jurídica do imóvel, com o intuito de garantir a segurança das transações e a proteção do terceiro de boa-fé:

O Projeto de Medida Provisória visa também adotar o princípio da concentração de dados nas matrículas dos imóveis, mantidas nos Serviços de Registro de Imóveis. Este princípio, defendido desde muito tempo por Décio Antonio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, significa que todos os atos ou fatos vinculados a um certo objeto devem ser publicitados por um mesmo e único órgão. Ainda, que a matrícula do imóvel no registro deve conter informações tão completas sobre a situação jurídica do bem que se torne prescindível qualquer outra diligência com a finalidade de apurá-la.

A análise sistemática desses pilares — da inscrição à concentração — permite argumentar que os princípios norteadores do registro não são abstrações da doutrina, mas ferramentas jurídicas voltadas a proteger a confiança e a circulação de riquezas. Ao integrar esses preceitos permite-se que o sistema registral brasileiro cumpra sua função promocional, para converter o imóvel de um ativo estático em um capital dinâmico.

A observância rigorosa dessa arquitetura principiológica pelos registradores é o que garante que a transição da informalidade para a titularidade plena, especialmente na regularização fundiária, seja lastreada em absoluta segurança e oponibilidade perante a sociedade.

Com a análise dos fundamentos que conferem estabilidade ao sistema, torna-se importante examinar a adaptação dessa estrutura às transformações da era digital e aos novos desafios impostos pelo crescimento urbano desordenado no país.

4.1.2. Necessidade de Reconfigurar o Registro Imobiliário no Cenário Contemporâneo Nacional

A reconfiguração do Registro Imobiliário no cenário contemporâneo nacional revela-se não apenas uma conveniência administrativa, mas um imperativo para a eficácia do direito de propriedade na era digital. Este processo de modernização, intensificado desde o início dos anos 2000, fundamenta-se na extrajudicialização de procedimentos e na adoção do Registro Eletrônico, ferramentas que conferem celeridade e desoneram o Poder Judiciário.

Esse avanço atinge a implementação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei nº 14.382/2022, que consolida a transição de um modelo centrado em documentos físicos para um ecossistema de interoperabilidade de dados. O SERP constitui um balcão único digital em âmbito nacional, permite o intercâmbio de metadados e documentos entre as serventias, os órgãos públicos e o sistema financeiro, para eliminar barreiras geográficas e operacionais.

Tais inovações alinham-se aos objetivos da Agenda 2030 da ONU, ao promover instituições eficazes e o acesso à justiça por meio de serviços públicos delegados mais próximos do cidadão. Quanto ao enquadramento nacional, os objetivos do Brasil para o cumprimento da Agenda 2030, no que tange à administração pública e ao ordenamento jurídico, concentram-se em modernizar as instituições para garantir a inclusão e a transparência.

Com foco no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, o Estado busca "promover sociedades pacíficas e inclusivas", o que envolve a meta de fornecer identidade jurídica para todos, incluindo o acesso público à informação. A estratégia nacional foca na redução da burocracia e na digitalização de serviços para que as instituições sejam mais eficazes, acessíveis e responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Nesse contexto, a interoperabilidade proporcionada pelo SERP e a modernização do sistema de garantias convergem diretamente para a meta de fortalecer as capacidades institucionais. A transformação digital e normativa não apenas simplifica a vida do cidadão, mas assegura a integridade do sistema registral, garantidor de direitos fundamentais, e base para políticas de inclusão socioeconômica.

A evolução normativa do Registro de Imóveis, especialmente a partir dos anos

2000, consolidou sua transição de um repositório estático para um centro de extrajudicialização e eficiência social.

Este novo escopo fundamenta-se em instrumentos tais quais a Retificação Administrativa de Registro (inserida pela Lei nº 10.931/2004), cujo objetivo central é superar a precariedade descritiva para aproximar a realidade física do imóvel ao seu assento jurídico. Tal medida possui utilidade estratégica na Regularização Fundiária, pois saneia as bases imobiliárias para viabilizar a identificação e posterior titulação de núcleos informais.

O sistema incorporou mecanismos céleres de aquisição e consolidação da propriedade, a exemplo da Usucapião Extrajudicial (Lei nº 13.105/2015 e Lei nº 13.465/2017) e da Adjudicação Compulsória Extrajudicial (Lei nº 14.382/2022), que transferem ao oficial de registro a capacidade de solucionar demandas outrora restritas ao Judiciário.

No âmbito do direito material e da habitação de interesse social, a Lei nº 13.465/2017 introduziu o Direito Real de Laje e o Condomínio Urbano Simples, institutos que permitem individualizar unidades em espaços sobrepostos ou compartilhados.

Por outro prisma, implementar as recentes inovações legislativas impõe desafios operacionais e interpretativos significativos, especialmente diante das normas do Conselho Nacional de Justiça. O Provimento CNJ nº 195/2025, ao atualizar as diretrizes do Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP), institui o mosaico registral na condição de ferramenta central para a governança de dados imobiliários. Esta estrutura organiza diversas camadas de informações geoespaciais e jurídicas, as quais servem de base estratégica para formular de políticas públicas e para realizar um inventário detalhado de propriedades no país. A criação deste ecossistema digital oferece transparência e acessibilidade sem precedentes, pois conecta usuários comuns, o mercado de capitais, órgãos públicos e o Judiciário a uma base de dados íntegra e interoperável.

De igual sorte, o novo marco legal das garantias e a consolidação da execução extrajudicial constituem uma oportunidade ímpar para reduzir do estoque de processos no Poder Judiciário.

De acordo com o relatório Justiça em Números 2025, a taxa de congestionamento na fase de execução representa um dos maiores gargalos da justiça brasileira, com o estoque de execuções fiscais e cíveis a representar parcela

majoritária dos processos pendentes (CNJ, 2025). A migração desses procedimentos para a esfera administrativa do Registro de Imóveis, agora estendida também à hipoteca pela Lei nº 14.711/2023, desafoga as varas cíveis e permite que o Estado concentre recursos em lides de maior complexidade jurídica, enquanto o registrador assegura a celeridade que o mercado de crédito exige.

Nessa mesma linha de aprimoramento institucional, o Provimento nº 195/2025, de 03 de junho de 2025 do CNJ (2025), inova e traz diversos elementos a título de subsídio, para formular 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 sublinhar 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), cujo órgão regulador é 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 e 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 informações⁴⁰.

Tais elementos visam promover a correspondência entre os registros imobiliários e a realidade fática, a fim de sanar divergências que, nos cadastros autodeclaratórios, pudessem projetar uma área muito superior à somatória da

⁴⁰ 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]).

superfície territorial do próprio município a qual pertence (um dos elementos da chamada “grilagem” de terras).

Ventila-se aproveitar a qualidade e extensão de dados do acervo sob responsabilidade dos registros de imóveis para, em esforço colaborativo, especialmente voltado à ampliar os 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, II⁴¹), 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 com o dever de manter a unicidade matricial e a 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 para efetivar a 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 procedimentos de saneamento de matrículas e retificação diretamente através da serventia, o Provimento do CNJ permite a resolução voluntária de inconformidades no mapa registral sem a necessidade de judicializar, termo nominado de autotutela registral, com previsão no art. 440-BG do Código Nacional de Normas (conforme redação do Provimento n. 195/2025).

⁴¹ 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).

A integração do SIG-RI e o IERI-e eleva a atividade registral a uma atuação 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 é 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).

Este ambiente de múltiplas facilidades e prerrogativas conferidas aos usuários justifica conduta mais proativa e diligente do registrador de imóveis. A complexidade dos novos institutos e a necessidade de eficiência social do serviço público autorizam a mitigação do rigor clássico do princípio da instância ou rogação. O oficial de registro, no exercício de sua função é agente de desenvolvimento e deve atuar de forma colaborativa com as partes, orientada à regularização de ofício sempre que a lei permitir ou facilitar o saneamento de deficiências formais.

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) (Brasil, 2021). Expõem um grande avanço do país no ranking de melhores países para fazer

negócios, em relação ao item “registro de propriedades”, em comparação à posição geral apurada em 2015 (124ª de 190 economias pesquisadas). Quanto ao quesito afeto, exclusivamente, ao registro de imóveis foi projetado a colocar o país na 68ª 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 Business⁴² 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 apontar uma economia de tempo e dinheiro para os usuários (tempo médio 52% inferior e a metade do custo médio nas operações).

Ao desestimular desigualdades estruturais por meio da segurança jurídica da representação formal dos ativos imobiliários e do acesso facilitado ao crédito, toda essa evolução viabiliza aproximar o modelo idealizado por Afrânio de Carvalho, no qual a integração entre a descrição física do imóvel e a titularidade jurídica provê a robustez necessária ao desenvolvimento econômico e à plena gestão do território nacional.

4.2. O REGISTRO DE IMÓVEIS E A SEGURANÇA JURÍDICA NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS FORMALIZADOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

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.

Segundo lições de José Afonso da Silva, a segurança jurídica consiste no “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”. (Silva, 2005, p. 133). Enquanto pilar do Estado Democrático de Direito,

⁴² Íntegra do documento disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/08942fab-9080-4f37-b7be-ef61c9f9aed9/content](https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/08942fab-9080-4f37-b7be-ef61c9f9aed9/content).

encontra sua máxima expressão na estabilidade das relações coordenadas pelo registro imobiliário, transcende a estrita previsibilidade dos atos para se consolidar no nível de direito fundamental implícito.

Nesse sentido, a doutrina constitucionalista reforça que a segurança jurídica não é apenas um valor abstrato, mas um princípio que vincula a atuação estatal e assegura a validade dos negócios jurídicos. A necessidade de um sistema normativo que permita ao indivíduo projetar suas decisões com estabilidade é o que fundamenta a própria existência do Estado de Direito, conforme leciona Canotilho:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. (Canotilho, 2003, p. 257).

A efetivação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) não se esgota na titulação; ela reclama a inserção do imóvel em um sistema que garanta a firmeza e a eficácia das situações jurídicas constituídas. Nesse contexto, o Registro de Imóveis é o depositário da segurança jurídica. Conceito que, embora de "conteúdo variável" (DIP, p. 54), revela-se em uma "propriedade natural da sociedade política" (DIP, p. 50) e um verdadeiro bem jurídico fundamental.

A segurança nos negócios de REURB ou de contratos no âmbito do mercado financeiro depende de uma regulação que harmonize a Lei Nacional com a realidade local. Para que a REURB cumpra sua função social, a segurança jurídica não pode ser reduzida a uma "regularidade estrutural e funcional do sistema" (DIP, p. 23) — o que seria uma segurança vazia, capaz de abarcar inclusive atos ilegais. A segurança jurídica exigida no registro é o *ius certum*: a "firmeza e eficácia das situações jurídicas, pessoais e reais" (Dip, p. 53).

A previsibilidade da atuação estatal constitui o alicerce indispensável para que o indivíduo exerça sua autonomia e planeje a própria vida de forma responsável, o que evita que o cidadão se torne objeto de decisões arbitrárias. Sob essa ótica, a segurança jurídica demanda um ordenamento que se apresente certo, conhecível e calculável, no qual a interpretação e a aplicação das normas pelos tribunais e pela administração pública garantam a estabilidade necessária para a preservação do princípio democrático (Canotilho, 2003).

A regularização fundiária busca o que Ricardo Dip denomina "privação de

temor" (2012, p. 42). O ocupante, ao registrar seu título, livra-se do receio da perda da posse. No entanto, o direito positivo tende à segurança jurídica sem perder de vista o "justo em concreto". Quando as leis de REURB se revelam ineficazes, surge o perigo de "turbar-se, objetivamente, a segurança e, subjetivamente, a certeza do direito" (Dip, p. 57). A eficácia da *res iusta* (a coisa justa) na regularização não resulta de um consenso popular voluntário, mas da "ação subsidiária da autoridade" estatal e delegada (Dip, p. 57).

A segurança jurídica demanda a positividade do direito, que não se restringe ao texto da lei, mas abrange o "amplo espectro da documentação jurídica, designadamente a registraria e notarial" (Dip, p. 60).

A função do Registro de Imóveis é essencial para preservar a segurança jurídica no contexto da sociedade de risco, manifestada no âmbito registral na insegurança do tráfego jurídico. A complexidade das relações econômicas, a volatilidade dos mercados financeiros e a velocidade das transações digitais criam riscos de fraudes, sobreposição de garantias e nulidades contratuais.

Ao assegurar a publicidade e a autenticidade das transações imobiliárias, o sistema registral promove a estabilização das expectativas sociais e resguarda o adquirente de boa-fé frente às incertezas e oscilações inerentes ao tráfego jurídico contemporâneo.

Se a segurança jurídica repousa nessa positividade e configura um *status* de fato, ela só se completa quando gera um "estado efetivo" de paz política e social (Dip, p. 68). A intervenção do Registro de Imóveis nos negócios de regularização fundiária é o mecanismo que retira a propriedade da precariedade do fato e a eleva ao plano da dignidade do direito, com o fito de garantir que o título não seja apenas um papel, mas uma fonte contra as incertezas da vida social e econômica.

Para além da estabilidade das relações, a segurança jurídica imobiliária ampara-se no princípio da fé pública registral, que protege o terceiro de boa-fé em face de eventuais nulidades ou inexatidões não constantes no fôlio real. Assim, a fé pública cria um estado de confiança necessária ao tráfego jurídico, ao garantir que a eficácia do negócio celebrado não seja sumariamente desfeita por situações jurídicas ocultas ou não averbadas.

Nesse contexto, a função do registro de imóveis e a eficácia material do sistema manifesta-se na capacidade de o registro gerar direito onde ele formalmente não havia, desde que presentes a boa-fé subjetiva e a onerosidade da transação.

Segundo as lições de Luiz Guilherme Loureiro (2014, p. 330):

Este princípio significa que aquele que adquire um direito real sobre um bem imóvel inscrito no Registro de Imóveis deve ser protegido em sua aquisição ainda quando haja inexatidão ou nulidade no registro. Por força deste princípio, o conteúdo do registro se presume exato com uma presunção *iuris et de iure*.

A análise de Loureiro (2014) permite reforçar que a segurança jurídica nos negócios de regularização fundiária depende dessa força protetiva. Ao integrar assentamentos informais ao sistema de registro, o Estado não apenas titula o ocupante, mas submete a propriedade ao regime da fé pública, o que blinda o novo proprietário contra evicções ou reivindicações fundadas em cadeias dominiais viciadas do passado. Portanto, a fé pública registral é o mecanismo de saneamento que encerra a precariedade da posse e inaugura titularidade dotada de plena circulabilidade econômica.

4.2.1. Desafios para Concretizar a Função Social da Propriedade Informal e Viabilizar o Direito Fundamental à Moradia Digna

A Lei 13.465/2017, por facilitar o procedimento para a regularização fundiária, a exemplo da dispensa de desafetação, autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, constitui atualmente o principal instrumento para regularizar propriedades no sistema normativo brasileiro.

