

ARTIGO DOS AUTORES

Da indução ao registro: Tribunais de Contas e cartórios como agentes de transformação da política habitacional municipal

Trabalho apresentado no I Congresso Internacional de Regularização Fundiária e VIII Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação — Recife/PE, 23 a 25 de setembro de 2025.

Márcio Gonzalez Leite

Flávia Gonzalez Leite

Cartório de Notas e Registros de Rio Formoso-PE · Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) · mgonzaleite@hotmail.com · fgonzalezleite@gmail.com

Da indução ao registro: Tribunais de Contas e cartórios como agentes de transformação da política habitacional municipal

Márcio Gonzalez Leite · Flávia Gonzalez Leite

Cartório de Notas e Registros de Rio Formoso-PE · Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA) ·
mgonzaleite@hotmail.com · fgonzalezleite@gmail.com

1 Introdução

O direito à moradia, expressamente previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, integra o rol dos direitos sociais fundamentais e representa uma das mais importantes conquistas do constitucionalismo social brasileiro. A definição do conteúdo normativo desse direito, contudo, exige compreensão que transcenda a mera provisão habitacional. O constitucionalista Ingo Wolfgang Sarlet estabelece parâmetros fundamentais ao esclarecer que “a definição do conteúdo (objeto) do direito à moradia não pode, de modo especial por força de sua vinculação à dignidade da pessoa humana, prescindir de parâmetros qualitativos mínimos para uma vida saudável” (SARLET, 2015, p. 344). Entre esses parâmetros, destacam-se a segurança jurídica para a posse, a disponibilidade de infraestrutura básica, o acesso a serviços sociais essenciais e o respeito à identidade cultural das comunidades.

A dimensão prestacional desse direito exige, como observa Sarlet, que o Estado implemente “prestações fáticas e normativas, que se traduzem em medidas de proteção e de caráter organizatório e procedimental” (SARLET, 2015, p. 346). Complementando essa perspectiva, Felipe Maciel Pinheiro Barros destaca que “o direito fundamental social à moradia integra o conjunto dos direitos ligados ao mínimo existencial para uma vida com dignidade”, enfatizando que este direito possui natureza vinculante e exige implementação concreta pelo Poder Público, não se restringindo a mera diretriz programática (BARROS, 2014, p. 72). A dimensão constitucional da moradia abrange aspectos não apenas jurídicos, mas também urbanísticos, ambientais e sociais que garantam condições de habitabilidade compatíveis com a dignidade humana, exigindo políticas públicas integradas e coordenadas entre os diversos entes federativos.

Esse arcabouço constitucional, todavia, precisa ser contraposto à realidade concreta do Brasil, onde milhões de pessoas vivem em situação de informalidade habitacional. Dados da Fundação João Pinheiro relativos a 2022 revelam que o déficit habitacional brasileiro alcança dimensões preocupantes: 6,2 milhões de moradias no déficit quantitativo e 26,5 milhões de moradias no déficit qualitativo (CNM, 2024). O déficit qualitativo merece atenção especial, pois representa inadequações em 41% dos domicílios brasileiros — ou seja, 26,5 milhões de moradias com alguma inadequação que prejudica a qualidade de vida dos moradores (CNM, 2024). Essa realidade escancara o tamanho do desafio, revelando uma afronta à dignidade humana que demanda resposta estruturada e urgente.

A ausência de planejamento territorial, a fragmentação de ações e a carência de investimentos mínimos em infraestrutura urbana parecem configurar, portanto, um verdadeiro estado de coisas inconstitucional na política habitacional brasileira. Este conceito, desenvolvido pela jurisprudência constitucional e aplicado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 para o sistema prisional brasileiro, encontra paralelo direto na questão habitacional. Na referida decisão, o STF reconheceu a existência de “um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos”, determinando que “tal estado de coisas

demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória". A Corte estabeleceu ainda que "como se trata de um problema estrutural, que decorre de diversas causas e exige um conjunto de medidas para sua superação, a solução da questão do sistema prisional deve passar pela elaboração de plano nacional e de planos locais, com a participação de diversas autoridades e entidades da sociedade".

