

# **PROPRIEDADE SEM REGISTRO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA RELAÇÃO DE CAUSALIDADE**

Da formação histórica da propriedade no Brasil ao diagnóstico da informalidade imobiliária e da baixa efetividade dos instrumentos de regularização extrajudicial e administrativa

**Fernanda Leitão<sup>1</sup>**

*Tabeliã do 15º Ofício de Notas da Capital do Rio de Janeiro*

**Ian Samitrius Lima Cavalcante<sup>2</sup>**

*Advogado*

## **I. As raízes históricas do caos fundiário brasileiro**

O Brasil, sob a perspectiva fundiária, nasceu imperfeito. Desde as capitanias hereditárias, instituídas por D. João III em 1534, a terra foi estruturada sob a lógica da concessão e não da propriedade. O regime sesmarial transplantou para um território de proporções continentais a lógica do domínio eminente da Coroa: o sesmeiro não era proprietário, mas concessionário, sendo o direito de usar e fruir condicionado ao efetivo aproveitamento do solo.

Das quinze capitanias originais, apenas São Vicente e Pernambuco lograram êxito sustentável, deixando vastos territórios em situação fundiária ambígua – nem privados, nem formalmente públicos.

Em 1549, a Coroa criou o Governo Geral, sob a liderança de Tomé de Sousa, centralizando a administração colonial, mas sem eliminar as capitanias, que coexistiram com o novo modelo, lançando uma das primeiras sementes do caos fundiário brasileiro.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Tabeliã do 15º Ofício de Notas da Capital do Rio de Janeiro desde 1998, por meio de concurso público. Foi concursada da Procuradoria Geral do Estado e do Município do Rio de Janeiro, atuou na advocacia.

<sup>2</sup> Advogado, Mestre em Direito e Especialista em Direito Imobiliário, Notarial e Registral; Conselheiro Federal da OAB Piauí, Presidente da Comissão Nacional de Direito Notarial e Registral do CFOAB Vice Presidente da Comissão Nacional de REURB do IBRADIM Diretor IBRADIM PIAUÍ Membro da Comissão de Soluções Fundiárias da Corregedoria da Justiça Federal - CJF - Presidida por Ministro Salomão; Membro da Comissão de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí e do INTERPI; Coordenador Jurídico de Núcleos de Regularizações Fundiárias em alguns Municípios. Professor da Faculdade Cesvale, da Universidade de Fortaleza - Unifor e da Escola Superior da Advocacia Piauiense - ESAPI; e Coordenador de Obra Jurídica, Advocacia Extrajudicial, ao lado do Professor e Registrador de Imóveis Marcos Salomão; Coordenador do Núcleo de Prática da Faculdade Cesvale; e Coordenador da Pós Graduação em Direito Notarial e Registral da ESAPI.

Com a Independência, em 1822, instaurou-se um vácuo normativo de quase três décadas, durante o qual a posse e a força física foram os únicos instrumentos de legitimação do acesso à terra.

A grilagem emergiu como resposta pragmática a esse vácuo: escrituras forjadas e artificialmente envelhecidas para criar uma falsa cadeia dominial anterior à exigência legal de título de transferência – herança com a qual o Brasil contemporâneo ainda convive.

A inflexão estrutural operou-se com a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, que vedou a aquisição de terras devolutas<sup>3</sup> por qualquer título que não o da compra, instituindo, de modo formal, o regime de propriedade privada no Brasil e consagrando a terra como bem jurídico suscetível de apropriação, valoração econômica e livre circulação, isto é, como mercadoria (Brasil, 1850).

Não por acaso, a Lei de Terras (Lei nº 601/1850) surgiu no mesmo contexto histórico do Código Comercial (Lei nº 556/1850) e da Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581/1850). Com o fim do tráfico transatlântico de africanos escravizados, o capital antes direcionado a essa atividade passou gradualmente a buscar novas formas de investimento, especialmente a terra, que se consolidava como ativo econômico e instrumento de poder.

Nesse cenário, o Decreto nº 1.318/1854 regulamentou a Lei de Terras, buscando organizar juridicamente a ocupação territorial brasileira por meio da disciplina das terras devolutas, da legitimação de posses e da revalidação de sesmarias. Esta foi uma das primeiras tentativas de estruturação de um sistema fundiário nacional.

O modelo, contudo, foi marcado por precariedade cadastral, informalidade possessória e fragilidade na documentação dominial.

Mais adiante, a Constituição Federal de 1891 transferiu as terras devolutas aos Estados<sup>4</sup>, descentralizando o patrimônio fundiário e reforçando a sua apropriação pelas elites agrárias regionais (Brasil, 1891).

---

<sup>3</sup> Terras devolutas são áreas públicas que não possuem destinação específica pelo poder público (não servem a uso comum ou especial) e nunca integraram o patrimônio privado de forma regular. Originárias do período colonial, são consideradas bens dominicais (ou dominiais) do Estado (União ou Estados-membros).

<sup>4</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, art. 64: “Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo à União sómente a porção de territorio que for indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes” (Brasil, 1891).

Na ordem constitucional vigente, a Constituição de 1988 mantém lógica semelhante de repartição dominial: pertencem à União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”, enquanto se incluem entre os bens dos Estados “as terras devolutas não compreendidas entre as da União”, nos termos dos arts. 20, II, e 26, IV (Brasil, 1988).

Somente mais de sete décadas depois, com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), iniciou-se um movimento de reorientação normativa, posteriormente aprofundado pela Constituição Federal de 1988, com a introdução do princípio da função social da propriedade, que desloca o eixo da titularidade para a finalidade social do domínio, sem, entretanto, superar o substrato histórico de concentração e irregularidade.

A esse quadro soma-se a Emenda Constitucional nº 26/2000, que elevou a moradia à condição de direito social, inserindo-a no art. 6º da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

Essa positivação representa um marco relevante no sistema jurídico, ao reconhecer a moradia como direito fundamental e vetor interpretativo das políticas urbanas e fundiárias. Ainda assim, a constitucionalização do direito à moradia não foi suficiente, por si só, para reverter a herança estrutural: milhões de imóveis urbanos e rurais permaneceram, e ainda permanecem, marcados por desconformidades que remontam a esse processo histórico de longa duração.

## **II. Da propriedade como mercadoria à propriedade como bem de consumo**

Se a Lei de Terras de 1850 inaugurou a lógica da propriedade-mercadoria, a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023) e pelo seu marco legal infraconstitucional – Lei Complementar nº 214/2025<sup>5</sup> – aprofundou essa percepção ao estender a incidência do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) sobre determinadas operações imobiliárias (Brasil, 2025a).