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

(...) 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. 22⁴³ 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 para formalizar negócios jurídicos de complexidade diversas. Entre estes, aqueles que envolvem direitos de particulares na composição de interesses, nos moldes do permissivo no tocante aos acordos extrajudiciais ou judiciais do art. 16, parágrafo único ou ainda do art. 21⁴⁴.

É importante considerar o princípio da solidariedade no negócio jurídico público, que visa tutelar as vulnerabilidades em sobreposição à simples lógica patrimonial. Essa percepção, diante da formalização deste negócio jurídico, deve estar presente em todas as fases do procedimento de regularização fundiária, a ser concluído com o registro imobiliário do título expedido pela autoridade administrativa. Isso porque, no sistema de registro adotado pelo Brasil a partir do Código Civil de

⁴³ 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](#)).

⁴⁴ 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.

1916 (Título e Modo), a propriedade só se transfere por meio de um ato real (tradição ou registro), sendo o registro, como regra, de natureza constitutiva.

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.

O procedimento da REURB estrutura-se em um rito sequencial de fases obrigatórias que asseguram a transição do núcleo informal para a legalidade plena, conforme o desenho normativo dos artigos 28 e 42⁴⁵ da Lei nº 13.465/2017.

O fluxo inicia-se pela fase postulatória, mediante requerimento dos legitimados, ao que se segue o processamento administrativo, estágio em que se garante o exercício do contraditório aos titulares de direitos reais e confrontantes. Superada a etapa instrutória, que compreende a elaboração do projeto de regularização fundiária e o saneamento do processo, sobrevém a fase decisória, materializada pelo ato formal da autoridade competente. O ciclo administrativo encerra-se com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município, documento que constitui o título hábil para deflagrar a fase registral, na qual o ingresso no fôlio real consolida a mutação jurídico-imobiliária independentemente de intervenção judicial ou ministerial.

⁴⁵ Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

Contudo, a efetividade jurídica de todo esse itinerário administrativo depende estritamente da sétima e última fase: o registro da CRF e do projeto aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis. Em consequência dessa escolha normativa, o registro imobiliário constitui a etapa final e indispensável, sem a qual o direito real de propriedade não se aperfeiçoa nem produz seus efeitos *erga omnes*, o que torna o assento registral o marco definidor da segurança jurídica e da função social da moradia.

Reconhecer a imprescindibilidade da participação das serventias imobiliárias em programas para regularização fundiária também 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. Este 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).

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.

4.2.2 Proposta de Legitimar o Registro de Imóveis para Requerer a REURB-s (art. 14 da lei 13.465/2027)

A transição para um sistema que positiva os direitos fundamentais reflete a evolução teórica descrita por Norberto Bobbio, o qual defende que a concretização dos direitos sociais exige uma postura ativa do poder público. Segundo o autor, enquanto os direitos de liberdade demandam a abstenção do Estado, os direitos

sociais, surgidos das transformações nas condições de vida e das novas exigências de justiça, só se realizam mediante a intervenção estatal positiva, a transformar o Estado de um simples garantidor da ordem em um agente promotor do bem-estar social (2004, p. 64).

Essa perspectiva de intervenção é ratificada pelo pensamento de Lourival Vilanova (2003), para quem a verdadeira liberdade no contexto do desenvolvimento moderno não se limita à ausência de coerção, mas pressupõe a remoção de obstáculos econômicos e sociais que impedem o indivíduo de exercer suas faculdades. Assim, o desenvolvimento só é autêntico quando o Estado atua para converter a liberdade formal em liberdade real (ou material), com a garantia das condições materiais necessárias para que a cidadania seja efetivamente exercida.

Sob esta ótica, a legitimação do Oficial de Registro para deflagrar a REURB-S deixa de ser uma faculdade administrativa para se tornar uma atuação com vistas a concretizar o direito social à moradia, a exigir que este agente delegado seja promotor ativo da justiça com reflexos para o ordenamento do solo urbano.

Para que essa legitimação seja levada a efeito na prática, impõe-se alterar o artigo 14 da Lei nº 13.465/2017, com a inclusão, expressa, do registrador imobiliário no rol de legitimados a iniciar o procedimento (ANEXO B). Tal medida demanda, em contrapartida, uma releitura e flexibilização do artigo 13 da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), de modo a mitigar o tradicional princípio da instância ou rogação, que até então impõe uma postura estritamente passiva ao oficial.

A operacionalização dessa prerrogativa deve ocorrer de forma colaborativa e com contornos bem definidos. O registrador, ao identificar núcleos urbanos informais consolidados em seu acervo, atuará em conjunto com a Defensoria Pública ou com o Ministério Público para a instrução técnica e a viabilização registral dos projetos.

Essa legitimidade deve ser restrita à modalidade de Interesse Social (REURB-S). Tal limitação é fundamental para afastar qualquer conflito de interesses, uma vez que a REURB-S conta com isenção de emolumentos. Dessa forma, assegura-se que a iniciativa de ofício não possua finalidade arrecadatória, mas, sim, o estrito cumprimento da função social da propriedade e no melhor interesse de populações hipossuficientes.

O eventual questionamento sobre conflito de interesses ou quebra de imparcialidade na concentração de funções pelo registrador, que iniciaria, qualificaria e registraria o procedimento, não se sustenta sob a ótica do desenho institucional

proposto. A ausência de viés arrecadatário em decorrência da gratuidade da REURB-S afasta o interesse patrimonial do oficial, mas o principal fator de neutralidade reside no caráter colaborativo e compartilhado da medida. A proposta estabelece uma atuação conjunta e articulada com a Defensoria Pública e o Ministério Público, órgãos dotados de independência funcional que atuarão no controle preventivo e na fiscalização do procedimento.

Outrossim, a iniciativa de atuação do oficial de registro não retira do Município o status de presidente e condutor soberano da REURB. A proatividade do cartório restringe-se ao impulso inicial e ao fornecimento do subsídio técnico e documental especializado. A decisão de mérito sobre a viabilidade urbanística, a demarcação territorial, o deferimento da regularização e a posterior emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) permanece sob a competência exclusiva e discricionária do Poder Executivo municipal. Essa tripartição de competências funcionais (impulso registral, fiscalização ministerial/defensoria e decisão municipal) anula a possibilidade de arbítrio ou concentração de poder decisório nas mãos do delegatário.

Sob o prisma da capacidade operacional, a tese não apresenta inviabilidade prática para as serventias de pequeno porte ou com estrutura enxuta. Cumpre registrar que, no modelo tradicional vigente, quando o Município ou outro legitimado apresenta uma CRF já formada ao balcão, o oficial de registro de uma pequena localidade submete-se, obrigatoriamente, ao complexo juízo de qualificação registral de dezenas ou centenas de novas unidades de forma simultânea e dentro de prazo exíguo previamente definido (15 dias, art. 44, da Lei nº 13.465/2017). Desse modo, o dispêndio da força de trabalho técnica da serventia já é uma realidade legal imposta. A legitimação proposta não institui um dever de ofício cogente ou universal para todas as unidades do país, mas sim uma prerrogativa facultativa baseada no princípio da utilidade, a ser apurada no caso concreto pelo próprio titular com base na realidade local.

O objetivo é possibilitar que, onde houver conveniência e viabilidade operacional, o registrador impulse o início do procedimento e a instrução das fases iniciais por meio do aproveitamento de sua expertise na análise cadastral e no histórico imobiliário. Esse saneamento preventivo do acervo pelo próprio cartório reduz de modo drástico o volume de futuras e sucessivas notas de devolução, o que

otimiza a capacidade de resposta e a eficiência operacional das próprias serventias, independentemente do tamanho, no momento do registro definitivo.

Nesse contexto, reconhece-se que o registrador imobiliário possui informações que formam um todo sistêmico da ocupação territorial. Diferente de outros órgãos, a serventia imobiliária detém a memória cronológica e jurídica da propriedade, fator que permite uma visão holística capaz de integrar a titularidade, os ônus e as limitações administrativas incidentes sobre cada parcela do solo urbano.

Este repositório de dados centralizado oferece um diagnóstico preciso da irregularidade, e torna o oficial o ator tecnicamente mais capacitado para identificar as patologias estruturais que impedem formalizar o assentamento.

Em consequência, a assimetria informativa revela-se de forma nítida quando títulos de "contratos de gaveta", oriundos de loteamentos clandestinos ou desmembramentos irregulares, ingressam no balcão da serventia. Enquanto o registrador, em sede de qualificação registral, identifica o vício de imediato ao confrontar o título com o fólio real, tal irregularidade permanece invisível aos demais setores da administração oficial, os quais muitas vezes não possuem mecanismos de alerta para a ocupação indevida do solo.

Em locais que não possuem matrícula regular ou onde a fragmentação do solo ocorreu em desconformidade à lei, o registrador possui o dever funcional de negar o acesso desses títulos ao fólio real para evitar a perpetuação da ilegalidade. Esse cenário de exclusão formal condena o cidadão à insegurança jurídica e ao "capital morto". Esse quadro evidencia que a negativa de registro, isolada de uma proposta de saneamento, mantém o estado de coisas inconstitucional da informalidade imobiliária.

Diante dessa detecção precoce, a atuação proativa e conjunta com o Ministério Público e a Defensoria Pública permite que o acervo técnico da serventia deflagre medidas céleres para a mitigação dos danos. Frequentemente, outros legitimados, tais quais os próprios moradores ou entidades civis, não possuem o acesso facilitado ou a compreensão técnica necessária sobre o histórico da matrícula original para iniciar o processo. A falta desse domínio informativo gera pedidos de REURB incompletos, que sobrecarregam a estrutura municipal.

Ao legitimar o registrador, a serventia tona-se apta a ser uma consultoria técnica qualificada, para sanear falhas preventivamente. Essa dinâmica de desburocratizar evita numerosas notas de devolução e judicializações desnecessárias

no momento do protocolo da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Assim, harmoniza-se com os princípios fundamentais do sistema registral. O princípio da inscrição ganha efetividade ao buscar o ingresso do título no registro; a continuidade é preservada ao transpor-se o hiato entre a matrícula-mãe e as posses consolidadas; e a especialidade (objetiva e subjetiva) é garantida pela precisão técnica do oficial para individualizar unidades.

A postura proativa concretiza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, em especial o ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e o ODS 16 (instituições eficazes e paz). A inclusão proposta mitiga o rigor e traz nova roupagem ao princípio da rogação ou instância, ao permitir que, em situações de vulnerabilidade social e interesse público (REURB-S), o oficial seja um indutor do processo. O objetivo é transformar o registro de imóveis em uma plataforma não só de inclusão, mas, também, de segurança jurídica.

4.2.3. A importância da Participação do Registro de Imóveis em Negócios Jurídicos dos Processos Estruturais na REURB-S

Segundo a definição trazida por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2014, p. 107), "o processo estrutural⁴⁶ é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal".

A sistemática do processo tradicional revela-se insuficiente diante de conflitos complexos que envolvem políticas públicas e direitos fundamentais. Essa limitação justifica que o magistrado assuma uma postura de verdadeiro equilibrador de relações jurídicas multifacetadas, de maneira a agir com sensibilidade social e consciência para

⁴⁶ Tramita no Senado o Projeto de Lei nº 3/2025, que visa disciplinar o processo estrutural no ordenamento brasileiro, em análise ao texto do PL, vislumbra-se a participação do Registrador de Imóveis como um elemento fundamental para a viabilidade das soluções fundiárias. O referido projeto pauta a atuação de terceiros pelo diálogo entre o juiz, as partes e demais interessados para a construção de um contraditório plural e efetivo, confere ao magistrado a prerrogativa de intimar sujeitos que forneçam subsídios técnicos ou detenham poder decisório sobre as questões controvertidas, independentemente de figurarem originalmente como partes. Nesse contexto de cooperação, a inclusão do Registrador de Imóveis encontra amparo no art. 8º, inciso VII, que permite a convocação de pessoas com contribuições técnicas, ou no art. 9º, § 2º, que prevê a oitiva de entidades públicas ou privadas para a elaboração do plano de atuação, revelando-se uma medida estratégica para garantir a exequibilidade registral das intervenções. Sua presença no processo, ao antecipar diagnósticos técnicos, evita a proliferação de decisões que esbarrem em óbices intransponíveis no fôlio real, e assegura que o provimento judicial alcance a efetiva mutação da realidade imobiliária e a segurança jurídica necessária à regularização fundiária.

além da tipicidade estrita. Nesse cenário, a doutrina identifica a gênese desse movimento na superação dos modelos clássicos, conforme leciona Sérgio Cruz Arenhart:

O processo estrutural tem sua gênese moderna habitualmente identificada com o célebre artigo de Abraham Chayes, 'The Role of the Judge in Public Law Litigation', publicado em 1976 na *Harvard Law Review*. A partir dessa obra, consolidou-se a percepção de que certos litígios (...) exigem um modelo processual distinto do clássico-individualista (...). (Arenhart, 2022, p. 47).

Hermes Zaneti Jr corrobora o entendimento ao enfatizar que os processos estruturais no Brasil sofrem da experiência norte-americana da *Public Law Litigation*⁴⁷, especialmente no que diz respeito à necessidade de o Judiciário atuar na correção de falhas estruturais em políticas públicas e em instituições que perpetuam estados de ilegalidade. (Zaneti JR, 2021).

Apesar de todas as políticas públicas implementadas até o momento para a formalização da propriedade privada urbana e de garantir o direito à moradia social, ainda há um preocupante déficit. Com esta constatação, é possível classificar essa questão na condição de um problema social estrutural.

Portanto, é justificável recorrer aos instrumentos presentes no atual Código de Processo Civil do Brasil (CPC) para conduzir o procedimento sob os pilares do processo estrutural, nos termos das normas contidas nos artigos 139, VI e 190. Elas têm por finalidades, especialmente, conferir ao magistrado o poder de adequação do rito às necessidades do conflito (flexibilização procedimental) e permitir que, ao retirar o foco de um processo de partes (bipolar) para um processo focado nos problemas a serem resolvidos, os interessados possam estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da regularização fundiária (autorregulação processual).

⁴⁷ O conceito de Public Law Litigation (Litigância de Direito Público ou Litigância de Interesse Público) não nasceu de um único processo judicial isolado, mas foi sistematizado e batizado em um artigo acadêmico que se tornou o marco teórico fundamental para o Direito Processual Coletivo moderno. O "Leading Case" é a obra de Abram Chayes. Embora o artigo de Chayes (1976) constitua a base teórica da *Public Law Litigation*, o autor utiliza precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos como substrato prático para demonstrar a transição do modelo clássico/liberal para o modelo de interesse público. Como paradigma tem-se o caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954), que versou sobre a segregação racial em escolas públicas. O referido *leading case* é considerado um divisor de águas por dois fatores principais: a) a alteração do foco da disputa, que deixa de ser bilateral (interindividual) para tornar-se policêntrica (sobre políticas públicas); e b) a exigência de reformas estruturais, em que o magistrado assume um papel ativo na supervisão da implementação da decisão por meio de structural injunctions (medidas estruturantes).