A realidade habitacional brasileira apresenta características similares ao cenário analisado pelo STF, como a violação do direito fundamental à moradia, a omissão estrutural dos entes públicos e a necessidade de múltiplas medidas coordenadas. Nesse contexto, é necessário reconhecer que a expansão urbana desordenada gerou situações de informalidade que demandam resposta urgente do Poder Público. A dimensão do problema é evidenciada pelo fato de que milhões de brasileiros permanecem em situação de informalidade habitacional, vivendo em áreas desprovidas de infraestrutura básica, sem saneamento, iluminação pública ou segurança jurídica na posse de seus imóveis, configurando grave violação da dignidade humana.

O direito à moradia adequada pressupõe não apenas a disponibilização de unidades habitacionais, mas a garantia de condições de habitabilidade que respeitem a dignidade da pessoa humana. A efetivação desse direito fundamental exige do Estado a implementação de políticas públicas estruturadas que contemplem desde medidas normativas até prestações materiais concretas, abrangendo desde a titulação de terras até a implementação de infraestrutura urbana essencial.

1.1 A conexão entre moradia digna, déficit qualitativo e regularização fundiária urbana

A análise dos dados sobre o déficit habitacional brasileiro revela que o problema não se resume apenas à falta de unidades habitacionais, mas principalmente às condições inadequadas das moradias existentes. O déficit qualitativo de 26,5 milhões de moradias evidencia que a questão habitacional transcende a mera construção de novas unidades, exigindo intervenções que melhorem as condições de habitabilidade dos domicílios já ocupados.

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana emerge como instrumento estratégico que conecta diretamente os parâmetros qualitativos do direito à moradia estabelecidos por Sarlet — segurança jurídica da posse, infraestrutura básica, acesso a serviços essenciais e respeito à diversidade cultural — com a realidade concreta das comunidades informais brasileiras. A REURB não se limita à titulação jurídica, mas abrange "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais" (Lei nº 13.465/2017, art. 9º), constituindo resposta integrada aos múltiplos aspectos do déficit qualitativo.

A persistência de milhões de brasileiros em situação de informalidade habitacional, desprovidos simultaneamente de segurança jurídica na posse e de condições adequadas de habitabilidade, configura violação sistêmica e estrutural do direito fundamental à moradia. Esta violação não resulta de eventos pontuais ou circunstanciais, mas de omissões estruturais do Poder Público que perpetuam um quadro de inconstitucionalidade permanente.

O paralelismo com a ADPF 347 torna-se evidente: assim como no sistema prisional, a questão habitacional brasileira apresenta "violação massiva de direitos fundamentais" decorrente de "causas múltiplas" que demandam "atuação cooperativa das diversas autoridades" para a construção de "solução satisfatória". A regularização fundiária urbana, quando implementada de forma coordenada entre diferentes instituições, representa exatamente essa resposta estrutural e cooperativa que o STF identificou como necessária para superar estados de coisas inconstitucionais.

1.2 Contextualização geográfica dos programas de regularização fundiária

Para melhor compreensão das experiências analisadas, faz-se necessária uma contextualização espacial dos programas mencionados. No estado do Maranhão, localizado na região Nordeste do Brasil, desenvolve-se o programa “Registro para Todos”, coordenado pelo Tribunal de Justiça estadual por meio do Núcleo de Governança Fundiária. Todos os 217 municípios maranhenses já assinaram termos de cooperação técnica para adesão ao programa de regularização fundiária, representando 100% de adesão municipal. O programa já entregou mais de 38 mil títulos de propriedade a famílias beneficiárias no estado (TJMA, 2025).