Nesse contexto, a propriedade imobiliária passa a ser, sob a ótica do Direito Tributário, equiparada a bem consumível. Até então, a tributação recorrente sobre imóveis limitava-se à transmissão onerosa ou gratuita (ITBI e ITCMD) ou à titularidade (IPTU e ITR); com a incidência do IBS e da CBS – impostos vocacionados à tributação do consumo – sobre transações imobiliárias, o legislador passou a tratar a própria negociação com imóveis como fato gerador de um tributo de consumo.

Trata-se, portanto, de uma alteração conceitual importante: o imóvel deixa de ser compreendido exclusivamente como bem de capital<sup>6</sup> para, em determinadas circunstâncias, ser inserido na lógica da incidência sobre o consumo, sujeitando-se à cobrança de tributos sobre o valor agregado.

---

<sup>5</sup> A LC nº 214/2025 foi regulamentada pelo Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026

<sup>6</sup> Ativo produtivo que integra o processo econômico, servindo como instrumento de geração de riqueza, aquilo que ajuda a produzir, e não aquilo que é consumido diretamente.

Essa reconfiguração fiscal é relevante, mas não altera uma verdade anterior: para que a propriedade seja tributada, faz-se necessário, antes, existir juridicamente. E para existir juridicamente, é imprescindível o registro imobiliário. O imóvel irregular não é mercadoria, tampouco bem consumível; é risco.

Toda essa conjuntura pode ser constatada, por meio, dos diversos cadastros imobiliários existentes em todos os níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios<sup>7</sup>.

Atualmente, coexistem no Brasil diversos cadastros imobiliários que, em regra, não se comunicam adequadamente entre si. Como consequência, um mesmo imóvel pode figurar com informações divergentes em diferentes bases de dados públicas, como por exemplo, o registro imobiliário, código no Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), além de outros<sup>8</sup>.

Com propósito unificador, buscando superar essa fragmentação cadastral, foi criado o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), instituído pelo Decreto nº 11.208/2022<sup>9</sup> (Brasil, 2022) e reafirmado pela Lei Complementar nº 214 (art. 59), de 16 de janeiro de 2025 (Brasil 2025a).

O CIB, administrado pela Receita Federal no âmbito do Ministério da Fazenda, constitui a mais ambiciosa iniciativa de integração cadastral imobiliária da história brasileira. Destinado à identificação unificada de imóveis urbanos e rurais, públicos e privados, sua implementação apoia-se na infraestrutura do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais -

---

<sup>7</sup> Na esfera federal, há diferentes cadastros, sistemas e órgãos relacionados à identificação, gestão e controle dos imóveis: a) Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), mantido pelo Incra, que abrange imóveis rurais para fins cadastrais, agrários e de governança fundiária; b) Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro público eletrônico nacional, obrigatório para imóveis rurais, mantido no SICAR, destinado a reunir informações ambientais das propriedades e posses rurais; c) Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), mantido pela Receita Federal e vinculado ao ITR; d) Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela administração dos imóveis da União, incluindo terrenos de marinha, aforamentos e ocupações. No âmbito municipal e estadual, há dois cadastros principais: a) Cadastro Imobiliário Municipal (CIM), mantido por cada município para fins de IPTU e gestão urbana; b) matrículas e transcrições abertas nos Registros de Imóveis, organizados por comarca e delegados pelo Estado, que constituem a base jurídica da propriedade imobiliária.

<sup>8</sup> A título exemplificativo, podem ainda ser citados o CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) e o CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais), ambos vinculados ao INCRA; o CNUC (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação), sob a gestão do MMA; o CTF/APP (Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais), mantido pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); os cadastros minerários da ANM (Agência Nacional de Mineração); os registros da FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas) sobre terras indígenas; e os cadastros estaduais de terras devolutas, cada um com finalidade, recorte e padrão técnico próprios.

<sup>9</sup> Instrução Normativa Receita Federal do Brasil nº 2.275/2025, de 15.08.2025 disciplinou a adoção do CIB pelos serviços notariais e de registro e o compartilhamento, por meio do SINTER, de informações relativas às operações imobiliárias e aos bens imóveis registrados (Brasil, 2025b).

SINTER<sup>10</sup>-, que reúne o próprio CIB e o BICE<sup>11</sup>, voltado aos bens imóveis de características especiais.

É dentro do SINTER que se viabiliza a integração das diversas bases de dados imobiliários no país.

Ao propor a unificação em uma base de dados nacional interoperável, o CIB estabelece, pela primeira vez, a meta de identificar univocamente cada imóvel brasileiro e eliminar as sobreposições e divergências que fomentam conflitos, fraudes e irregularidades fundiárias.

### III. Patologias imobiliárias e seus efeitos sistêmicos

A desordem fundiária descrita nos itens anteriores não se limita à dimensão territorial. Dela resulta, como desdobramento necessário, uma segunda camada de disfunção: a irregularidade imobiliária. É nessa dimensão registral que a irregularidade se torna objetivamente aferível.

Estimativas amplamente difundidas apontam que aproximadamente 50% a 60% dos imóveis no Brasil apresentam algum grau de irregularidade (Ribeiro, 2019; Cunha, 2019). Esse percentual, longe de indicar um fenômeno pontual, revela um quadro sistêmico: não se trata de anomalia marginal, mas de uma disfunção estrutural do sistema imobiliário nacional, cujos efeitos se projetam diretamente sobre a segurança jurídica, a formação de ativos e, por conseguinte, sobre o próprio desenvolvimento econômico do país.

Dentre as anomalias mais frequentes encontradas nos imóveis destacam-se: a ausência de matrícula ou a subsistência de transcrição anterior à Lei nº 6.015/1973, sem a correspondente abertura de matrícula; a descontinuidade da cadeia dominial, decorrente de transmissões não formalizadas ou não registradas; a ausência de inventário, com sucessivas transmissões *causa mortis* não regularizadas; o condomínio *pro indiviso* não dissolvido; o compromisso de compra e venda quitado sem outorga de escritura definitiva; a ocupação consolidada desacompanhada

---

<sup>10</sup> Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, plataforma de gestão pública que centraliza e interopera os dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis produzidos por entes federativos, serviços registrares e demais órgãos públicos e privados para integrar informações territoriais.

<sup>11</sup> Bens Imóveis de Características Especiais (BICE): Categoria que abrange bens públicos ou privados afetados a usos específicos, bem como bens integrantes do patrimônio cultural pertencentes à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, o subsolo e as áreas do mar territorial, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental – como, por exemplo, usinas nucleares, hidrelétricas e termelétricas, lagos, rios, reservatórios, parques, florestas e unidades de conservação.

de título, típica de assentamentos informais urbanos; a inserção do imóvel em loteamento irregular ou não registrado; e a existência de edificações não averbadas.