A aplicabilidade de tais normas foram analisadas no REsp nº 1.854.842/CE⁴⁸, de onde é possível destacar os seguintes argumentos: a validade dos negócios jurídicos processuais atípicos deve ser a regra, cabendo ao magistrado um controle apenas a posteriori e limitado às hipóteses de nulidade, abusividade ou vulnerabilidade excessiva, respeitando-se a autonomia privada para a gestão de litígios complexos, o que se mostra especialmente útil para criar um "Calendário de Regularização" em conjunto com o Cartório de Registro de Imóveis, o que evitaria notas de devolução⁴⁹ excessivas e aceleraria a entrega segura dos títulos de propriedade.

Sob essa ótica, a atuação jurisdicional ganha contornos de criação normativa quando o sistema se mostra mais flexível, pois, nos termos das conclusões de Lourival Vilanova, tal flexibilidade "concede ao poder jurisdicional o *law making power*, não só regra para o caso, mas norma abstrata, de validade para toda uma classe (conjunto lógico) de casos" (Vilanova, 2003, p. 485). Desta forma, a homologação de acordos processuais complexos não apenas resolve a lide individual, mas estabelece um padrão de conduta e validade que pode ser estendido a situações jurídicas análogas dentro da gestão imobiliária.

Por meio das alternativas que o processo estrutural possibilita, será possível viabilizar a efetividade de direitos constitucionais que de longa data estão sem solução. Ao permitir a participação dos legitimados e incluir, entre outros, representantes dos registros imobiliários aos atores do Executivo, Defensoria Pública e Ministério Público, ter-se-á multiplicidade de atuantes envolvidos direta e indiretamente com o direito em julgamento. A medida teria o condão de garantir a concretude de direitos a maior parcela possível dos destinatários da solução que se busca no judiciário e, desta forma, alcançar de modo mais eficiente, os objetivos constitucionais. Neste sentido a análise da Dra. Ada Pellegrini Grinover:

⁴⁸O REsp nº 1.854.842/CE, julgado pela Terceira Turma do STJ (Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 04/06/2020), analisou a possibilidade de julgamento de improcedência liminar em Ações Cíveis Públicas sobre acolhimento institucional de menores. A discussão central girou em torno da natureza do conflito, classificado como um litígio estrutural — caracterizado por ser complexo, plurifatorial e policêntrico. O cerne da questão residiu na premissa de que tais litígios não admitem soluções pelo processo civil clássico (adversarial/individual), exigindo o exaurimento da instrução probatória e a construção de medidas estruturantes, sendo, portanto, incompatíveis com o julgamento prematuro ou antecipado do mérito.

⁴⁹ O juízo de qualificação registral constitui o exame de admissibilidade do título em face do ordenamento jurídico. Caso resulte em negativa de ingresso ao fôlio real, o Oficial deve formalizar a Nota de Exigência (ou Nota de Devolução), indicando fundamentadamente os óbices e as providências para o saneamento, nos termos do art. 198 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73).

Alteração da visão de Montesquieu para a divisão de poderes e o papel do Judiciário nos processos estruturais e intervenção de políticas públicas para dar concretude aos direitos constitucionais. O judiciário assume um papel não apenas corretivo, mas com a função de efetivar direitos constitucionais e perseguir o Estado Democrático de Direitos. (Grinover, 2002, p.9-10).

Várias são as causas dos conflitos sociais que clamam por soluções em demandas coletivas. Entre elas, tem-se aquelas decorrentes de recursos escassos, desigualdade econômica, privação de direitos que possibilitem o mínimo existencial, populações vulneráveis em face das questões climáticas. Neste contexto, conforme Ada Pellegrini Grinover, é necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, a considerar os direitos de solidariedade decorrentes de interesses sociais:

(...) a teoria das liberdades públicas forjou uma nova “geração” de direitos fundamentais. Aos direitos clássicos de primeira geração, representados pelas tradicionais liberdades negativas, próprias do Estado liberal, com o correspondente dever de abstenção por parte do Poder Público; aos direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, compostos por liberdades positivas, com o correlato dever do Estado a uma obrigação de “dare”, “facere” ou “praestare”, acrescentou-se o reconhecimento dos direitos de terceira geração, representados pelos direitos de solidariedade, decorrentes dos interesses sociais. E assim foi que o que aparecia inicialmente como mero interesse elevou-se à dimensão de verdadeiro direito, conduzindo à reestruturação de conceitos jurídicos, que se amoldassem à nova realidade. (Grinover, 2002, p.9-10).

Defende-se a adoção do processo estrutural para questões fundiárias e habitacionais visto que estas, por gerarem conflitos sociais de massa e afetarem grande número de pessoas, exige mais do que a simples economia processual, preza pela melhor efetividade dos recursos e afina-se com a ideia de acesso à justiça na forma substancial, conforme destaca Kazuo Watanabe, no sentido que:

(...) a solução dos conflitos na dimensão molecular, com demandas coletivas, além de permitir o acesso mais fácil à justiça, pelo seu barateamento e quebra de barreiras socioculturais, evitará a sua banalização que ocorre de sua fragmentação e conferirá peso político mais adequado às ações destinadas à solução desses conflitos. (Grinover; Watanabe; Nery Junior, 2019, p. 1109).

O processo estrutural, marcado por sua complexidade intrínseca, exige uma alteração na postura jurisdicional em relação à condução do feito. Como ensinam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.:

(...) a complexidade da matéria envolvida na implementação e aplicação de políticas públicas força a migração de um modelo meramente responsivo e repressivo do Poder Judiciário para um modelo resolutivo e participativo, que pode anteceder aos fatos lesivos e resultar na construção conjunta de soluções jurídicas adequadas. (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2017, p. 417).

Nesse cenário, a formalização de negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC) em sede de processos estruturais, fundamentada nas diretrizes da Lei nº 13.465/2017 (REURB), consolida-se como um instrumento imprescindível para conferir operabilidade e efetividade à regularização de núcleos urbanos informais. Essa convergência permite que o magistrado e os atores envolvidos superem o modelo individualista clássico em favor de uma gestão cooperativa do litígio. Alcança soluções jurídicas em sua concreção e atendam aos elementos de fato e valor inerentes à realidade urbana brasileira.

Por meio dessa autorregulação, é possível adaptar o rito processual e os requisitos procedimentais às especificidades de cada núcleo, garantindo que a proteção estatal alcance os beneficiários de forma socialmente útil e célere, conforme escreve Humberto Theodoro Júnior: “a nota da efetividade da tutela jurídica se transformou na busca incessante de aproximar cada vez mais o processo e o direito material, sob inspiração do princípio da instrumentalidade” (Theodoro Júnior, 2003, p. 25).

Essa sinergia procedimental permite que o magistrado e os atores envolvidos superem o modelo individualista clássico em favor de uma gestão cooperativa do litígio, busquem soluções que alcancem o Direito em sua concreção e atendam aos elementos de fato e valor inerentes à realidade urbana brasileira. Por meio dessa autorregulação, é possível adaptar o rito processual e os requisitos procedimentais às especificidades de cada núcleo.

Constata-se incontestemente que a efetividade das decisões estruturais depende do fomento a diversas formas de participação e de publicidade, o objetivo deve ser o de alargar ao máximo o espectro da participação, para proporcionar que os mais diversos interesses sejam abarcados e que os mais diversos grupos sejam representados. Conclui-se que as decisões estruturais devem ser permeadas pela participação em diversos âmbitos da sociedade e não apenas no “campo eleitoral restrito”.

Quando, no século XIX, o processo de democratização se iniciou, o indicador do seu progresso era o alargamento do sufrágio, ou seja, a passagem do

sufrágio restrito ao sufrágio universal. Mas o que importa agora para avaliar o estado de democratização de um determinado país não é mais o 'quem' vota, mas o 'onde' se vota. Com isto quero dizer que o indicador de progresso da democratização hoje não é tanto a passagem da democracia representativa para a democracia direta, quanto a passagem da democracia política para a democracia social. (Bobbio, 2023, p. 65).

O foco central reside na necessidade de permitir a participação e representação adequada dos diversos grupos envolvidos, muitas vezes com posições divergentes. Em última análise, o objetivo é que o processo funcione como uma legítima “arena de debate social” que assegure a eficácia das decisões judiciais e proteja os interesses coletivos. É o que defende Sérgio Arenhart:

O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial. (Arenhart, 2017, p.448).

Sob essa ótica da complexidade, a solução adjudicada clássica cede espaço para a construção consensual, onde a inserção dos negócios jurídicos processuais se torna uma ferramenta indispensável, estimulada pelo viés cooperativo do Código de Processo Civil de 2015.

Reside neste particular a utilidade para que a representatividade adequada se expanda para incluir a figura técnica do Registrador de Imóveis. Se a efetividade da tutela jurisdicional em litígios estruturais depende da exequibilidade da decisão, o Oficial de Registro será um vetor de segurança jurídica, visto que antecipa óbices registrais que poderiam tornar a sentença inócua. A sua participação não ocorre na qualidade de parte interessada no bem da vida, mas um *amicus curiae* qualificado ou terceiro interveniente necessário, e possibilita que o “título” judicial formado na “arena de debate” seja apto a ingressar no fôlio real (o “modo”).

Realmente, é imperativo o reconhecimento de poderes ao juiz para a verificação da representatividade adequada do legitimado. Apesar de a lei já ter elegido os legitimados à propositura da ação civil pública, é salutar a existência de um controle específico e voltado às circunstâncias do caso concreto. (Didier Jr, 2005, p. 95-105).

A representatividade adequada é o conceito que torna factível a introdução dos interesses metaindividuais em juízo e justifica a prolação de uma decisão com efeitos erga omnes (sobre terceiros ausentes). Garante-se, assim, a observância do devido processo legal (*due process of law*) para a coletividade que será sujeita à decisão (Costa, 2009, p. 4).

No sistema brasileiro, a legislação define os legitimados (*ope legis*) autorizados a requerer a REURB, o que inclui os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, que podem atuar diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta. A legitimidade estende-se aos próprios beneficiários, seja de forma individual ou coletiva, admitida a representação por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) ou quaisquer outras associações civis que possuam finalidade institucional voltada ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária. O ordenamento jurídico confere ainda essa prerrogativa aos proprietários de imóveis ou de terrenos, aos loteadores e aos incorporadores, de modo a integrá-los ao procedimento, além de instituir a atuação da Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes, e do Ministério Público.

Contudo, a jurisprudência tem demonstrado uma tendência de exigir o controle judicial da representatividade adequada (*ope iudicis*) no caso concreto, mesmo para legitimados presumidamente adequados. (Costa, 2009, p. 14).

Em conflitos do tipo estrutural é de todo salutar a maior promoção da participação, que pode dar-se por instrumentos diversos, como as consultas, as audiências públicas, a admissão (ou solicitação oficiosa) de *amici curiae*, entre outros. Em suma, a participação potenciada de todo o plexo de interesses é fundamental não apenas para a legitimação das decisões, mas, sobretudo, para que se atinja uma solução ótima para o equacionamento do conflito. (Nunes, Cota E Faria, 2019, p. 1059).

A dogmática tradicional dos interesses transindividuais — estanque nas categorias de difusos, coletivos e individuais homogêneos prevista no art. 81 do CDC — mostra-se por vezes insuficiente para lidar com a dinâmica da regularização fundiária. Conforme a teorização contemporânea, notadamente a de Edilson Vitorelli

(2016), faz-se necessário deslocar o eixo de análise da classificação estática dos direitos para a classificação dos litígios.

A premissa central é que os conflitos coletivos não são homogêneos; eles variam em graus de conflituosidade (desacordo interno sobre a solução) e complexidade (dificuldade de definição da pretensão e da tutela). A regularização fundiária, ao envolver múltiplos interesses e alta complexidade técnica, não pode prescindir de uma análise que considere a viabilidade prática da solução final.

Assevera-se, por derradeiro, que o cenário contemporâneo exige ainda superar a visão linear para a solução de problemas de tal complexidade. A transição para o pós-modernismo — que reconhece os limites da razão absoluta e a instabilidade inerente à vida — justifica o abandono de fórmulas dogmáticas rígidas em favor de soluções dinâmicas e complexas diante do desequilíbrio social brasileiro.

Dentre os atores colaborativos, defende-se a participação estratégica do sistema registral imobiliário. O fundamento deste argumento é de que o sistema registral detém cadastros com informações essenciais sobre a real condição jurídica dos imóveis e, portanto, possui o condão de sugerir, corrigir, definir, prevenir e conferir precisão técnica aos negócios jurídicos imobiliários que serão deflagrados a partir deste processo estrutural.

A atribuição de legitimidade ativa ao registrador para deflagrar a REURB-S (administrativa ou judicialmente) harmoniza-se com a tendência de extrajudicialização e de expansão das competências resolutivas dos cartórios, consolidada na última década.

Esse movimento teve marcos decisivos pela introdução da usucapião extrajudicial pelo Código de Processo Civil de 2015 (art. 216-A da Lei nº 6.015/1973), posteriormente aprimorada pela própria Lei nº 13.465/2017 para garantir maior celeridade, e, mais recentemente, a instituição da adjudicação compulsória extrajudicial pela Lei nº 14.382/2022 (art. 216-B da Lei nº 6.015/1973).

A absorção natural desses institutos pela função registral reforça que o oficial de registro possui plena aptidão técnica para formar títulos e sanear irregularidades dominiais complexas diretamente em sede administrativa.

Longe de fragilizar o sistema, essa proatividade reforça a segurança jurídica, pois submete a regularização ao rigoroso controle de legalidade e à especialidade técnica de quem guarda o histórico imobiliário, para comprovar que a eficácia do direito inscrito não depende da inércia, mas da eficiência institucional.

A participação dos agentes delegados para a viabilização da regularização fundiária, no contexto judicial dos processos estruturais, encontra um importante alicerce normativo na Resolução nº 350/2020⁵⁰ do Conselho Nacional de Justiça, que institui diretrizes para a cooperação judiciária nacional. Ao estabelecer mecanismos de cooperação interinstitucional, a referida norma abre caminho para uma integração mais profunda entre o Poder Judiciário e os serviços extrajudiciais, com vistas a superar a visão clássica de participação meramente episódica.

Nesse sentido, ratifica-se a utilidade de aprovar-se norma que promova a participação frequente e ativa dos notários e registradores de imóveis desde as fases iniciais de diagnóstico e saneamento. Isso porque o artigo 16⁵¹ da referida Resolução e seus incisos não elenca de forma expressa o agente delegado do foro extrajudicial em seus incisos, muito embora, a natureza técnica e a responsabilidade pela segurança jurídica dos registros tornem sua presença indispensável para o confronto de dados e a prevenção de sobreposições. Assim, sua atuação deixa de ser uma opção administrativa para se tornar um elemento estratégico de eficácia processual, para garantir que as decisões judiciais em matéria fundiária guardem estrita conformidade com a realidade do acervo registral.

Um ponto crucial na efetividade dos acordos em litígios estruturais reside na definição da extensão subjetiva da obrigatoriedade do cumprimento, especialmente diante da instabilidade temporal inerente a esses processos de longa duração. A crítica central recai sobre a fragilidade da "aderência" aos compromissos firmados

⁵⁰ A Resolução nº 350/2020 do CNJ estabelece diretrizes e procedimentos para a cooperação judiciária nacional, visando conferir maior agilidade, desburocratização e eficácia à prestação jurisdicional por meio de mecanismos de auxílio direto e atos concertados entre órgãos do Poder Judiciário. A norma foca na integração interinstitucional para a gestão de processos complexos, repetitivos ou que exijam a coordenação de competências. Ressalte-se que, ao elencar os sujeitos e instituições aptos a figurar como cooperantes no âmbito interinstitucional — como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Administração Pública —, a referida Resolução não inclui o Oficial Registrador de Imóveis (ou as serventias extrajudiciais) em seu rol de destinatários. Essa lacuna normativa ocorre a despeito da natureza técnica essencial do registrador para o saneamento de dados e a eficácia das decisões judiciais em matéria fundiária e patrimonial.

⁵¹ Art. 16. A cooperação interinstitucional poderá ser realizada entre quaisquer instituições, do sistema de justiça ou fora dele, que possam contribuir para a execução da estratégia nacional do Poder Judiciário, promover o aprimoramento da administração da justiça, a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional, dentre as quais:

I – Ministério Público;

II – Ordem dos Advogados do Brasil;

III – Defensoria Pública;

IV – Procuradorias Públicas; ([redação dada pela Resolução n. 421, de 29.9.2021](#))

V – Administração Pública; e ([redação dada pela Resolução n. 421, de 29.9.2021](#))

VI – Tribunais arbitrais e árbitros(as)". ([redação dada pela Resolução n. 421, de 29.9.2021](#))

quando ocorrem sucessões na titularidade das funções envolvidas, o que desafia a continuidade das obrigações pactuadas.

No âmbito do Executivo Municipal, a alternância de gestão política não deveria, à luz do princípio da impessoalidade, servir de escusa para o descumprimento de acordos; contudo, a prática revela tensões operacionais quando a nova administração não ratifica politicamente os termos estipulados pelo antecessor.

A questão ganha contornos complexos na esfera extrajudicial, devido ao caráter pessoal da delegação do serviço notarial e de registro: a substituição do Oficial — seja por vacância, intervenção ou novo concurso — impõe o desafio jurídico de vincular o novo delegatário a flexibilizações procedimentais ou obrigações de fazer anuídas pelo titular anterior. Assim, exige-se que o negócio jurídico processual possua força institucional vinculante que transcenda a subjetividade da pessoa física do gestor momentâneo, sob pena de colapso da solução estrutural desenhada.

Por conseguinte, a representatividade adequada nos litígios estruturais de regularização fundiária não deve se restringir apenas à legitimidade dos grupos sociais afetados (aspecto subjetivo), mas deve abarcar a capacidade técnica de concretização do direito (aspecto funcional).

Ao integrar o Registrador de Imóveis no contraditório participativo, o processo estrutural ganha em eficiência e resolutividade. Evita-se, assim, a prolação de decisões inexecutíveis e assegura-se que a mudança de paradigma — do privado/público para o individual/transindividual — resulte na efetiva titulação e acesso à moradia, no cumprimento da função social da propriedade e do próprio processo judicial.

Formalizar os negócios jurídicos complexos no âmbito da regularização fundiária, a exemplo de doações de bens dominiais ou termos de compromisso municipais, exige uma perspectiva relacional e cooperativa, na qual o rito judicial transmuda-se em uma arena de debate social indispensável para viabilizar a infraestrutura urbana e a pacificação social. Sob tal premissa, a dogmática processual clássica, centrada na bipolaridade entre autor e réu, revela-se insuficiente para equacionar os múltiplos conflitos derivados da problemática fundiária brasileira.

Assim, a transição para o processo estrutural e a ampla participação de diversos atores, tanto da esfera pública quanto da privada, fundamentam-se na necessidade de construir soluções jurisdicionais substantivas que transcendam o modelo meramente repressivo.

4.3. O SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO BRASILEIRO E A CONTRIBUIÇÃO PARA POTENCIALIZAR O SISTEMA DE CRÉDITO (LEI 14.711/2023)

A compreensão do impacto da Lei nº 14.711/2023 exige um recuo histórico à gênese do Registro de Imóveis no Brasil, cujo surgimento transcende o inventário de terras para consolidar a proteção da segurança jurídica hipotecária. Este sistema registral surgiu em resposta imperativa à necessidade de organização do crédito em uma nação em transição para a industrialização, ocupação e exploração do vasto território, o que permitiu transformar a propriedade imobiliária em um ativo financeiro capaz de circular riqueza.

O sistema de crédito imobiliário brasileiro, estruturado historicamente a partir do modelo clássico do crédito hipotecário voltado ao financiamento e à produção rural, ainda preserva grande importância e relevância econômica para o desenvolvimento do setor agropecuário nacional. No entanto, o objeto do presente estudo não se funda nesse extrato agrário ou nas garantias reais tradicionais que operam no campo. A linha de investigação concentra-se na oportunidade de utilização do imóvel urbano que, após alcançar o status de formalidade jurídica por meio do procedimento de regularização fundiária, passa a ter aptidão para figurar como objeto de novas garantias reais, com especial destaque para a alienação fiduciária da propriedade superveniente.

O percurso normativo iniciou-se com a Lei Orçamentária 317/1843 e a Lei de Terras de 1850, consolidou-se por meio do Decreto 482/1848, da Lei 1.237/1864 e do Regulamento 3.453/1865, marcos que instituíram a transcrição dos títulos para a eficácia de direitos reais perante terceiros.

Posteriormente, o sistema recebeu confirmação com os Decretos 3.272/1885, 169-A/1890 e 370/1890, até alcançar amplitude a partir do Código Civil de 1916 (art. 856). Por fim, o modelo estabilizou-se com as Leis e Decretos 4.827/1924 e 18.542/1928, além do Decreto 4.857/1939, diplomas que estabeleceram a obrigatoriedade da transcrição para atos diversos, a exemplo de sentenças de usucapião e partilhas.

A conformação normativa do registro de imóveis manteve-se, primordialmente, voltada à proteção do crédito hipotecário, cuja hegemonia legislativa e prática perdurou com plena força até a edição da Lei nº 9.514/1997. Contudo, sua eficácia era mitigada pela morosidade dos processos de execução judicial, o que

elevava o risco do credor e, consequentemente, o custo do capital.

Com a introdução da Alienação Fiduciária de bens imóveis, o Registro de Imóveis assumiu uma função ainda mais orgânica: a de controle de disponibilidade e execução extrajudicial. O oficial registrador passou a ser o garantidor de um rito célere que, ao retirar do Judiciário o gargalo da execução, permitiu uma queda estrutural nos *spreads* bancários e um aumento significativo na oferta de crédito imobiliário.

A relevância do sistema registral é mensurável através da correlação entre o volume de crédito e o Produto Interno Bruto (PIB). Dados do estudo publicado pelo IPEA (2020), intitulado: Evolução recente do mercado de crédito imobiliário no Brasil, demonstram que, enquanto em países desenvolvidos o crédito imobiliário chega a representar em média entre 50% e 75% do PIB, no Brasil esse índice, embora tenha crescido significativamente nas últimas décadas, ainda se encontra em patamares inferiores, com espaço para um vasto potencial de expansão.

O advento da Lei nº 14.711/2023 representa o ápice desse processo de aperfeiçoamento ao introduzir contribuições disruptivas para o sistema registral, destacando-se o aprimoramento da alienação fiduciária superveniente. Esta permite ao proprietário otimizar o "valor de sobra" de um único imóvel para garantir múltiplas operações de crédito sem a necessidade de quitação total da dívida anterior. Ao mesmo tempo, consolida o Registro de Imóveis na competência de um centro técnico de controle e gestão da disponibilidade desses ativos.

A modernização do Registro de Imóveis constitui o pressuposto para que o Brasil atinja níveis de desenvolvimento econômico compatíveis com as grandes potências. Segundo dados do Banco Central do Brasil (BCB)⁵², referentes ao período de dezembro de 2018 a dezembro de 2025, o volume de garantias registradas revela dominância da alienação fiduciária sobre a hipoteca.

Enquanto as contratações por alienação fiduciária mantêm um fluxo robusto, com oscilações predominantes entre 50 mil e 100 mil unidades mensais, a hipoteca apresenta-se marginalizada, com volumes estáveis situados em um patamar inferior a 10 mil operações ao mês. Este dado evidencia que o mercado, mesmo diante das propostas de utilização de execução extrajudicial da hipoteca, ainda prefere instrumentos que transfiram desde logo o domínio ao credor, que por previsão legal

⁵² A fonte oficial para estes indicadores, que refletem a preferência do sistema financeiro pela transferência de imediato do domínio na modalidade da alienação fiduciária, é o Banco Central do Brasil, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>.

(art. 23⁵³ da Lei 9.514), possui efeito imediato com o registro do título.

A participação do Registro Imobiliário brasileiro nessas modalidades de constituição de garantias reais não é meramente formal; é estruturante. Ao garantir que o título registrado tenha fé pública e eficácia imediata, o RI reduz as assimetrias de informação e os riscos operacionais, além de revestir-se de um lastro da confiança necessária para expandir o mercado de capitais e para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

4.3.1 Evolução, Segurança Jurídica e Oportunidades para os Negócios Jurídicos de Alienação Fiduciária em Garantia.

A trajetória da alienação fiduciária é uma resposta funcional às necessidades do Direito Civil, na qual o legislador adapta as prerrogativas de domínio para viabilizar a utilização econômica dos bens no mercado, nos termos que leciona José Carlos Moreira Alves⁵⁴ (1979, p. 7). Essa dinâmica fundamenta-se na própria essência do ramo jurídico em questão, pois, conforme a lição clássica de Orlando Gomes, "o Direito das Coisas regula o poder dos homens sobre os bens e os modos de sua utilização econômica" (Gomes, 2012, p. 7). Assim, a transição da *fiducia* romana para o sistema brasileiro contemporâneo exemplifica essa moldagem das normas de poder para atender às finalidades de circulação de riquezas e fomento ao crédito.

Historicamente, a *fiducia* era um instituto fundamentado na confiança estrita (*fides*). Moreira Alves (1979) detalha que o devedor transferia a propriedade plena de

⁵³ Art. 23. Constitui-se a propriedade fiduciária de coisa imóvel mediante registro, no competente Registro de Imóveis, do contrato que lhe serve de título.

⁵⁴ Segundo a perspectiva histórica de José Carlos Moreira Alves, a alienação fiduciária brasileira possui raízes na sofisticada adaptação de institutos clássicos às demandas do mercado moderno. O instituto surgiu como uma resposta à ineficiência das garantias tradicionais, como o penhor e a hipoteca, que não atendiam à celeridade exigida por uma sociedade industrializada. Sob a influência direta da doutrina germânica sobre o negócio fiduciário e inspirada pelo modelo anglo-saxão do *trust receipt*, a legislação brasileira consolidou uma estrutura baseada na confiança (*fides*) e no desdobramento da posse. Naquela fase inicial, contudo, a aplicação do instituto restringia-se estritamente à alienação de bens móveis, com o objetivo de facilitar o financiamento de mercadorias e o escoamento da produção industrial.

O ex-Ministro Moreira Alves desempenhou um papel fundamental nessa evolução ao atuar como o redator do anteprojeto que resultou no Decreto-Lei nº 911/1969. Este decreto operou uma reformulação profunda no sistema jurídico, com foco principal na disciplina processual da garantia fiduciária para conferir maior segurança aos credores. O objeto central da norma foi a criação de instrumentos céleres para a recuperação do bem em caso de inadimplência, como a ação de busca e apreensão e a ação de depósito, além de definir o domínio resolúvel e a posse indireta do credor. Assim, o Decreto-Lei nº 911/1969 buscou o equilíbrio entre a proteção dos investimentos e o desenvolvimento do crédito ao consumidor.

um bem ao credor via atos solenes, como a *mancipatio* ou a *in iure cessio*. Esse negócio desdobrava-se na *fiducia cum creditore*, voltada à garantia de obrigações, e na *fiducia cum amico*, destinada à guarda ou preservação de bens em tempos de instabilidade, sendo esta última a precursora conceitual do *Trust* no sistema do *Common Law* (Alves, 1979, p. 20).

Com o passar do tempo, a *fiducia* caiu em desuso por ser excessivamente onerosa ao devedor, que, ao transferir o domínio total, ficava vulnerável a eventuais alienações do bem por parte do credor a terceiros (Alves, 1979). Essa insegurança jurídica, em que o devedor perdia a possibilidade de recuperar a coisa em si e restava apenas com direito à indenização, impulsionou a evolução para o penhor (*pignus*) e a hipoteca (*hypotheca*). Nestes modelos, a propriedade permanecia com o devedor, conferindo ao credor apenas um direito real de garantia sobre o valor do objeto.

Conforme detalha Moreira Alves, a alienação fiduciária brasileira distancia-se do modelo romano clássico, no qual o fiduciário detinha um poder absoluto limitado apenas pela *fides* (confiança), o que permitia a possibilidade de abuso. Na estrutura nacional, o instituto aproxima-se da configuração germânica, na qual a transferência da propriedade ocorre sob uma condição resolutiva real. Desse modo, a titularidade do credor encontra limites automáticos na própria lei: alcançada a finalidade do negócio, a resolução opera com eficácia *erga omnes*, o que elimina a vulnerabilidade do devedor típica do sistema romano e impede que o credor exerça poderes além do estrito escopo da garantia. (Alves, 1979, p. 22-23).

No negócio fiduciário de tipo germânico, o desdobramento da posse entre direta e indireta ocorre apenas mediante a convenção expressa do *constitutum possessorium*, ao passo que, na alienação fiduciária em garantia do modelo brasileiro, essa fragmentação deriva imperativamente da lei, que institui o alienante como possuidor direto e depositário legal. Entretanto, a alienação fiduciária não se confunde com o negócio fiduciário propriamente dito (tipo romano), pois, enquanto este apoia-se na confiança e no risco de abuso pelo fiduciário, a modalidade brasileira é um negócio jurídico típico, com poderes restringidos por lei ao escopo da garantia e dotado de resolução automática. Da mesma forma, distingue-se do *trust receipt*⁵⁵, cujo

⁵⁵ Segundo Moreira Alves, o *trust receipt* é um instituto proveniente do direito anglo-saxão, com aplicação consolidada na prática bancária de países de tradição jurídica inglesa. Embora utilizado na Inglaterra, sua maior difusão e desenvolvimento ocorreram nos Estados Unidos, onde é peça fundamental no comércio de exportação e importação. O autor registra que os idealizadores da alienação fiduciária no Brasil — os advogados José Luiz Bulhões Pedreira e George Siqueira —

objetivo principal é permitir que o próprio devedor venda a mercadoria para saldar o débito, prática vedada no sistema brasileiro, onde a venda é prerrogativa exclusiva do credor após o inadimplemento. Como sintetiza Alves:

(...) o desdobramento da posse em *direta* e *indireta* só ocorre se se avençar o *constitutum possessorium*, ao passo que, na alienação fiduciária em garantia, isso se dá por força da lei, que, ademais, considera o alienante (possuidor direto) depositário legal da coisa cuja propriedade resolúvel foi transferida ao credor. (Alves, 1979, p.23-24).