A análise do tema demonstra a gravidade desse cenário sob o prisma do direito ao desenvolvimento, consagrado na Constituição da República como expressão da ordem econômica e social, fundada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa e na redução das desigualdades (arts. 1º, IV; 3º, II e III; e 170, *caput*) (Brasil, 1988), revela a gravidade desse cenário.

Essa desorganização apresenta consequências sistêmicas que transcendem as dimensões jurídica e econômica imediatas: inviabiliza a incorporação imobiliária, retrai o mercado formal e exclui extensas áreas do território nacional da economia produtiva, inclusive no que se refere à inserção em mercados emergentes, como o de ativos ambientais (Leitão, 2026).

A irregularidade imobiliária não se qualifica, dessa forma, como mera disfunção registral. Configura obstáculo direto à concretização do direito ao desenvolvimento — e é precisamente essa dimensão que merece exame mais aprofundado.

Nesse sentido, a regularização fundiária e a imobiliária, ainda que distintas em seus pressupostos e instrumentos, assumem natureza complementar e caráter estrutural. Ambas deixam de constituir agendas setoriais para se afirmar como condições necessárias à inclusão econômica, à ampliação do crédito e à realização, em sentido material, do projeto constitucional de desenvolvimento.

#### **IV. A via extrajudicial: potencial normativo, instrumentos disponíveis e barreiras reais**

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe, atualmente, de um microsistema estruturado de regularização imobiliária pela via extrajudicial, consolidado pelo Provimento CNJ nº 149/2023 (Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial).

Esse conjunto normativo coerente articula instrumentos diversos e complementares, como, por exemplo, a usucapião extrajudicial<sup>12</sup>, a adjudicação compulsória extrajudicial<sup>13</sup>, a

---

<sup>12</sup> Art. 1.071 do CPC, art. 216-A da Lei nº 6.015/1973 e arts.398 a 423 do Provimento CNJ nº 149/2023.

<sup>13</sup> Art. 216-B da Lei nº 6.015/1973 e arts. 440-A a 440-AM do Provimento CNJ nº 149/2023.

retificação registral<sup>14</sup>, a demarcação<sup>15</sup>, a estremação<sup>16</sup>, a extinção de condomínio, o inventário extrajudicial e a carta de sentença extrajudicial, todos vocacionados à superação de desconformidades registras, com a finalidade de integrar ou de reintegrar o imóvel ao mercado formal.

Essa base normativa da atividade extrajudicial nos mostra um dado indiscutível: o sistema jurídico brasileiro já dispõe, em tese, dos meios necessários para promover a regularização imobiliária em larga escala. Para cada patologia identificável, há um instrumento juridicamente adequado para a sua correção.

À luz dessas considerações, a solução extrajudicial não se apresenta como mera alternativa subsidiária à atuação jurisdicional. Em inúmeras hipóteses, revela-se o instrumento mais adequado ao tratamento da questão, por proporcionar maior celeridade, eficiência econômica e compatibilidade técnica com a natureza consensual das matérias envolvidas.

Para a advocacia contemporânea, o movimento de extrajudicialização projeta-se, simultaneamente, como desafio e oportunidade. O domínio das práticas notariais e registras deixou de constituir diferencial competitivo para assumir a condição de competência essencial ao exercício profissional. Configura-se como aptidão estratégica, indispensável à prestação de orientação jurídica qualificada, à prevenção de litígios e à construção de soluções mais céleres e economicamente eficientes, em sintonia com as transformações sociais, institucionais e normativas que caracterizam o cenário jurídico atual.

O problema, entretanto, não está na falta de instrumentos jurídicos adequados e disponíveis, mas na dificuldade de sua efetiva operacionalização. A prática notarial expõe uma realidade complexa e desafiadora: apesar do esforço normativo do legislador e do Conselho Nacional de Justiça, os resultados concretos da regularização extrajudicial permanecem, até o momento, com baixa efetividade.

O sistema extrajudicial está plenamente estruturado, mas não produz, em escala, o impacto transformador que dele se esperava.

---

<sup>14</sup> A retificação registral encontra-se prevista nos arts. 212 e 213 da Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos.

<sup>15</sup> A demarcação extrajudicial, prevista no art. 571 do Código de Processo Civil, consiste no procedimento pelo qual os proprietários de imóveis confinantes, de comum acordo, promovem a materialização física da linha divisória entre seus imóveis, com base em elementos técnicos (levantamento topográfico ou georreferenciamento), conferindo-lhe, quando necessário, formalização jurídica apta à estabilização registral. Art. 571 do CPC: A demarcação e a divisão poderão ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados, observando-se, no que couber, os dispositivos deste Capítulo.

<sup>16</sup> A estremação, art. 571, do CPC, é o procedimento extrajudicial de individualização de fração ideal em imóvel em condomínio *pro diviso* (posse exclusiva fática com fração indeterminada na matrícula geral), por meio de escritura pública no Ofício de Notas, com anuência dos confrontantes, para abertura de matrícula própria no Registro de Imóveis.

O contraste com o inventário extrajudicial é elucidativo. Introduzido pela Lei nº 11.441/2007, o inventário extrajudicial rapidamente se consolidou como mecanismo de uso massivo, superando o inventário judicial.

Fora isso, constata-se que a possibilidade de se optar pelo inventário extrajudicial vem sendo ampliada progressivamente. Após a publicação da Resolução CNJ nº 571/2024, que alterou a Resolução CNJ nº 35/2007, admite-se inventário extrajudicial com incapaz e testamento, prevendo-se, inclusive, a venda antecipada de bem pelo espólio (CNJ, 2024).

A usucapião e a adjudicação compulsória extrajudiciais, ao contrário, permanecem subutilizadas, apontando a existência de barreiras estruturais significativas.

Essas barreiras são, em primeiro lugar, normativas. O excesso de regulamentação, orientado pela tentativa de eliminar integralmente o risco, produziu um sistema rígido, com exigências probatórias frequentemente incompatíveis com a realidade imobiliária brasileira, marcada por informalidade, descontinuidade documental e transmissões sucessivas não formalizadas ou mal formalizadas.

O desafio consiste precisamente em encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessária segurança jurídica e a efetividade dos mecanismos de regularização. Nem o medo paralisante, que inviabiliza soluções legítimas diante de riscos meramente abstratos, nem a ousadia dissociada das cautelas indispensáveis, se revelam compatíveis com um sistema jurídico funcional. O parâmetro adequado é a prudência, compreendida como a capacidade de harmonizar segurança, eficiência e racionalidade prática na aplicação do Direito (Leitão, 2025c).