Embora os idealizadores da lei brasileira tenham inspiração no citado o *trust receipt*, a estrutura da alienação fiduciária assemelha-se mais estritamente à figura do *chattel mortgage* do direito anglo-saxão. Em ambos os institutos, o devedor transfere a propriedade legal de um bem móvel ao credor sob condição resolutiva e mantém a posse para uso produtivo, o que configura uma garantia real sobre coisa própria do devedor antes da transferência. Essa paridade é reforçada pelo sistema de publicidade registral e pela possibilidade de o credor retomar a posse e vender o objeto para satisfazer o crédito em caso de mora. Conforme conclui o autor:

Em conclusão, verifica-se que a alienação fiduciária em garantia, negócio jurídico típico que é, não se enquadra entre os negócios fiduciários propriamente ditos, diferenciando-se, também, dos negócios fiduciários do tipo germânico e ainda que apresente semelhanças com o *trust receipt* e vários pontos de contato com o *chattel mortgage*, é instituto próprio do direito brasileiro, em cujo sistema do qual, à primeira vista, parece aberrar se ajusta dogmaticamente, já prestando amplo benefício como instrumento jurídico adequado à segurança do crédito. (Alves, 1979, p. 32).

O renascimento moderno do instituto, especialmente no Brasil, ocorreu para suprir a necessidade de agilidade que as garantias clássicas já não ofereciam ao mercado financeiro. A introdução da alienação fiduciária de bens móveis em 1965, pela Lei 4.728 e de bens imóveis em 1997 (Lei nº 9.514/97) revolucionou o setor ao permitir a retomada extrajudicial dos bens em caso de inadimplência. Para além da agilidade em comparação à via processual judicial, a eficácia desse modelo reside na sua própria natureza jurídica, a qual Arnaldo Rizzardo define nos seguintes termos:

declararam expressamente que o instituto brasileiro se inspirou no modelo do *trust receipt* para preencher uma lacuna no sistema financeiro nacional. O termo, que pode ser traduzido como "recibo de confiança", designa um documento emitido em uma operação tripartite que envolve o vendedor, o comprador (devedor) e o financiador, geralmente uma entidade financeira.

Conceitua-se a alienação fiduciária em garantia como o negócio jurídico pelo qual uma das partes adquire, em confiança, a propriedade de um bem, obrigando-se a devolvê-la tão logo venha a ocorrer o acontecimento a que se subordinara tal obrigação, ou tenha solicitada a restituição. Ou seja, trata-se de um negócio fiduciário de garantia, pelo qual o devedor transfere a favor do credor a propriedade de uma coisa móvel, permanecendo ele com a posse, e colocando-se na posição de depositário. (Rizzardo, 2006. p. 1.298).

Nesse aspecto, a evolução do instituto da alienação fiduciária no cenário brasileiro, consolidada pela Lei nº 9.514/1997 e modernizada pelo Marco Legal das Garantias (Lei nº 14.711/2023). Reflete uma tendência global de atualização das garantias reais clássicas, tal qual a hipoteca, por mecanismos de execução extrajudicial mais ágeis e seguros. Historicamente, o sistema anterior represava um vasto potencial econômico devido à alta taxa de congestionamento do Judiciário, que tornava o crédito imobiliário escasso e oneroso.

A Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 242/2021⁵⁶ revela elementos peculiares com relação à sistemática da alienação fiduciária no Brasil, sob a égide da Lei nº 9.514/1997 até a recente modernização pela Lei nº 14.711/2023. Evidenciou um expressivo potencial econômico que permanecia represado devido à subutilização de garantias (item 15). No sistema anterior, cada ativo imobiliário podia viabilizar apenas uma operação de crédito, independentemente de o valor da dívida ser significativamente inferior ao valor do bem (item 16). Tal situação contrasta com o potencial inexplorado, considerado o valor estimado do mercado imobiliário residencial urbano brasileiro, situado entre R\$ 8 e R\$ 10 trilhões (item 12), evidenciando-se um vultoso patrimônio que demanda regularização formal. Tal formalização é condição essencial para que esses ativos sejam representados como lastro eficiente, o que permite a sua plena integração à dinâmica econômica e ao sistema de garantias nacional.

A evolução da cobertura de garantias, que saltou de 31% em 2004 para 99,3% em 2018 (Jardim; Lorrany, 2020, p. 12), reforça a importância de que o ativo esteja formalizado para que possa ser objeto de garantia e impulsionar a circulação de riquezas na economia.

⁵⁶ Projeto de Lei nº 4188/2021. Exposição de Motivos Interministerial – EMI. Dispõe sobre serviço de gestão especializada de garantias, aprimoramento das regras de garantias, o resgate antecipado de Letra Financeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309053>. Acesso em: 10 abr. 2026.

Essa transição normativa é uma política de Estado voltada ao direito ao desenvolvimento socioeconômico, para aproximar o Brasil dos patamares de países desenvolvidos (EMI, item 39). Enquanto nações como Suíça e Dinamarca possuem uma relação de crédito imobiliário em razão do PIB superior a 100%, e os Estados Unidos mantêm cerca de 50%, o Brasil atingiu apenas 9,33% em 2018 (Jardim; Lorrany, 2020, p. 12).

O cenário atual do crédito imobiliário no Brasil (2025) revela certa estagnação se comparado aos indicadores de 2018, entretanto, com elevado potencial de expansão, com participação que hoje gravita em torno de 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Conforme as diretrizes da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, a meta estratégica é promover um salto nesse patamar e projetar elevar a fatia do setor para um intervalo entre 15% e 20% do PIB no horizonte de dez anos. Essa projeção visa equiparar o mercado brasileiro aos níveis de outras nações da região, entre elas o Chile, que já apresentava um índice de 17% do PIB em 2004⁵⁷, fundamentando-se em um plano que busca novas fontes de financiamento para sustentar o crescimento habitacional e a dinâmica econômica nacional (ACCENTURE, 2007).

O Novo Marco Legal das Garantias (Lei nº 14.711/2023) instituiu mecanismos para reverter a subutilização do estoque imobiliário nacional, com vistas a ampliar a participação do crédito habitacional no Produto Interno Bruto (PIB). Ao permitir o compartilhamento e a extensão de garantias (EMI, item 28), com fins de reduzir a insegurança jurídica e eliminar o empoçamento de ativos (EMI, item 15). O objetivo central foi fomentar a competição bancária e reduzir as taxas de juros, para a eficiência do sistema das garantias no mercado interno, e incluir o sistema de registros, como motor para a retomada econômica sustentável (EMI, item 3).

Os frutos dessa reforma já são percebidos nos indicadores de Crédito com Garantia Imobiliária (CGI), conforme o Relatório de Crédito de março de 2026, divulgado no endereço eletrônico do Ministério da Fazenda e Secretaria de Reformas Econômicas. Após a implementação do Novo Marco Legal das Garantias, o saldo médio desse produto saltou de R\$ 15,77 bilhões para R\$ 24,36 bilhões. As concessões mensais também apresentaram crescimento, com elevação de uma

⁵⁷ O índice faz parte do estudo apresentado pelo documento elaborado em 2007 pela consultoria Accenture e apresentado ao Banco Central do Brasil – BACEN, com o objetivo de fornecer um diagnóstico e propostas estratégicas para o fortalecimento do mercado de crédito imobiliário no Brasil.

média prévia de R\$ 705,38 milhões para R\$ 1.019,00 milhões. Paralelamente ao aumento do volume, a inadimplência média nas operações de CGI recuou de 3,67% para 2,54% (BRASIL, 2026, p. 16), o que colabora com a conclusão de que a maior celeridade na execução extrajudicial e a modernização das regras não apenas ampliaram a oferta, mas, também, conferiram maior higidez e segurança jurídica ao sistema financeiro nacional.

Ao adotar modelos inspirados em economias desenvolvidas — as estruturas de *trust deed* anglo-saxãs —, o Brasil passou a permitir a sucessividade de garantias sobre o mesmo imóvel, com o propósito de transformar a propriedade em um ativo dinâmico. Essa arquitetura financeira permite que o "valor de equidade" do bem seja reutilizado em sucessivas operações de crédito, otimiza o fluxo de capital e alinha o país às melhores práticas internacionais de eficiência de mercado.

Contudo, a viabilidade desse sistema de garantias sucessivas e a consequente maximização dos frutos da propriedade dependem, intrinsecamente, de superar-se a informalidade fundiária. Um imóvel desprovido de registro formal é um "capital morto", incapaz de ser oferecido em garantia ou de integrar o circuito financeiro oficial. Nesse contexto, a regularização fundiária (REURB) apresenta-se não apenas na condição de uma política de habitação, mas uma estratégia fundamental de desenvolvimento socioeconômico.

Ao converter a posse em propriedade registrável, o Estado formaliza o ativo e permite que ele sirva de lastro para o sistema de garantias. Essa transição é uma imposição do direito ao desenvolvimento, o qual eleva a regularização ao *status* de política de Estado essencial para que o Brasil reduza o abismo de produtividade em relação aos países desenvolvidos. Assim, tem-se a oportunidade de integrar as periferias urbanas ao sistema de crédito e aos frutos do desenvolvimento socioeconômico.

4.3.2. O Contexto da Mudança de Paradigma e a Relevância da Alienação Fiduciária da Propriedade Superveniente no Sistema de Garantia Real Brasileiro

A intervenção normativa levada a efeito via edição da Lei 14.711/2023 trouxe grandes reflexos para diversas áreas do direito brasileiro, tanto o imobiliário, notarial, processual, o de crédito, além da mudança de paradigma para o ora estudado direito

registral. A extrajudicialização⁵⁸ foi privilegiada, tendo sido abertas novas vias de atuação para resolução de conflitos decorrentes dos negócios jurídicos, com vistas à recuperação do crédito e para o melhor aproveitamento do capital pelo tomador.

É possível relacionar diversos aspectos da Lei do Marco Legal das Garantias (Lei nº 14.711/2023) com os princípios de eficiência e modernização defendidos pela Lei Modelo sobre Garantias Reais da UNCITRAL (Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional) de 2016 e dos os princípios da UNIDROIT (Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado). Em especial com as orientações decorrentes da *Convenção de Cidade do Cabo*, a qual defendeu a necessidade de adotar medidas e regras claras sobre a constituição e efeitos das garantias internacionais. Esta regra harmoniza com os novos instrumentos de execução extrajudicial das garantias, tanto hipotecárias, como as decorrentes da alienação fiduciária no ordenamento brasileiro.

O objetivo dessa convergência foi, no âmbito da política econômica nacional discutida pelo Ministério da Economia, para reduzir o custo do crédito e aumentar a segurança jurídica no mercado financeiro brasileiro. Desta forma a alinhar-se aos padrões internacionais de crédito e aumentar posições no ranking de melhores países para fazer negócios (doing business e b-ready do banco mundial).

Traços da influência da Lei Modelo da ONU podem ser observados uma vez que essa propõe um tratamento jurídico uniforme para as garantias reais, independentemente da denominação do contrato (seja penhor, alienação fiduciária ou cessão de recebíveis). A Lei brasileira avançou nessa direção ao facilitar o uso de uma mesma garantia para múltiplas operações de crédito (garantias supervenientes), aproximando o sistema brasileiro da visão de "unidade" de valor do bem onerado.

O modelo da ONU enfatiza que a eficácia contra terceiros e a prioridade de uma garantia dependem de um sistema de registro eficiente e acessível. Já o Marco Legal das Garantias reforça a importância da centralização e fluxo eletrônico dos registros para garantir que o credor que registrar primeiro tenha a prioridade absoluta. Isso reduz as incertezas sobre a existência de ônus ocultos sobre os bens.

⁵⁸ No que tange à expansão das competências delegadas aos registros públicos, a doutrina especializada privilegia o termo extrajudicialização em detrimento de desjudicialização. Tal preferência justifica-se pelo fato de as inovações legislativas não visarem à exclusão da via jurisdicional, mas sim à ampliação do rol de faculdades postas à disposição do interessado. Assim, preserva-se o princípio da inafastabilidade da jurisdição, enquanto se oferece a via extrajudicial como uma alternativa procedimental facultativa, pautada pela celeridade e eficiência. (Gruber, 2020).

Uma das maiores contribuições da Lei Modelo é a previsão de métodos de execução que não dependem necessariamente de intervenção judicial (extrajudiciais), desde que garantidos o aviso e o contraditório. O Brasil expandiu significativamente a execução extrajudicial para diversos tipos de garantias, a permitir que a recuperação do crédito seja feita de forma célere com as serventias registrais, a refletir diretamente as diretrizes de "resolução rápida" da UNCITRAL.

Verifica-se que a UNCITRAL estabelece regras claras de prioridade baseadas na ordem cronológica de registro (*prior in tempore, potior in jure*). A nova lei brasileira clarifica a gestão de prioridades em casos de múltiplos credores sobre o mesmo bem. Permite que o valor excedente de uma garantia seja utilizado para garantir novas dívidas, a observar, estritamente, a ordem de anotação no registro. Essa possibilidade do ordenamento interno e no âmbito das Alienações Fiduciárias em Garantia de Imóveis, foi denominada de Alienação Fiduciária da Propriedade Superveniente (AFGS).

A consolidação formal do direito real de propriedade é considerada um pilar essencial para a estabilidade econômica. A exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016, que precedeu reformas significativas no ordenamento fundiário, já destacava a função do registro:

É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo. (BRASIL, 2016, p. 8).

Tem-se ainda que as discussões brasileiras que proporcionaram a redação do texto de reforma que culminou no Projeto de Lei 4188/2021 aprovado, posteriormente, mediante a Lei 14.711/2023, foram travadas no âmbito da Iniciativa de Mercados de Capitais – IMK, grupo de trabalho do governo federal, sob coordenação do Banco Central do Brasil, cujo objetivo declarado em intenção inicial de trabalho foi o de avaliar e propor medidas de aperfeiçoamento regulatório para reduzir o custo de capital no Brasil⁵⁹.

A utilidade da segurança jurídica conferida pelo registro dos títulos alcança

⁵⁹ Projeto de Lei nº 4188/2021. Dispõe sobre serviço de gestão especializada de garantias, aprimoramento das regras de garantias, o resgate antecipado de Letra Financeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309053>.

contornos práticos fundamentais na jurisprudência pátria, conforme a decisão proferida em 20/01/2025 pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça. A interpretação ratifica que a eficácia do regime especial da Lei nº 9.514/1997 — inclusive para afastar as regras gerais de rescisão do Código de Defesa do Consumidor (CDC) conforme o Tema 1.095/STJ — pressupõe o registro do contrato no fôlio real. A ausência ou a negligência em formalizar a garantia perante o Registro de Imóveis impede utilizar o rito da execução extrajudicial. Desta forma, o negócio jurídico está sujeito às normas consumeristas comuns e reforça a indispensabilidade do ato registral para constituir a propriedade fiduciária⁶⁰

O contexto de ampliação de acesso ao crédito aliado aos novos instrumentos para recuperar o capital impulsionaram a reforma trazida pelo novo marco legal das garantias e tornou o tema de interesse para o sistema registral, sem o qual a medida proposta não se aperfeiçoa.

4.3.3 O Marco Legal de Garantias e a Participação do Sistema Registral para Viabilizar o Registro Sucessivo de Garantias Imobiliárias

A promulgação da Lei nº 14.711/2023, o Marco Legal das Garantias, consolidou a competência do Registro de Imóveis (RI) para desburocratizar e promover eficiência ao crédito imobiliário no Brasil. Ao expandir as atribuições dos oficiais registradores, a nova legislação permitiu que o RI assumisse a gestão e execução extrajudicial das garantias.

Essa centralidade possibilita otimizar o fluxo de informações e reduzir a necessidade de intervenção judicial, confere celeridade para recuperar ativos e fortalecer a confiança dos agentes econômicos no sistema de garantias reais.

Nesse novo cenário, as atribuições do RI alinham-se a uma tendência global para modernizar os sistemas de registro, que passam a incorporar mecanismos mais ágeis de constituição e execução de ônus. Essa evolução reflete a busca por padrões

⁶⁰ No julgamento noticiado pelo Superior Tribunal de Justiça (Notícia de 20/01/2025, referente à decisão da Terceira Turma), a Corte estabeleceu que a vendedora de um imóvel perde o direito à execução extrajudicial prevista na Lei nº 9.514/1997 se deixar de registrar o contrato com cláusula de alienação fiduciária. No caso em tela, o registro ocorreu de forma deliberadamente tardia, apenas após o ajuizamento de ação de rescisão contratual pelos compradores. O STJ aplicou o Art. 23 da referida lei para concluir que a propriedade fiduciária só se constitui com o registro do título no Registro de Imóveis competente. Sem a observância dessa formalidade, o vínculo possui natureza apenas obrigacional, o que autoriza a rescisão do contrato com base no Código de Defesa do Consumidor e afasta a aplicação do rito especial de consolidação da propriedade.

internacionais de eficiência, em que o registro deixa de ser um mero repositório de dados para se tornar um instrumento para dinamizar a economia. Conforme observa Fábio Rocha Pinto e Silva ao tratar das influências normativas globais:

A principal influência internacional sobre as reformas de garantias mente em curso no mundo, como se sabe, é a Lei Modelo da Garantias Mobiliárias, aprovada pela Assembleia Geral em 2016 - lei que se extraem exemplos em matéria de registros (...) e também de execução (...). (Silva, 2024, p. 34).

Quanto à vertente procedimental, uma das inovações mais disruptivas do novo Marco Legal das Garantias reside na estruturação do concurso de credores em âmbito extrajudicial, conforme estabelecido pelo artigo 10⁶¹ da referida lei. Esta inovação procedimental desloca para o registrador imobiliário funções de coordenar ativos. A norma exige que, após o início da excussão, o oficial realize a intimação simultânea de todos os credores concorrentes para a habilitação de seus créditos em 15 dias. Ato que culmina na elaboração de um quadro atualizado de credores com base na antiguidade do registro real.

Nesse contexto, o registrador imobiliário assume uma função assemelhada à jurisdicional no que tange à gestão do fluxo de pagamentos e à observância da ordem de preferência das garantias constantes da matrícula.

É imperativo notar que a reforma legislativa transcende a introdução da alienação fiduciária da propriedade superveniente; estabelece um ecossistema de

⁶¹ Art. 10. Quando houver mais de um crédito garantido pelo mesmo imóvel, realizadas averbações de início da excussão extrajudicial da garantia hipotecária ou, se for o caso, de consolidação da propriedade em decorrência da execução extrajudicial da propriedade fiduciária, o oficial do registro de imóveis competente intimará simultaneamente todos os credores concorrentes para habilitarem os seus créditos, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da data de intimação, por meio de requerimento que contenha:

I - o cálculo do valor atualizado do crédito para excussão da garantia, incluídos os seus acessórios;
II - os documentos comprobatórios do desembolso e do saldo devedor, quando se tratar de crédito pecuniário futuro, condicionado ou rotativo; e
III - a sentença judicial ou arbitral que tornar líquido e certo o montante devido, quando ilíquida a obrigação garantida.

§ 1º Decorrido o prazo de que trata o caput deste artigo, o oficial do registro de imóveis lavrará a certidão correspondente e intimará o garantidor e todos os credores em concurso quanto ao quadro atualizado de credores, que incluirá os créditos e os graus de prioridade sobre o produto da excussão da garantia, observada a antiguidade do crédito real como parâmetro na definição desses graus de prioridade.

§ 2º A distribuição dos recursos obtidos a partir da excussão da garantia aos credores, com prioridade, ao fiduciante ou ao hipotecante, ficará a cargo do credor exequente, que deverá observar os graus de prioridade estabelecidos no quadro de credores e os prazos legais para a entrega ao devedor da quantia remanescente após o pagamento dos credores nas hipóteses, conforme o caso, de execução extrajudicial da propriedade fiduciária ou de execução extrajudicial da garantia hipotecária.

garantias sucessivas e independentes, além de permitir que o oficial de registro coordene a satisfação dos diversos créditos vinculados ao mesmo imóvel, para garantir a segurança jurídica e celeridade na distribuição do produto da venda, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Com relação ao instituto da alienação fiduciária da propriedade superveniente, o novo marco legal introduziu o § 3º ao artigo 22⁶² da Lei nº 9.514/1997, o qual autoriza o registro da nova garantia imobiliária desde a data de sua celebração. No âmbito registral, a ação demandada consiste na recepção e na inscrição do título no fôlio real, de modo que o efeito jurídico opere sob condição suspensiva automática. Assim, a eficácia do negócio jurídico aperfeiçoa-se apenas com o cancelamento da propriedade fiduciária constituída anteriormente.

Quanto às Garantias Fiduciárias Sucessivas, a nova redação do § 4º do artigo 22 da Lei nº 9.514/1997 estabelece um ecossistema de garantias independentes sob uma hierarquia de prioridade cronológica. Compete ao oficial do Registro de Imóveis a gestão dessa ordem de preferência e, na hipótese de venda forçada por credor anterior, a promoção do cancelamento das averbações das alienações posteriores, cujos direitos dos credores remanescentes sub-rogam-se no preço obtido. O oficial de

⁶² Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. [\(Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 3º A alienação fiduciária da propriedade superveniente, adquirida pelo fiduciante, é suscetível de registro no registro de imóveis desde a data de sua celebração, tornando-se eficaz a partir do cancelamento da propriedade fiduciária anteriormente constituída. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 4º Havendo alienações fiduciárias sucessivas da propriedade superveniente, as anteriores terão prioridade em relação às posteriores na excussão da garantia, observado que, no caso de excussão do imóvel pelo credor fiduciário anterior com alienação a terceiros, os direitos dos credores fiduciários posteriores sub-rogam-se no preço obtido, cancelando-se os registros das respectivas alienações fiduciárias. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 5º O credor fiduciário que pagar a dívida do devedor fiduciante comum ficará sub-rogado no crédito e na propriedade fiduciária em garantia, nos termos do [inciso I do caput do art. 346 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#) (Código Civil). [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 6º O inadimplemento de quaisquer das obrigações garantidas pela propriedade fiduciária faculta ao credor declarar vencidas as demais obrigações de que for titular garantidas pelo mesmo imóvel, inclusive quando a titularidade decorrer do disposto no art. 31 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 7º O disposto no § 6º aplica-se à hipótese prevista no § 3º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 8º O instrumento constitutivo da alienação fiduciária na forma do § 3º deve conter cláusula com a previsão de que trata o § 6º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 9º Na hipótese de o fiduciário optar por exercer a faculdade de que trata o § 6º deste artigo, deverá informá-lo na intimação de que trata o § 1º do art. 26 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 10. O disposto no [§ 3º do art. 49 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005](#), beneficia todos os credores fiduciários, mesmo aqueles decorrentes da alienação fiduciária da propriedade superveniente. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

registro coordena a satisfação dos diversos créditos vinculados ao mesmo imóvel para garantir a segurança jurídica e a celeridade na distribuição do produto da venda, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

No exercício de suas atribuições, o oficial do Registro de Imóveis deve exercer o controle rigoroso sobre a disponibilidade do valor excedente do imóvel para viabilizar a inscrição de garantias sucessivas.

A legislação impõe limites claros ao instituto da Extensão da Alienação Fiduciária (recarregamento), prevista no artigo 9º-A e 9-B⁶³ da Lei nº 13.476/2017. Este procedimento permite que uma propriedade fiduciária já consolidada garanta novas operações de crédito entre as mesmas partes. Para tanto, necessita a averbação do título de extensão na matrícula imobiliária, condicionada à verificação da unicidade do credor e à inexistência de ônus fiduciários com terceiros. Existe, portanto, uma vedação legal à utilização desta extensão para garantir obrigações contraídas com credores diversos, o que preserva a unicidade do fiduciário na gestão da mesma propriedade resolúvel.

Em complemento, em relação às modalidades de aproveitamento do valor excedente do imóvel, é fundamental distinguir a alienação fiduciária superveniente do

⁶³ Art. 9º-A Fica permitida a extensão da alienação fiduciária de coisa imóvel, pela qual a propriedade fiduciária já constituída possa ser utilizada como garantia de operações de crédito novas e autônomas de qualquer natureza, desde que: [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

I - sejam contratadas as operações com o credor titular da propriedade fiduciária; e [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

II - inexistir obrigação contratada com credor diverso garantida pelo mesmo imóvel, inclusive na forma prevista no [§ 3º do art. 22 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 1º A extensão da alienação fiduciária de que trata o **caput** deste artigo somente poderá ser contratada, por pessoa física ou jurídica, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e nas operações com Empresas Simples de Crédito. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 2º As operações de crédito garantidas pela mesma alienação fiduciária, na forma prevista no **caput** deste artigo, apenas poderão ser transferidas conjuntamente, a qualquer título, preservada a unicidade do credor. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 3º Ficam permitidas a extensão da alienação fiduciária e a transferência da operação ou do título de crédito para instituição financeira diversa, desde que a instituição credora da alienação fiduciária estendida ou adquirente do crédito, conforme o caso, seja: [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

I - integrante do mesmo sistema de crédito cooperativo da instituição financeira credora da operação original; e [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

II - garantidora fidejussória da operação de crédito original. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

§ 4º A participação no mesmo sistema de crédito cooperativo e a existência da garantia fidejussória previstas no § 3º deste artigo serão atestadas por meio de declaração no título de extensão da alienação fiduciária. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

Art. 9º-B A extensão da alienação fiduciária de coisa imóvel deverá ser averbada no cartório de registro de imóveis competente, por meio da apresentação do título correspondente, ordenada em prioridade das obrigações garantidas, após a primeira, pelo tempo da averbação. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#).

instituto do "recarregamento" (ou extensão) da garantia. Enquanto a alienação fiduciária da propriedade superveniente, prevista no novo marco, permite constituir uma nova e distinta propriedade fiduciária sobre o mesmo bem em favor de credores diferentes (ou do mesmo), respeitando a hierarquia de registros, condicionada a eficácia da posterior ao cancelamento da anterior. O recarregamento foca em reutilizar uma garantia já constituída para novas obrigações entre as mesmas partes.

Conforme explica Fábio Rocha Pinto e Silva (2024), a lógica do recarregamento permite que, à medida que a dívida original é amortizada, a margem de garantia liberada seja imediatamente vinculada a novos créditos. Tem-se a possibilidade de otimizar o valor patrimonial do bem de forma dinâmica, sem a necessidade de constituir um novo título do início, diferenciando-se, portanto, da estrutura de graus sucessivos da alienação superveniente.

Já o artigo 27-A⁶⁴ da Lei nº 9.514/1997, introduzido pelo Marco Legal das Garantias, consagra uma prerrogativa estratégica ao credor nas operações com múltiplos imóveis fiduciariamente alienados e vinculados à mesma dívida. A norma autoriza a livre escolha entre a excussão em ato simultâneo ou sucessivo, o que confere ao interessado o poder de decidir a melhor logística para a satisfação de seu crédito. A atuação do Registro de Imóveis torna-se contínua, com a necessária averbação do demonstrativo de resultado de cada leilão nas matrículas dos bens remanescentes. Tal medida garante transparência ao devedor e controle sobre a necessidade de novas alienações, além de prestigiar a autonomia da vontade ao permitir que a cláusula negocial estabeleça a ordem de preferência para a execução dos bens.

A Consolidação da Propriedade em Garantias Sucessivas teve seu processamento simplificado pelo § 11 do artigo 27⁶⁵ da Lei nº 9.514/1997. A inovação legislativa determina que a existência de constrições, a exemplo de penhoras ou indisponibilidades incidentes sobre o direito real de aquisição do fiduciante, não obsta

⁶⁴ Art. 27-A. Nas operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de 2 (dois) ou mais imóveis, na hipótese de não ser convencionada a vinculação de cada imóvel a 1 (uma) parcela da dívida, o credor poderá promover a excussão em ato simultâneo, por meio de consolidação da propriedade e leilão de todos os imóveis em conjunto, ou em atos sucessivos, por meio de consolidação e leilão de cada imóvel em sequência, à medida do necessário para satisfação integral do crédito. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\).](#)

⁶⁵ Art. 27, § 11. Os direitos reais de garantia ou constrições, inclusive penhoras, arrestos, bloqueios e indisponibilidades de qualquer natureza, incidentes sobre o direito real de aquisição do fiduciante não obstam a consolidação da propriedade no patrimônio do credor fiduciário e a venda do imóvel para realização da garantia. [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

o ato de consolidação da propriedade no patrimônio do credor. Cabe ao registrador processar o ato para permitir a venda do imóvel e a posterior sub-rogação dos titulares das condições no saldo remanescente.

A visão prática e econômica (*pro registro*) que se espera do oficial de registro no contexto do novo marco legal encontra amparo na nova redação do artigo 167, inciso I, item 48⁶⁶, da Lei nº 6.015/1973 (incluído pela Lei nº 14.711/2023). Este dispositivo estabelece uma hipótese de tipicidade aberta, ao autorizar o registro de outros negócios jurídicos de transmissão ou de instituição de direitos reais sobre imóveis, ainda que não previstos expressamente em lei, desde que respeitada a forma legal.

No exercício do controle de legalidade, o registrador deve viabilizar o ingresso dessas inovações contratuais e novas garantias na matrícula imobiliária, o que assegura a publicidade necessária e confere eficácia real a arranjos patrimoniais complexos, em estrita observância à finalidade de dinamizar a economia por meio desta inovação legislativa.

⁶⁶ Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
[168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975\).](#)

[\(Renumerado do art.](#)

I - o registro:

(...) 48. de outros negócios jurídicos de transmissão do direito real de propriedade sobre imóveis ou de instituição de direitos reais sobre imóveis, ressalvadas as hipóteses de averbação previstas em lei e respeitada a forma exigida por lei para o negócio jurídico, a exemplo do [art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002](#) (Código Civil). [\(Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023\)](#)

5. CONCLUSÃO

Após o estudo realizado, confirma-se que a irregularidade fundiária urbana no Brasil não constitui desajuste burocrático, mas um sintoma profundo de desenvolvimento histórico desigual e excludente. A análise dos dados demográficos e habitacionais ratifica a dicotomia entre a cidade formal, vocacionada à segurança jurídica e infraestrutura, e a cidade real, onde milhões de brasileiros residem à margem da proteção estatal.