Em segundo lugar, a situação é agravada por um componente institucional importante: o registrador imobiliário exerce suas funções sob um regime de responsabilização particularmente rigoroso, que abrange as esferas civil, penal, administrativa e tributária, o que, em termos práticos, condiciona sua atuação a elevados padrões de cautela.

Conquanto a Lei de Registros Públicos tenha introduzido os §§ 15 e 17 do art. 176 (Brasil, 1973), com o propósito de flexibilizar, em linhas gerais, a análise registral, viabilizando a regularização imobiliária mesmo diante da ausência ou insuficiência de elementos objetivos e subjetivos na qualificação, não delimitou com a precisão necessária os contornos dessa relativização, tampouco promoveu, em igual medida, a correspondente readequação do regime de responsabilização do delegatário<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sobre a função social da atividade notarial e registral, cf. LEITÃO, 2026. Por exercerem atividade de caráter público em regime privado, por delegação do Estado, tabeliães e registradores estão vinculados

Essa indeterminação normativa, longe de estimular soluções pragmáticas, acaba por desincentivar a adoção de interpretação favorável pelo registrador, conduzindo-o a uma postura conservadora na prática registral.

Em razão disso, o impasse diante de casos concretos tende a ser resolvido pela negativa do registro, em detrimento da viabilização da regularização, sobretudo nas hipóteses em que se identifica risco fiscal, uma vez que o registrador imobiliário pode ser responsabilizado solidariamente pelo tributo não recolhido, na forma preconizada pelo inciso VI, do art. 134, do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

Por fim, o terceiro importante obstáculo é a expressiva lacuna informacional: inexistem dados sistemáticos e públicos que permitam mensurar a utilização e a efetividade desses instrumentos.

A ausência de métricas compromete o diagnóstico e impede o aperfeiçoamento do sistema. Funciona-se, assim, em ambiente de opacidade, no qual se legisla e se regula sem retorno empírico consistente.

O resultado é um paradoxo evidente: o Brasil dispõe de um dos mais completos conjuntos normativos de regularização imobiliária extrajudicial, mas ainda não conseguiu convertê-lo em regularização efetiva em larga escala.

O potencial transformador do microssistema é inequívoco. Os instrumentos existem, são juridicamente consistentes e, se adequadamente operacionalizados, têm capacidade de reintegrar milhões de imóveis à economia formal, ampliar o acesso ao crédito, incrementar a arrecadação, reduzir a litigiosidade e promover o desenvolvimento.

A questão central, portanto, não é normativa, é funcional. Cuida-se de alinhar a regulação à realidade, calibrar o grau de exigência probatória, reduzir assimetrias entre as vias judicial e extrajudicial e criar incentivos institucionais que favoreçam a regularização.

---

ao princípio da função social e à busca do bem comum. Os §§ 15 e 17 do art. 176 da Lei de Registros Públicos, incluídos pela Lei nº 14.382/2022, conferiram aos delegatários grau ampliado de autonomia e maior discricionariedade em suas análises, com o objetivo explícito de facilitar a regularização imobiliária e fomentar o desenvolvimento econômico, exigindo deles uma postura proativa para evitar que excessivos formalismos imponham ônus indevidos ao usuário. A atividade delegada deve ser compreendida, portanto, como instrumento para a concretização desses objetivos, e não como fim em si mesma, devendo a interpretação das normas registrares tender a "facilitar e não dificultar o acesso dos títulos ao registro" (SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado de Registros Públicos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962, v. II, p. 346. *Apud* AC nº 1147774-71.2024.8.26.0100, TJSP, Conselho Superior da Magistratura).

Enquanto isso não acontece, o sistema extrajudicial permanece como promessa: tecnicamente robusta, mas, por ora, de resultados ainda modestos diante da magnitude do problema que se propõe a enfrentar.

## **V. Da grave situação da ausência de matrícula: entre a promessa extrajudicial e a exclusão registral**

A ausência de matrícula imobiliária constitui uma das mais graves expressões da informalidade fundiária brasileira. Não se trata de mera deficiência documental, nem de simples irregularidade burocrática. Trata-se da negação prática da própria existência jurídica do imóvel perante o sistema registral.

Sem matrícula, o bem pode existir fisicamente, pode abrigar famílias, pode circular informalmente, pode gerar conflitos, expectativas e negócios sucessivos, mas permanece à margem da plena juridicidade. É propriedade socialmente percebida, economicamente utilizada, mas juridicamente incompleta.

Esse cenário é ainda mais grave porque revela uma contradição estrutural do sistema brasileiro: ao mesmo tempo em que o ordenamento proclama a função social da propriedade, a segurança jurídica, a moradia digna e o desenvolvimento econômico, milhões de imóveis permanecem sem acesso ao registro imobiliário individualizado.

A matrícula, que deveria ser a porta de entrada da propriedade formal, ainda é, para grande parcela da população, uma barreira quase intransponível. A ausência de matrícula alimenta conflitos judiciais, sucessões intermináveis, disputas possessórias, negócios inseguros, fraudes, desvalorização patrimonial e exclusão econômica.

O imóvel sem matrícula não acessa plenamente o crédito, não circula com segurança, não se transforma em garantia real eficiente e não se integra de modo adequado ao mercado formal. Em termos econômicos, é capital imobilizado, em termos jurídicos, é direito vulnerável, em termos sociais, é promessa frustrada de pertencimento.

O mais preocupante é que a sociedade ainda não compreendeu, em escala suficiente, que ter matrícula não é luxo jurídico, formalismo cartorário ou privilégio de poucos. Ter matrícula é ter reconhecimento. É possuir um endereço jurídico no mundo. É poder provar, transmitir, financiar, proteger e valorizar o patrimônio.

As pessoas não buscam apenas políticas públicas voltadas à promoção da segurança fundiária. Buscam, sobretudo, o resultado concreto dessas políticas: o reconhecimento jurídico

de seus imóveis, a abertura de matrícula, a possibilidade de transmissão segura do patrimônio e a plena integração à ordem econômica formal.

Em outras palavras, a segurança fundiária constitui instrumento; a matrícula é resultado. E é precisamente esse resultado que o cidadão espera quando procura a regularização de seu imóvel. Essa realidade evidencia uma dimensão ainda insuficientemente explorada pela doutrina imobiliária brasileira. Embora a Constituição Federal assegure o direito de propriedade em seu art. 5º, XXII, e estabeleça sua função social no inciso XXIII do mesmo dispositivo, raramente se discute que a plena efetividade desse direito depende da existência de mecanismos capazes de inserir o imóvel no sistema registral.

A propriedade constitucionalmente protegida não pode ser compreendida apenas como situação abstrata de titularidade. Sua concretização exige publicidade, oponibilidade perante terceiros, segurança jurídica, estabilidade das relações negociais e aptidão para circulação econômica. Exige, em última análise, a existência de matrícula imobiliária. É dessa constatação que decorre o Princípio do Direito à Matrícula.

Como desdobramento do direito fundamental de propriedade, o Princípio do Direito à Matrícula estabelece que toda situação imobiliária consolidada e juridicamente regularizável possui vocação para alcançar a individualização registral, incumbindo ao Estado, aos registradores, aos tabeliães, aos advogados e aos demais operadores do Direito promover, dentro dos limites da legalidade, os meios necessários para permitir sua integração ao fôlio real. A matrícula não representa mera formalidade burocrática. Constitui o principal instrumento de exteriorização jurídica da propriedade.

É por meio dela que o imóvel adquire identidade própria, ingressa plenamente no comércio jurídico, torna-se apto à constituição de garantias reais, viabiliza o acesso ao crédito e passa a desfrutar dos efeitos decorrentes da publicidade registral. Sob essa perspectiva, a ausência permanente de matrícula representa limitação concreta à eficácia do próprio direito constitucional de propriedade.

O cidadão possui o imóvel, mas não consegue extrair dele todas as suas potencialidades jurídicas e econômicas. O imóvel existe fisicamente, mas permanece parcialmente invisível para o mercado, para o sistema financeiro e, muitas vezes, para o próprio Estado. Por essa razão, o direito à matrícula deve ser compreendido como consequência lógica do direito fundamental de propriedade. Afinal, não parece compatível com a ordem constitucional reconhecer a propriedade como direito fundamental e, simultaneamente, admitir que milhões de imóveis

permaneçam indefinidamente afastados do principal mecanismo destinado a conferir publicidade, eficácia e segurança a esse mesmo direito.

Todavia, o reconhecimento do direito à matrícula conduz a uma segunda conclusão igualmente relevante. Se a Constituição protege a propriedade e se a matrícula representa um dos principais instrumentos para sua plena concretização, torna-se necessário reconhecer que a interpretação das normas imobiliárias deve ser orientada pela busca da regularização e não pela perpetuação da irregularidade.

É dessa premissa que decorre o Princípio Pro Regularização. Também derivado do direito fundamental de propriedade, o Princípio Pro Regularização estabelece que, diante de situações juridicamente regularizáveis, a interpretação das normas registrais, notariais, urbanísticas e fundiárias deve privilegiar, sempre que possível, a solução capaz de promover a regularização do imóvel, desde que preservadas a legalidade, a boa-fé, a proteção de terceiros e a segurança jurídica.

Não se trata de flexibilizar irresponsavelmente o sistema registral, tampouco de legitimar situações incompatíveis com a ordem jurídica. O princípio propõe algo diverso: uma mudança de perspectiva. Em vez de enxergar a irregularidade como obstáculo definitivo, deve-se compreendê-la como situação transitória a ser superada pelos instrumentos que o próprio ordenamento disponibiliza.

Durante décadas, consolidou-se uma cultura institucional fundada predominantemente na lógica da negativa. Diante da dúvida, nega-se. Diante da insuficiência documental, paralisa-se o procedimento. Diante da complexidade fundiária, transfere-se a solução para o Poder Judiciário. O resultado dessa postura é conhecido: perpetuação da informalidade, aumento da litigiosidade e manutenção de milhões de imóveis à margem da formalidade registral.

Entretanto, a verdadeira segurança jurídica não consiste na preservação indefinida da irregularidade. Ao contrário. A irregularidade permanente representa uma das maiores fontes de insegurança jurídica do sistema imobiliário brasileiro. O imóvel irregular gera conflitos, dificulta investimentos, restringe crédito, compromete negócios e alimenta disputas que poderiam ser evitadas mediante a adequada formalização.

Por essa razão, o Princípio Pro Regularização impõe que, diante de mais de uma interpretação juridicamente possível, seja preferida aquela capaz de promover a integração do imóvel à legalidade registral. A função do Direito Registral não é eternizar imperfeições históricas, mas convertê-las em segurança jurídica, previsibilidade econômica e estabilidade social. A formulação do Princípio do Direito à Matrícula e, posteriormente, do Princípio Pro

Regularização resulta de construção doutrinária desenvolvida pelo autor a partir da observação prática dos fenômenos de exclusão registral e informalidade fundiária que ainda caracterizam grande parte da realidade imobiliária brasileira.

As primeiras linhas estruturantes dessas proposições foram apresentadas publicamente durante palestra proferida no Congresso Nacional da Jovem Advocacia, realizado na cidade de São Paulo, em maio de 2026, perante milhares de advogados, advogadas e estudantes de Direito, ocasião em que se defendeu a necessidade de reconhecer a matrícula imobiliária não apenas como instrumento técnico registral, mas como verdadeira expressão da cidadania patrimonial e da efetividade do direito fundamental de propriedade<sup>18</sup>.

Nesse ponto, impõe-se uma crítica necessária. A pauta da regularização não pode permanecer confinada aos ambientes técnicos, acadêmicos, registrais ou administrativos. Não basta tratá-la como tema de desenvolvimento urbano, política pública ou governança territorial. É preciso disseminar, na sociedade, a compreensão de que a matrícula é instrumento de cidadania econômica. A regularização imobiliária precisa sair dos gabinetes, das corregedorias e dos congressos especializados para alcançar o cidadão comum, o advogado de base, o gestor municipal e o empreendedor que convive diariamente com a informalidade.

Também é preciso reconhecer que a advocacia, em muitos casos, afasta-se da via extrajudicial não por desconhecimento absoluto de sua importância, mas pela percepção, por muitas vezes equivocada, de sua baixa efetividade diante das múltiplas exigências, incertezas, custos, riscos e assimetrias procedimentais. A usucapião extrajudicial, a adjudicação compulsória extrajudicial, a retificação, a estremação, a demarcação, o inventário e outros instrumentos existem, contudo, nem sempre conseguem entregar, na prática, a solução prometida.

O resultado é perverso: o sistema anuncia caminhos extrajudiciais, mas a prática frequentemente empurra o cidadão e o advogado de volta ao Judiciário, o que não deve mais acontecer. Essa ineficiência relativa compromete a credibilidade do sistema extrajudicial de regularização. Se o procedimento administrativo ou extrajudicial reproduz obstáculos semelhantes, ou até superiores, aos da via judicial, perde-se a razão de sua existência funcional. A extrajudicialização não pode ser apenas deslocamento de competência, deve significar simplificação, racionalidade, eficiência e resultado.