Os desafios urbanísticos e formais persistem além do processo de positivação normativa, pois as tensões abrangem variados setores sociais e exigem a intervenção do Estado por meio de normativos de incentivo para o controle de políticas públicas.

O diagnóstico revela que a visão tradicional de intervenção estatal, pautada na litigiosidade individual e na visão patrimonialista do Código de 1916, exauriu sua capacidade de resposta ante a complexidade dos conflitos de massa contemporâneos.

Superar a concepção liberal-individualista em favor de uma visão funcionalizada, atrelada à dignidade da pessoa humana, demanda uma postura ativa do Estado. Nesse cenário, a constitucionalização das Políticas Públicas Urbanas (art. 182 e 183 CF/88), o Estatuto da Cidade e, especialmente, a Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB - Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018) auxiliam a municipalidade a oferecer suporte básico para a titulação da propriedade como política pública essencial. Apesar de duras críticas e questionamento de constitucionalidade, esta legislação é voltada à integração socioespacial e condiciona a concessão de títulos à implementação de melhorias urbanísticas e à recuperação ambiental sob as diretrizes do Código Florestal.

Sob a perspectiva de Lourival Vilanova, a postura ativa do Estado encontra fundamento na transição de norma de estrutura estática para o Direito na função de transformação social, o que exige uma intervenção estatal que ultrapassa o mero dever de abstenção. Para o autor, a norma jurídica não opera em um vácuo, mas incide sobre a realidade social para conformá-la a valores de justiça; assim, a regularização fundiária demanda que o Estado assuma o papel de indutor da realidade, de modo a garantir que a norma alcance sua eficácia social plena e não permaneça no plano da validade meramente formal.

Complementarmente, a aplicação da REURB se coaduna com a teoria de Norberto Bobbio sobre a "função promocional do Direito", que marca a passagem do Estado Liberal para o Estado Social. Segundo Bobbio, o ordenamento jurídico contemporâneo não se limita a normas de conduta sancionatórias (repressivas), mas depende fundamentalmente de normas promocionais. Estas normas utilizam a técnica do encorajamento e do incentivo — por meio de prêmios, facilidades para desburocratização e suporte técnico — para estimular comportamentos que realizem fins sociais desejáveis, a transformar a regularização de um dever punitivo em um mecanismo de fomento ao desenvolvimento e à dignidade urbana.

Propõe-se a implementação da sanção promocional por meio da criação do selo "Empresa Amiga da Regularização". Sob a ótica de Bobbio, essa estratégia substitui o modelo punitivo tradicional por uma técnica de encorajamento, na qual entes privados recebem benefícios fiscais ao aportarem recursos e expertise técnica em projetos de REURB. Tal mecanismo transforma a responsabilidade social em um ativo estratégico, de modo a converter a conformidade normativa em um diferencial competitivo que acelera a pacificação dos núcleos informais.

Conclui-se ainda que a regularização fundiária atua de modo a superar o "capital morto", conceito que, nos termos de Hernando de Soto, descreve ativos imobiliários desprovidos de titulação e, portanto, excluídos do mercado formal. Ao converter a posse precária em propriedade plena, o Estado promove a integração desses bens à economia nacional, o que permite que cidadãos, outrora invisíveis ao sistema financeiro, utilizem seu patrimônio para a geração de riqueza, correção de inadequações habitacionais e circulação de ativos.

Reconhece-se que a legislação material não garante, por si só, a justiça social. A judicialização da questão fundiária sob a lógica do processo civil tradicional gera decisões de execução difícil. O processo estrutural aponta ser um caminho adequado para tratar o litígio fundiário, um problema complexo e multipolar. Este modelo flexibiliza procedimentos e transforma o processo em uma arena democrática de debate — conforme defende Sérgio Cruz Arenhart — apta a reorganizar instituições e superar o "estado de desconformidade" conceituado por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira.

Neste particular, a proposta reside na redefinição do papel do Registrador de Imóveis dentro desta dinâmica estrutural. Manter o oficial em posição passiva é um desperdício de expertise técnica. Sua atuação deve migrar para uma participação

ativa e cooperativa, na condição de sujeito processual (*amicus curiae*, terceiro interessado ou partícipe de negócios jurídicos processuais), desde a fase de diagnóstico. Fundamenta-se a proposta uma vez que o registrador detém informações matriciais capazes de antever óbices e garantir que o título gerado tenha aptidão para o fólio real, o que fecha o ciclo do sistema "título e modo" e assegura a eficácia *erga omnes*.

Para que essa engrenagem funcione com celeridade, é imperativo superar o tradicional princípio da instância ou rogação, que condiciona a atuação do oficial de registro à provocação da parte interessada. Propõe-se que, no âmbito do processo estrutural e das políticas de REURB, o registrador de imóveis possa agir de ofício ou mediante comunicação direta do ente público, de modo a eliminar entraves burocráticos e garantir que a mutação jurídico-real ocorra de forma automática após o saneamento das áreas, conforme a lógica da eficiência administrativa perseguida após a reforma promovida pela EC 19/98.

A efetividade das medidas de REURB encontra seu ápice no Registro de Imóveis, sistema através do qual se confere publicidade, segurança e eficácia *erga omnes* à regularização. A concentração de todos os atos no fólio real garante que o diagnóstico técnico e as melhorias urbanísticas se traduzam em direitos oponíveis a terceiros, o que consolida a pacificação social e assegura que a transformação da "cidade real" em "cidade formal" seja perene e juridicamente plena.

Este sistema registral obteve novos reforços com os Provimentos nº 158/2023 e 195/2025 do CNJ. Destacam-se o programa "Solo Seguro Favela", o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), que centralizam dados geográficos para formar um mosaico dos imóveis registrados. Inovações que, a partir de dados multifinalitários, pretendem auxiliar os entes da administração para o direcionamento de políticas públicas.

Por outro prisma, a titulação definitiva abre caminho para a maximização do capital através da garantia em alienação fiduciária da propriedade superveniente. Uma vez ingressado o título no fólio real, o imóvel passa a ser lastro idôneo para operações de crédito acessíveis, o que viabiliza o financiamento de reformas, o fomento de microempreendimentos e o aumento do poder de consumo das famílias beneficiadas. A medida encontra respaldo na política econômica brasileira, a qual visa aumentar a

oferta de crédito imobiliário para que passe dos atuais 10% para de 15 a 20% nos próximos dez anos.

O novo marco legal das garantias potencializa o aproveitamento econômico da propriedade ao permitir o uso múltiplo do mesmo imóvel para diversas operações de crédito. Esta inovação legislativa rompe com o modelo de imobilização do patrimônio, pois autoriza que a parcela excedente do valor do bem sirva de lastro para novos financiamentos por meio dos registros de alienação fiduciária sucessiva.

A considerar que as medidas de Intervenção constituem política de Estado, a regularização dos títulos perante o registro imobiliário confere previsibilidade aos negócios jurídicos e gera impacto econômico real. Dados do IPEA indicam um potencial incremento de riqueza de R\$ 202,13 bilhões e a redução de 2,4% no índice de desigualdade de renda no país. Assim, a integração entre o Judiciário, o Executivo e o serviço Extrajudicial, promove a recuperação do capital morto e maximiza a oportunidade de circulação de riquezas.

Tais esforços alinham-se à Nova Agenda Urbana e à Agenda 2030 da ONU (objetivos 1.4, 11.1 e 16). A regularização fundiária, quando conduzida sob a ótica dos processos estruturais (administrativa e judicial) e com o suporte da inteligência registral, torna-se um instrumento efetivo de pacificação social, cidadania e justiça distributiva.

Este estudo buscou estabelecer a relação entre a imperativa intervenção do Estado em países em desenvolvimento, como o Brasil, as ações promocionais e a necessária evolução da atuação do registrador de imóveis. A análise correlaciona a função inaugural do oficial na REURB administrativa à sua participação estratégica como sujeito colaborador em processos estruturais na esfera judicial. Ao associar essa atuação técnica à proposta de normas promocionais com empresas privadas, o trabalho conclui que tal sinergia é o caminho para que os negócios jurídicos celebrados no sistema de propriedades obtenham o máximo aproveitamento socioeconômico do potencial imobiliário.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **Crédito Imobiliário**: propostas para torná-lo um efetivo instrumento promotor do desenvolvimento econômico e social do País. [Apresentação realizada para o Banco Central do Brasil]. [S. l.], 09 nov. 2007. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/credito_imobiliario/pdf/1%20-%20aperesentacao%20carlos%20vianna%20%20bacen%202007-11-09%20\(1\).pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/credito_imobiliario/pdf/1%20-%20aperesentacao%20carlos%20vianna%20%20bacen%202007-11-09%20(1).pdf). Acesso em: 19 abr. 2026.

ALVES, José Carlos Moreira. **Da alienação fiduciária em garantia**. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

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.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

BALBIM, Renato Nunes et al. **Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: subsídios para um Programa Nacional de Melhorias Habitacionais**. Brasília: IPEA, 2023. (Nota Técnica Dirur, n. 40).

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: GEN; Atlas, 2022.

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

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ, 18 dias do mez de setembro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 10 de jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973**. Dispõem sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 15 de jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 12 de jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.935 de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 15 de jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 10 de jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 de jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.081 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 de jan. 2026.

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/l13097.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 abr. 2026.

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%20e%2080%93%20Direito%20c3%a0%20moradia%20adequada.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2026.

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/l10406compilada.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/l13465.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.413.420 - PR (2018/0326651-2)**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, 16 de dezembro de 2025. Diário de Justiça Eletrônico Nacional (DJEN), 6 mar. 2026. Disponível em: [inserir link se houver]. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Brasil se prepara para dar um salto no crédito imobiliário, revela secretário de Política Econômica**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 24 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/brasil-se-prepara-para-dar-um-salto-no-credito-imobiliario-diz-secretario-de-politica-economica>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Crédito**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, mar. 2026. 16 p. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-reformas-economicas/publicacoes/relatorios/RelatoriodeCredito2Edicao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 634, de 1975**. Elaborada por Miguel Reale. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 1975.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988**. Institui a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7689.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 18 abr. 2026.

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. [Estatuto da Cidade]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; revoga dispositivos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, sobre a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, sobre a execução extrajudicial de garantia imobiliária em que haja compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a gestão especializada de garantias [e outras providências]. [Marco Legal das Garantias]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14711.htm. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4188, de 2021**. Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o resgate antecipado de Letra Financeira, e dá outras providências. [Exposição de Motivos Interministerial – EMI]. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=230905>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Exposição de Motivos nº 00071/2016 MMA** [referente à Medida Provisória nº 756, de 19 de dezembro de 2016]. Brasília, DF: [s. n.], 14 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-756-19-dezembro-2016-784061-exposicaodemotivos-151720-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano. Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CHALHUB, Melhim Namem **Função social da propriedade**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, p. 301-313, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n.º 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n.º 6.216, de 1975. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 33ª ed. São Paulo: Editora Noeses, 2023.

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 mar. 2026.

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 mar. 2026.

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 mar. 2026.

Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre órgãos do Poder Judiciário e outras instituições. Brasília, DF: CNJ, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2025**. Disciplina o processo estrutural no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudo: **o contexto da crise fiscal nos Municípios**. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_O_contexto_da_crise_fiscal_nos_municipios.pdf. Acesso em: 8 jun. 2026.

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

COSTA, Susana Henriques da. **O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro**. As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 1127; il.. Acesso em: 02 dez. 2025.

DE SOTO, Hernando. **The Mistery of Capital**. Nova York. Basic Books, 2000. *O mistério do capital*. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Vol. IV, págs. 407/415

_____, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-140, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.

DIDIER JR., Fredie. **O controle jurisdicional da legitimação coletiva e as ações coletivas passivas (o art. 82 do CDC)**. In: MAZZEI, Rodrigo e NOLASCO (coord.), Rita, *Processo Civil Coletivo*, São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 95-105.

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

DIP, Ricardo Henry Marques. **Segurança jurídica e crise pós-moderna**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

DUGUIT, Leon. **Traité de droit constitutionnel**. t. 3. Apud GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka**: 347 U.S. 483. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 1954. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep347/usrep347483/usrep347483.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

FEITOSA, Flávia da Fonseca; CUNHA, Luis Felipe Bortolatto da; ROSEMBACK, Roberta Guerra. **Estimativa municipal do déficit habitacional: Utilização do CadÚnico na construção de uma nova abordagem metodológica**. In: ENANPUR, XIX., 2021, Belém. Anais [...]. Belém: ANPUR, 2021.

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/ccee8c42-d0f7-49c6-a7c4-65d6fab8f74/content>. Acesso em: 17 abr. 2026.

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 jan. 2026.

GILBERT, Alan. **On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make?** *International Development Planning Review*, v. 24, n. 1, p. 1-19, 2002.

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

_____. Orlando. **Direito e desenvolvimento**. 2. ed. rev. e atual. por Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: GZ, 2022.

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.

GRINOVER, Ada P. **Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos**. *Revista de Processo*, São Paulo, RT, ano 25, n. Jan/mar.2000, p. 9-15.

GRUBER, Rafael Ricardo. Desjudicialização: avanços, desafios e novas demandas. **Boletim IRIB em Revista**, n. 362, p. 146-160, dez. 2020. Disponível em: <http://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/24153>. Acesso em: 20 jul. 2026.

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.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030**. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: https://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorios_gestao/240321_relatorio_ods_nacionalizacao.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JARDIM, Eric; LORRANY, Ludmilla. **Evolução Recente do Mercado de Crédito Imobiliário no Brasil**. Radar, n. 63, ago. 2020. Disponível em: <https://www.IPEA.gov.br/portal/radar/temasradar/financiamento-2/14544-evolucao-recente-do-mercado-de-credito-imobiliario-no-brasil>. Acesso em: 15 jan. 2026.

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

LACERDA, Manoel Linhares de. **Tratado das terras do Brasil**: Volume 1. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1960.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do registro de imóveis**. Coordenação de Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção Direito Imobiliário, v. 1).

LÊDO, Ana Paula Ruiz; SABO, Isabela Cristina; AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do. **Existencialidade humana: o negócio jurídico na visão pós-moderna**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 6, n. 1, 2017. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/285/235>. Acesso em 10 jan. 2026.

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.

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.

MONCADA, Luiz Cabral de. **Direito Económico**. 8. Ed. Coimbra: Edições Almedina S.A, 2023.

MONTFERRE, Helio, **Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 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: 12 jan. 2026.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

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 jan. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). **UNCITRAL Legislative Guide on Secured Transactions**. Viena: Nações Unidas, 2007/2010. Disponível em: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/09-82670_ebook-guide_09-04-10english.pdf. Acesso em: 20 abr. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). **UNCITRAL Model Law on Secured Transactions** (2016). Viena: Nações Unidas, 2016. Disponível em: https://uncitral.un.org/en/texts/securityinterests/modellaw/secured_transactions. Acesso em: 20 abr. 2026.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos**. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019.