---

<sup>18</sup> O Princípio do Direito à Matrícula e o Princípio Pro Regularização constituem construções doutrinárias propostas por Ian Cavalcante, apresentadas inicialmente durante palestra proferida no Congresso Nacional da Jovem Advocacia, realizado em São Paulo, em maio de 2026, e posteriormente desenvolvidas na presente obra.

Do contrário, converte-se em promessa normativa sem transformação social. É absurdo que, em pleno estágio de desenvolvimento tecnológico, normativo e institucional, o Brasil ainda conviva com a ausência massiva de matrículas imobiliárias e com elevado número de conflitos judiciais derivados da informalidade.

O país não resolverá seu déficit de segurança jurídica apenas com novos diplomas legais. É necessária uma mudança de cultura jurídica e institucional que compreenda a matrícula como verdadeira infraestrutura do desenvolvimento, tão essencial quanto a infraestrutura física que sustenta as cidades.

Portanto, propriedade sem registro não é apenas um problema individual do ocupante ou do adquirente. É um problema nacional. Onde não há matrícula, há perda de arrecadação, retração do crédito, insegurança negocial, judicialização, desvalorização patrimonial e exclusão econômica. Regularizar não é apenas corrigir o passado; é criar condições para o futuro. É transformar posse vulnerável em ativo jurídico, patrimônio improdutivo em riqueza circulante, conflito potencial em segurança institucional.

Em última análise, a ausência de matrícula representa uma forma silenciosa de exclusão. O cidadão possui, mas não prova, mora, mas não registra, compra, mas não consolida, transmite, mas não formaliza, investe, mas não capitaliza.

Enquanto essa realidade persistir, o Brasil continuará convivendo com uma propriedade incompleta, uma economia limitada e uma cidadania patrimonial inacabada. A efetivação do direito constitucional de propriedade exige mais do que a mera proteção abstrata da titularidade. Exige instrumentos capazes de transformar a realidade social em realidade jurídica. Exige o reconhecimento de que o acesso à matrícula constitui expressão concreta da proteção constitucional da propriedade. E exige, sobretudo, a compreensão de que a regularização não é favor, concessão ou excepcionalidade: é condição indispensável para a inclusão patrimonial, para a segurança jurídica e para o desenvolvimento econômico do país.

## **VI. Principais obstáculos para a efetividade da usucapião extrajudicial**

Dentre os instrumentos disponíveis, a usucapião extrajudicial merece exame apartado, por reunir grande potencial transformador no enfrentamento da irregularidade imobiliária.

Na usucapião extrajudicial, sobressaem obstáculos relevantes que, não raras vezes, comprometem sua efetividade prática:

- (i) a exigência de demonstração da inviabilidade da regularização pela via notarial e registral convencional, por força do § 2º do art. 410 do Provimento CNJ nº 149/2023;
- (ii) as limitações decorrentes da jurisprudência do STJ, especialmente no que se refere a bens vinculados à Administração Pública indireta<sup>19</sup> e, mais recentemente, aos imóveis situados em Áreas de Preservação Permanente (APP)<sup>20</sup> (Leitão, 2026b);
- (iii) a indevida exigência, em determinadas hipóteses, de comprovação de justo título em modalidades de usucapião que dele não dependem, quando esse requisito somente se impõe na usucapião ordinária<sup>21</sup>;
- (iv) a supressão da autonomia de escolha pela usucapião, com prevalência obrigatória da adjudicação compulsória quando configurados os requisitos da usucapião. A situação revela verdadeira distorção sistemática, na medida em que a autonomia do interessado para optar pela usucapião acaba sendo esvaziada pela imposição da adjudicação compulsória sempre que presentes os pressupostos desta última. O problema torna-se ainda mais sensível diante da assimetria tributária existente entre os institutos: enquanto a usucapião, por configurar forma originária de aquisição da propriedade, não se sujeita à incidência do imposto de transmissão, a adjudicação compulsória, como modalidade de aquisição derivada, atrai a correspondente exigência tributária.

Essa realidade (iv) já foi analisada pela autora em estudo específico publicado no portal Migalhas (Leitão, 2025b), no qual se demonstra que a assimetria entre os regimes tributários e procedimentais têm funcionado como fator de direcionamento da via eleita, comprometendo, na prática, a neutralidade do sistema e o próprio direito de escolha do requerente.

Esse conjunto de impedimentos tem contribuído para reduzir a funcionalidade da regularização imobiliária pela via da usucapião extrajudicial.

## **VII. Entraves à efetividade da adjudicação compulsória extrajudicial**

Na adjudicação compulsória extrajudicial, as dificuldades são ainda mais claras e, muitas vezes, incontornáveis. A comprovação da prova de quitação do preço, ainda que

---

<sup>19</sup> Conforme decidido no REsp. 1.874.632/AL, 3ª Turma, julgamento unânime. Sobre o tema, ver também (Leitão, 2025a).

<sup>20</sup> Conforme decidido no REsp. nº 2.211.711/MT, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andriahi, DJe. 16.12.2025.

<sup>21</sup> STJ, REsp. 2.215.421/SE, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andriahi, DJe 13.03.2026.

relativizada normativamente pelo CNJ, esbarra na impossibilidade de se reconhecer a prescrição, na via administrativa – que é situação mais frequente na prática, conforme se verá adiante.

No que se refere à comprovação da quitação do preço, o Provimento CNJ nº 149/2023, no inciso VI do § 6º do art. 440-G, adota orientação mais flexível, prevendo, de forma exemplificativa, que o adimplemento poderá ser demonstrado por meio de ação de consignação em pagamento, mensagens eletrônicas, comprovantes bancários, informações constantes da declaração de imposto sobre a renda, recibos, entre outros elementos probatórios (CNJ, 2023).

Apesar dessa abertura normativa, a maior dificuldade prática continua sendo justamente a comprovação da quitação do preço. Isso porque, na realidade dos casos concretos, o interessado que comparece ao tabelionato para a lavratura da ata notarial destinada à adjudicação compulsória, normalmente, não mantém relação jurídica direta com o titular legitimado a outorgar a escritura definitiva, conforme indicado na matrícula imobiliária. Ao longo do tempo, sucedem-se múltiplas cessões de direitos aquisitivos, distanciando progressivamente o adquirente final do titular originário do domínio. Esse encadeamento negocial torna extremamente difícil e, não raras vezes, inviável a obtenção de documentos capazes de comprovar formalmente o pagamento integral do preço.

A fim de superar esse impasse, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro passou a admitir, como alternativa, a apresentação de certidões negativas de distribuição, como forma de comprovar a inexistência de ação de cobrança ou de resolução contratual em curso, por força do §§ 1º e 2º do art. 1.257, em conjunto com o inciso VII do art. 1.260 do Provimento CGJ/RJ nº 87/2022 (PJRJ, 2022).

Nessa perspectiva, mediante a apresentação de certidões negativas que indicassem a inexistência de demanda judicial com esse objeto, admitia-se o reconhecimento do direito à adjudicação compulsória extrajudicial do imóvel<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Nesse contexto, cumpre destacar que a redação do provimento fluminense reproduz, *ipsis litteris*, o § 1º do art. 29 do Provimento CNJ nº 44/2015 do Conselho Nacional de Justiça. Embora o referido Provimento do CNJ não trate especificamente da adjudicação compulsória, limitando-se a disciplinar normas gerais relativas ao registro da regularização fundiária urbana, há inequívoca convergência quanto à matéria jurídica subjacente - a prescrição. Essa identidade de fundamento evidencia a coerência do sistema e reforça a legitimidade de sua utilização como parâmetro interpretativo na adjudicação compulsória extrajudicial. “Art. 29 - Com o registro do parcelamento do solo urbano, poderão ser registrados, para os fins dos arts. 26, § 6º, e 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, os compromissos de compra ou reserva de lote devidamente quitados. § 1º Presume-se a quitação com o comprovante do pagamento da última parcela do preço aquisitivo, nos termos do art. 322 do Código Civil, acompanhado de certidão forense de inexistência de ação de cobrança ou de rescisão contratual, bastando esta última se já decorrido o prazo de prescrição da pretensão ao recebimento das prestações. Configura-se, assim,

Porém, essa salutar previsão administrativa do Código de Normas fluminense foi posteriormente revista, à luz do julgamento do REsp. nº 2.207.433/SP, de relatoria da ministra Nancy Andrighi, publicado em 09.06.2025, que ensejou a revogação do § 2º do art. 1.257, por meio do Provimento CGJ/RJ nº 44/2025 (Processo SEI nº 2025-06285942).

Não obstante, à luz de uma análise crítica, o precedente invocado no REsp. acima mencionado cuida de realidade fática e jurídica inteiramente diversa daquela enfrentada pelos tabelionatos no âmbito dos pedidos de adjudicação compulsória extrajudicial.

Por essa razão, sua aplicação automática revelou-se inadequada, tendo contribuído para a restrição<sup>23</sup> de mecanismos que se mostravam não apenas apropriados, mas também funcionalmente coerentes e imprescindíveis para suprir a dificuldade prática de comprovação da quitação.

Além da extrema dificuldade de comprovação da quitação do preço, há outro importante óbice a ser considerado: o acúmulo de tributos, laudêmios e foros ao longo de décadas, frequentemente desproporcional ao valor do imóvel.

Essa situação se intensifica, refrise-se, pela sujeição do delegatário à responsabilidade tributária solidária, o que induz a uma postura qualificatória mais restritiva, com a exigência de comprovação do recolhimento dos tributos ao longo de toda a cadeia sucessiva de títulos.

Em contraste, o procedimento judicial admite, em regra, a incidência de um único tributo relacionado à consolidação da propriedade, ao passo que, na esfera extrajudicial, a fragmentação dos negócios jurídicos e dos atos registrais pode ensejar múltiplas incidências tributárias. Essa assimetria demonstra significativo desequilíbrio econômico entre os mecanismos de regularização imobiliária e acaba por influenciar diretamente a escolha do instrumento mais adequado pelo interessado.

## **VIII. A REURB como solução estrutural: regularizando o irregularizável**

A análise das dificuldades enfrentadas pela usucapião e pela adjudicação compulsória extrajudiciais expõe que há situações de irregularidade imobiliária que não se resolvem pela atuação individual das partes. Para essas hipóteses, o ordenamento oferece um instrumento de natureza distinta: a Regularização Fundiária Urbana (REURB).

---

identidade de razão, a autorizar a aplicação analógica de sua orientação, nos termos do brocardo *ubi eadem ratio, ibi idem ius*. Ressalte-se, ainda, que o § 1º, do art. 29 do Provimento CNJ nº 44/2015 permanece vigente.

<sup>23</sup> A restrição é decorrente da revogação do § 2º do art. 1.257 do Código de Normas do estado do Rio de Janeiro, promovida pelo Provimento CGJ/RJ nº 44/2025.

A REURB foi instituída pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), apresentando-se como resposta estrutural e coletiva, conduzida pelo Poder Público municipal, que atua como agente aprovador e, não raramente, também como interessado, com competência para promover a regularização de núcleos urbanos informais.

A distinção é essencial: enquanto o procedimento extrajudicial atua de forma individualizada e caso a caso, a REURB incide sobre o núcleo urbano informal como unidade, enfrentando simultaneamente as múltiplas dimensões da irregularidade. Abrange, assim, aspectos jurídicos, urbanísticos – tendo como eixo central o parcelamento do solo aliado à implementação da infraestrutura essencial<sup>24</sup> –, ambientais, sociais e registrais. Esta última dimensão, particularmente importante, não apenas permite a individualização do imóvel, mas também assegura maior segurança jurídica ao ocupante por meio da titulação dominial. Ademais, a REURB possibilita o equacionamento flexível das questões ambientais envolvidas e daquelas relacionadas a imóveis públicos.

O instrumento final desse processo, apto para o registro, é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF – item 43, inciso I, do art. 167, da Lei nº 6.015/1973) (Brasil, 1973), ato administrativo que formaliza a aprovação municipal da regularização e consolida juridicamente o núcleo até então existente apenas de fato.

A CRF não constitui o procedimento, mas o seu desfecho: corresponde à validação de uma nova conformação fundiária ancorada em uma ocupação preexistente. Dotada de eficácia registral, a CRF ingressa diretamente no Registro de Imóveis como título hábil, independentemente de escritura pública ou de provimento jurisdicional, conferindo juridicidade plena ao núcleo regularizado.

Essa característica aponta uma de suas maiores virtudes: a redistribuição do ônus e do risco fundiário. Ao centralizar no ente municipal a responsabilidade pela conformação jurídica do território, a REURB afasta do particular beneficiário a pesada tarefa probatória que, nas esferas judicial e extrajudicial, recairia sobre ele.

O ato de regularização passa, então, a ostentar presunção de legitimidade administrativa, deslocando o eixo de responsabilidade para o Poder Público. A amplitude de incidência da REURB reforça seu caráter estruturante.

---

<sup>24</sup> Como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e energia elétrica domiciliar.

O instituto não distingue padrões econômicos nem finalidades de uso: alcança imóveis residenciais, comerciais, industriais ou de lazer, situados em núcleos clandestinos ou irregulares – inclusive aqueles aprovados administrativamente, mas inviáveis de registro.