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.

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.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

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.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Fábio Rocha Pinto e. **A Lei 14.711 e o Direito Comparado**. In: O novo Marco das Garantias: Aspectos Práticos e Teóricos da Lei 14.711/2023/Bernardo Chezzi e Martha El Debs. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

THEODORO JR, Humberto. **O Processo Civil Brasileiro no Limiar do Novo Século**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

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.

TJGO, Comarca de Aparecida de Goiânia, 2ª Vara Cível, Processo nº 5066842-75.2024.8.09.0011, Juíza; Luana Cavalcante De Freitas. Data do Julgamento: 02/01/2026).

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. (Coleção direito civil; v. 5).

VILANOVA, Lourival. **Escritos Jurídicos e Filosóficos**. Prefácio de Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003. v. 2.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pelegrini et al. (Orgs.). **Código brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ZANETI JR., Hermes. **Processo estrutural: a judicialização de políticas públicas e de conflitos coletivos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

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.

ANEXOS

ANEXO A

PROPOSTA DE *LEGE FERENDA*: INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA "EMPRESA AMIGA DA REGULARIZAÇÃO"

Com o intuito de desonerar o erário municipal, os beneficiários finais da regularização e fomentar a elaboração de projetos e trabalhos técnicos obrigatórios ao processamento dos procedimentos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), propõe-se a seguinte alteração legislativa à 7.689, de 15 de dezembro de 1988 e da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

PROPOSTA DE LEI Nº ____/2026

Ementa: Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para instituir o incentivo fiscal denominado "Crédito Social Urbanístico", e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, destinado a pessoas jurídicas que custearem e executarem projetos técnicos de REURB-S.

TEXTO NORMATIVO PROPOSTO:

Art. 1º A Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 8º-A:

"Art. 8º-A. Fica instituído o regime de incentivo fiscal para as pessoas jurídicas que realizarem, com recursos próprios, o levantamento topográfico, o projeto urbanístico, o memorial descritivo e o licenciamento ambiental em núcleos urbanos informais classificados como Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), nos termos da Lei nº 13.465/2017.

§ 1º As empresas que executarem os serviços mencionados no caput farão jus à dedução de até X% (XX) do valor devido a título de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), observados os seguintes requisitos:

I - Aprovação Técnica: O projeto deve ser aprovado pelos órgãos municipais e ambientais competentes.

II - Efetividade Registral: O incentivo fiscal será definitivamente homologado e concedido após a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis competente.

III - Gratuidade aos Beneficiários: É vedada a cobrança de qualquer taxa ou honorário por parte da empresa aos ocupantes do núcleo objeto da regularização, sob pena de exclusão do benefício, descredenciamento do programa pelo prazo de 5 (cinco) anos e multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor total do benefício auferido, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

§ 2º O valor do benefício fiscal será calculado com base na tabela de honorários das entidades profissionais (CREA/CAU), limitado ao custo efetivo do projeto técnico e comprovado mediante nota fiscal de serviços.

§ 3º O Poder Executivo Federal regulamentará os limites anuais de renúncia fiscal e a forma de aproveitamento do crédito no período de apuração.

Art. 2º O § 2º do art. 33 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 33. [...] § 2º Na REURB-S, fica facultado aos legitimados promover, às expensas, e/ou em parceria com pessoas jurídicas de direito privado, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei, condicionada a cobrança de honorários e custos técnicos no caso de parcerias com a iniciativa privada ao efetivo registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) no registro de imóveis competente." (NR)

Art. 3º O art. 33 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

"Art. 33. (...)

§ 3º Na REURB-S, o Município poderá celebrar parcerias com pessoas jurídicas de direito privado para a elaboração e execução de todos os projetos e trabalhos técnicos mencionados no art. 35 e no § 2º do art. 11 desta Lei, sob o regime de incentivo fiscal previsto em legislação específica, hipótese em que fica garantida a gratuidade aos beneficiários e a observância dos padrões técnicos municipais.

I – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A proposta fundamenta-se na função promocional do Estado Democrático de

Direito Social. Parte-se da premissa de que a lógica tradicional de punir o ocupante irregular via sanção negativa — multas e medidas coercitivas — é insuficiente para solucionar o déficit habitacional e a informalidade urbana.

Conforme a lição de Norberto Bobbio, o Direito contemporâneo deve transitar da repressão para a técnica do encorajamento. Ao instituir o benefício fiscal como uma sanção positiva, o Estado oferece uma resposta favorável a uma conduta que atende aos fins do ordenamento, converte o ônus financeiro da regularização em um investimento atrativo para o setor privado.

Diante da severa escassez de recursos e da carência de estrutura técnica dos municípios para elaborar os complexos estudos exigíveis pela Lei da REURB (Lei nº 13.465/2017), a norma ora proposta utiliza o incentivo para retirar o setor privado da inércia.

O objetivo é transformar a pessoa jurídica em agente colaborador da política urbana. Ao assumir os custos dos projetos técnicos em troca de uma vantagem compensatória, o particular desonera o erário municipal e acelera a regularização, mas vincula o prêmio exclusivamente ao resultado final: o registro imobiliário.

A viabilidade desta política repousa no conceito de renúncia fiscal. Esta ocorre quando o Poder Público abdica de parte da arrecadação em prol de um estímulo social ou econômico superior. No caso da REURB, a renúncia não é um gasto, mas uma ferramenta de governança voltada ao desenvolvimento de setores estratégicos, além de guardar semelhança com modelos consolidados, como o da Zona Franca de Manaus.

Sob a égide do art. 165 da Constituição Federal, este conjunto de benefícios — que abrange as dimensões financeira, tributária e creditícia — configura-se como instrumento legítimo de intervenção estatal para a concretização da função social da propriedade.

Essa engenharia tributária não gera conflito de competências nem viola a autonomia federativa, apesar de utilizar uma renúncia de receita da União (CSLL) para subsidiar uma política de execução municipal (REURB). O arranjo fundamenta-se no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, que estabelece a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais como competência material comum de todos os entes da Federação.

A articulação operacional ocorre por meio de adesão voluntária do Município ao programa federal, formalizada via convênio ou termo de cooperação institucional.

Sob essa modelagem, a União abdica de parcela da arrecadação em prol de um objetivo macroestrutural de desenvolvimento nacional, ao passo que o Município retém a centralidade da condução do procedimento administrativo, o que materializa o princípio da cooperação federativa preconizado no artigo 241 da Carta Magna.

Já a alteração proposta ao art. 33, § 2º, fundamenta-se na necessidade de proteger a população de baixa renda contra o risco de frustração de expectativas e prejuízo financeiro. Por se tratar de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), o público-alvo apresenta vulnerabilidade socioeconômica acentuada, o que exige do ordenamento jurídico um tratamento da prestação de serviços técnicos como uma obrigação de resultado, e não meramente de meio.

A prática atual permite que profissionais eventualmente oportunistas cobrem valores significativos para a elaboração de plantas e memoriais em áreas que, por óbices ambientais ou geológicos intransponíveis, jamais serão passíveis de regularização, a demandar, em oposição, a realocação das famílias. Ao condicionar o pagamento ao efetivo registro da Certidão de Regularização Fundiária - CRF, a lei cria um filtro de viabilidade: o profissional técnico passa a ser corresponsável pelo sucesso do processo, inibe a venda de serviços inúteis em áreas legalmente "irregularizáveis", com o objetivo de garantir que o escasso recurso da família vulnerável só seja despendido quando a segurança jurídica da propriedade for efetivamente alcançada.

Com relação à alteração proposta com a criação do § 3º ao artigo 33, a medida visa refletir o benefício da criação do crédito social urbanístico a um convênio a ser celebrado no âmbito municipal, neste caso com isenção total de pagamento pelo beneficiário da REURB-S.

A proposta promove a justiça social sem sobrecarregar os beneficiários vulneráveis, utiliza a expertise do setor privado para sanar um passivo histórico de informalidade, sob o manto da legalidade fiscal e do interesse público.

ANEXO B

PROPOSTA DE *LEGE FERENDA* PARA A LEGITIMIDADE DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS A REQUERER A REURB

Com o intuito de conferir maior celeridade e expertise técnica aos procedimentos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), propõe-se a alteração legislativa à Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 para legitimar o oficial de registro de imóveis a requerer o procedimento de REURB, para tanto, incluir o inciso VI e o § 4º ao artigo 14:

PROJETO DE LEI Nº ____/2026

Altera a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para incluir o Oficial de Registro de Imóveis como legitimado para o requerimento do procedimento de Regularização Fundiária Urbana - REURB.

TEXTO NORMATIVO PROPOSTO:

Art. 1º O art. 14 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 14.

VI – os oficiais de registro de imóveis, em atuação de forma colaborativa com a Defensoria Pública ou com o Ministério Público, visando à instrução técnica e viabilização registral dos projetos de regularização fundiária. (NR)

§ 4º A legitimidade prevista no inciso VI deste artigo é restrita às modalidades de REURB de Interesse Social (REURB-S), sendo vedada a iniciativa de ofício pelo registrador em núcleos urbanos que se enquadrem exclusivamente na modalidade de REURB de Interesse Específico (REURB-E).” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

I – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A evolução das legislações especializadas revela uma reestruturação necessária na relação entre o Estado e o Mercado, com vistas a preservar e efetivar os valores expressos no art. 170 da Constituição Federal. Nesse cenário, a promoção da Regularização Fundiária Urbana (REURB) em núcleos habitacionais consolidados, conforme a Lei nº 13.465/2017, demonstra que a intervenção estatal qualificada é capaz de promover a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a circulação de capital, para o atendimento ao princípio da função social da propriedade.

A presente proposta visa uma "ação positiva" do Registro de Imóveis que, enquanto delegatário de serviço público (art. 236, CF), deve atuar na superação de obstáculos estruturais que mantêm ativos imobiliários à margem do mercado formal.

Tal avanço é corroborado pelos indicadores de ambiente de negócios. O relatório do Governo Federal referente ao *Doing Business* (Banco Mundial) projetou o Brasil na 58ª posição global no quesito "Registro de Propriedades" em 2021, um salto significativo comparado à 124ª posição em 2015. Essa melhora reflete a eficiência regulatória e a qualidade institucional que se busca aprofundar com esta reforma.

A atual redação do art. 14 da Lei nº 13.465/2017 não prevê o registrador imobiliário legitimado a iniciar o procedimento de REURB. Essa omissão reforça o tradicional princípio da instância ou rogação (art. 13 da Lei nº 6.015/73), que impõe uma postura passiva ao oficial.

Propõe-se uma quebra de paradigma: permitir que o registrador, em colaboração com a Defensoria Pública ou o Ministério Público, possa ter iniciativa para regularizar áreas tecnicamente mapeadas em seus arquivos.

Inclusão o registrador no rol de legitimados justifica-se por quatro pilares centrais:

- Capacidade Técnica e Dados Exclusivos: O Registro de Imóveis detém o histórico dominial e as especialidades objetivas e subjetivas necessárias para viabilizar o êxito da REURB, com a abertura de matrículas de forma técnica e segura.
- Ausência de ônus e Função Social: A proposta foca especialmente na REURB-S (social), onde há isenção de emolumentos, para garantir que a iniciativa do oficial não gere custos aos beneficiários hipossuficientes e eventual conflito de interesses.
- Eficiência e Desburocratização: A atuação conjunta com a Defensoria Pública e o Ministério Público permite que as falhas técnicas sejam saneadas

preventivamente, evitando notas de devolução excessivas e judicializações desnecessárias.

- Função Social e Colaborativa: Embora o registrador seja agente fiscalizador da legalidade, sua faceta colaborativa na condição de agente delegado do Poder Público potencializa a concretização do direito fundamental à moradia, especialmente em núcleos urbanos informais consolidados.

A proposta não retira a independência funcional do oficial, mas antecipa soluções para que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) não encontre óbices intransponíveis no momento do protocolo final, e contribui para reduzir notas de devolução e judicializações evitáveis.

O eventual questionamento sobre conflito de interesses ou quebra de imparcialidade na concentração de funções pelo registrador, que iniciaria, qualificaria e registraria o procedimento, não se sustenta sob a ótica do desenho institucional proposto. A ausência de viés arrecadatário em decorrência da gratuidade da REURB-S afasta o interesse patrimonial do oficial, mas o principal fator de neutralidade reside no caráter colaborativo e compartilhado da medida. A proposta estabelece uma atuação conjunta e articulada com a Defensoria Pública e o Ministério Público, órgãos dotados de independência funcional que atuarão no controle preventivo e na fiscalização do procedimento.

Outrossim, a iniciativa de atuação do oficial de registro não retira do Município o status de presidente e condutor soberano da REURB. A proatividade do cartório restringe-se ao impulso inicial e ao fornecimento do subsídio técnico e documental. A decisão de mérito sobre a viabilidade urbanística, a demarcação territorial, o deferimento da regularização e a posterior emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) permanece sob a competência exclusiva e discricionária do Poder Executivo municipal. Essa tripartição de competências funcionais (impulso registral, fiscalização ministerial/defensoria e decisão municipal) anula a possibilidade de arbítrio ou concentração de poder decisório nas mãos do delegatário.

Sob o prisma da capacidade operacional, a tese não apresenta inviabilidade prática para as serventias de pequeno porte ou com estrutura enxuta. Cumpre registrar que, no modelo tradicional vigente, quando o Município ou outro legitimado apresenta uma CRF já formada ao balcão, o oficial de registro de uma pequena localidade submete-se, obrigatoriamente, ao complexo juízo de qualificação registral

de dezenas ou centenas de novas unidades de forma simultânea e dentro de prazo exíguo previamente definido (15 dias, art. 44, da Lei nº 13.465/2017). Desse modo, o dispêndio da força de trabalho técnica da serventia já é uma realidade legal imposta. A legitimação proposta não institui um dever de ofício cogente ou universal para todas as unidades do país, mas sim uma prerrogativa facultativa baseada no princípio da utilidade, a ser apurada no caso concreto pelo próprio titular com base na realidade local.

O objetivo é possibilitar que, onde houver conveniência e viabilidade operacional, o registrador impulse o início do procedimento e a instrução das fases iniciais por meio do aproveitamento de sua expertise na análise cadastral e no histórico imobiliário. Esse saneamento preventivo do acervo pelo próprio cartório reduz de modo drástico o volume de futuras e sucessivas notas de devolução, o que otimiza a capacidade de resposta e a eficiência operacional da própria pequena serventia no momento do registro definitivo.

A presente proposta é um instrumento direto de concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Em especial, atende ao ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), ao promover o acesso de todos à moradia digna e a sistemas de transporte seguros, e ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), ao garantir a identidade jurídica e o acesso à propriedade documentada. A proatividade do Registro de Imóveis reduz as desigualdades territoriais, e possibilita integrar núcleos informais à economia formal.

Por derradeiro, para a alteração sugerida a legitimidade será de forma colaborativa, e poderá ser equiparada a uma consultoria técnica qualificada que antecipa soluções fáticas para a abertura de novas matrículas e a competente inscrição do direito real indispensável à conclusão do procedimento, sob a fiscalização dos órgãos de controle.