Admitem-se múltiplas conformações urbanísticas, como loteamentos, condomínios edilícios ou de lotes, e pode incidir sobre áreas públicas, privadas ou mistas, além de prever a possibilidade de abranger área rural, por força do inciso I, do art. 11, da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017).

A legislação prevê as modalidades REURB-S (de interesse social) e REURB-E (de interesse específico). Além das duas modalidades expressamente previstas, parte da doutrina e da prática registral reconhece a chamada REURB-I (inominada, nomenclatura cunhada pelo registrador, João Pedro Lamana Paiva, do 1º Registro Imobiliário de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul) (Martins, 2020), aplicável a núcleos urbanos informais que foram implantados e consolidados, antes de 19 de dezembro de 1979, todas aptas a viabilizar a titulação por meio de instrumentos próprios, como a legitimação fundiária e a legitimação de posse, além de outros mecanismos previstos no art. 15 da Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), cujo rol é exemplificativo.

A depender da situação fática e jurídica do núcleo, esses instrumentos podem ser combinados de forma estratégica, ampliando as possibilidades de solução.

O espírito da Lei nº 13.465/2017 é inequívoco no sentido de tratar a irregularidade fundiária como fenômeno complexo, que exige abordagem sistêmica e não fragmentada. Ao integrar o imóvel ao mercado formal e o ocupante ao espaço urbano regularizado, a REURB promove não apenas a regularização jurídica, mas a inclusão efetiva – econômica, social e urbana.

Cuida-se, em última análise, de um mecanismo de reorganização territorial com impacto direto na dignidade, no senso de pertencimento do cidadão e no desenvolvimento, ao converter passivos históricos em ativos dotados de valor coletivo.

## **IX. Conclusão**

O problema imobiliário e fundiário brasileiro não é conjuntural; é estrutural, histórico e econômico. Origina-se nas capitanias hereditárias de 1534, consolida-se com a Lei de Terras de 1850 e projeta-se no presente como um passivo que atinge entre 50% e 60% dos imóveis brasileiros.

Seus efeitos transcendem o campo jurídico: comprometem a arrecadação, restringem o crédito, desorganizam o mercado imobiliário, inviabilizam a circulação de ativos ambientais e imobiliários, limitando, simultaneamente, o desenvolvimento econômico.

O ordenamento jurídico oferece respostas consistentes. De um lado, o procedimento extrajudicial, estruturado por múltiplos instrumentos sistematizados pelo Provimento CNJ nº 149/2023; de outro, a via administrativa, cuja principal expressão é a REURB, como mecanismo coletivo de regularização.

São instrumentos complementares e indispensáveis, a princípio, suficientes para equacionar o desafio da regularização fundiária e imobiliária. No entanto, a experiência prática mostra um descompasso entre a densidade normativa e os resultados efetivos.

Essa constatação, ancorada na prática — e não em estatísticas que o próprio sistema ainda não nos oferece —, já representa um diagnóstico que reclama resposta.

Sem o registro, a propriedade não se constitui com eficácia plena perante terceiros; sem propriedade, não se estrutura o crédito; sem crédito, o mercado não se desenvolve; sem propriedade regular, não se consolidam ativos, sejam imobiliários ou ambientais; e, sem ativos, a economia não se sustenta de forma consistente, sustentável e socialmente orientada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (De 24 de fevereiro de 1891). Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 mai. 2026.

BRASIL. **Decreto no 11.208, de 26 de setembro de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis. Presidência da República. Secretaria-Geral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11208.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 2.275, de 15 de agosto de 2025**. 2025b. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Dispõe sobre a adoção do Cadastro Imobiliário Brasileiro e o compartilhamento de informações por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais pelos serviços notariais e de registro, nos termos da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-rfb-n-2.275-de-15-de-agosto-de-2025-648868175>. Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. 2025a. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 09 mai. 2026.

CNJ. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado1806222023111665565a1e0fc83.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2026.

CNJ. **Resolução nº 571, de 26 de agosto de 2024**. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2309432024083066d251371bc21.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2026.

CUNHA, Márcio M. 60% dos imóveis de brasileiros estão irregulares, segundo ministério. **ANOREG BR.**, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/artigo-60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-por-marcio-m-cunha/>. Acesso em: 15 abr. 2026.

LEITÃO, Fernanda. Terra sem lastro, crédito sem valor: sem segurança fundiária, o mercado brasileiro de créditos de carbono e de demais ativos ambientais nascerá com alto risco. **Revista Plurale**. 06 de abril de 2026a. Disponível em: <https://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=24072&codSecao=2>. Acesso em: 10.04.2026.

LEITÃO, Fernanda. Usucapião e Área de Preservação Permanente: uma análise crítica do Resp. 2.211.711/MT. 22 de maio de 2026b. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/456460/usucapiao-e-area-de-preservacao-permanente-analise-resp-2-211-711-mt>. Acesso em: 22 mai. 2026.

LEITÃO, Fernanda. O STJ e a Vedação à Usucapião de Bens Estatais das pessoas jurídicas de Direito Privado. **Migalhas**, 24 de julho de 2025a. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/435285/vedacao-a-usucapiao-de-bens-estatais-de-pessoas-juridicas-privadas>. Acesso em: 10.04.2026.

LEITÃO, Fernanda. Usucapião ou adjudicação compulsória extrajudicial: existe direito de escolha? **Migalhas**, 30 jun. 2025b. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/433569/usucapiao-ou-adjudicacao-extrajudicial-existe-direito-de-escolha>. Acesso em: 10.04.2026.

PJERJ. **Provimento 87/2022**. Corregedoria Geral da Justiça (CGJ). Disponível em: [https://www3.tjrj.jus.br/sophia\\_web/acervo/detalhe/294893?integra=1](https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/294893?integra=1). Acesso em: 09 mai. 2026.

LEITÃO, Fernanda. Ética notarial e os limites da deontologia. **Justiça & Cidadania**. 10 de novembro de 2025c. Disponível em: <https://editorajc.com.br/etica-notarial-e-os-limites-da-deontologia/>. Acesso em: 22 mai. 2025.

MARTINS, Josiane Cristina. Núcleos urbanos parcelados até 19.12.1979, regularização jurídica, desconstrução do conceito de Reurb Inominada. In: ABELHA, André (Coord.). **Estudos de Direito Imobiliário: homenagem a Sylvio Capanema de Souza**. São Paulo: Ibradim, 2020, p.385.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. Ministério do Desenvolvimento Regional calcula que dos 60 milhões de domicílios urbanos, 30 milhões não têm escritura. **Correio Braziliense**. 28/07/2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2026.