O estado de Pernambuco, também situado no Nordeste brasileiro, alcançou marco histórico com o programa “Moradia Legal”, instituído em 2018 pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) em parceria com a Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ/PE). O programa conquistou a adesão integral dos 184 municípios pernambucanos, tornando-se “o primeiro estado do país a ter todos os municípios integrados ao programa” (TJPE, 2025). Esta iniciativa já atingiu, até o presente momento, a marca de 41.516 títulos de propriedade entregues a famílias de baixa renda em áreas urbanas de interesse social, resultado da articulação que reúne o TJPE, a CGJ/PE, a Associação dos Registradores de Imóveis de Pernambuco (ARIPE), a Associação dos Notários e Registradores de Pernambuco (Anoreg/PE) e a Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe), além da UFPE e da UFRPE.

Esses dois estados apresentam características socioeconômicas semelhantes, com significativa população urbana em situação de vulnerabilidade habitacional, o que justifica a priorização de políticas de regularização fundiária como instrumento de inclusão social e ordenamento territorial.

2 Metodologia

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa fundamentada em análise documental e jurisprudencial, examinando a legislação vigente sobre regularização fundiária urbana, particularmente a Lei nº 13.465/2017, bem como programas institucionais desenvolvidos pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário. O estudo analisa experiências concretas nos estados do Maranhão e de Pernambuco, utilizando dados de programas como o “Registro para Todos”, criado pelo Provimento nº 24/2022 da Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão, e o “Moradia Legal”, instituído pelo Provimento Conjunto nº 01/2018 do Tribunal de Justiça de Pernambuco.

A metodologia contempla ainda revisão bibliográfica especializada sobre direito à moradia, regularização fundiária e atuação dos órgãos de controle externo, buscando estabelecer conexões entre teoria constitucional e práticas institucionais efetivas. A análise jurisprudencial enfoca principalmente a ADPF 347 do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo paralelos entre o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional e na política habitacional brasileira. Incorporam-se dados estatísticos oficiais sobre o déficit habitacional e as condições de moradia no Brasil.

3 Resultados e discussão

3.1 A regularização fundiária urbana como instrumento de efetivação do direito à moradia

A regularização fundiária urbana, conforme disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, constitui instrumento fundamental para a efetivação do direito à moradia e deve ser compreendida como política pública estruturante de responsabilidade municipal. Como observa Gilberto Passos de Freitas, “alguns municípios, procurando justificar sua omissão, sustentam não dispor de recursos financeiros para solucionar a questão da moradia e promover a regularização fundiária” (FREITAS; COELHO, 2022, p. 110). Contudo, essa argumentação não pode prosperar diante da obrigação constitucional dos entes federativos de implementarem políticas habitacionais efetivas.

A Lei nº 13.465/2017 estabelece em seu art. 9º que “ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. Esta definição ampla demonstra que a REURB não se limita a aspectos meramente jurídicos, constituindo verdadeiro instrumento de transformação urbana e social.

O § 1º do mesmo artigo estabelece que “os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”. Esta disposição evidencia a natureza multidimensional da regularização fundiária, que deve considerar não apenas aspectos jurídicos, mas também sustentabilidade ambiental e justiça social.

O art. 10 da Lei da REURB estabelece objetivos amplos e integrados que revelam a abrangência desta política pública. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (inciso I); criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes (inciso II); e ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (inciso III).

Adicionalmente, a lei estabelece como objetivos promover a integração social e a geração de emprego e renda (inciso IV); estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade (inciso V); garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (inciso VI); garantir a efetivação da função social da propriedade (inciso VII); e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (inciso VIII).

Destacam-se ainda os objetivos de concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (inciso IX); prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (inciso X); conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher (inciso XI); e franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (inciso XII).

Como bem esclarece Alberto Gentil de Almeida, “trata-se de disposições legais de importância destacada, que merecem a releitura constante pelo operador do Direito para sanar lacunas do texto legislativo ou mesmo dúvidas interpretativas, sempre na busca dos melhores caminhos para efetivação da finalidade da regularização fundiária — em destaque, vale mencionar o forte interesse do legislador em incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano regular, titulando a posse e propriedade dos ocupantes em áreas marginalizadas pelo sistema legislativo, comprovadamente existentes, na forma desta lei, até 22 de dezembro de 2016 (data da edição da MP 759/2016)” (ALMEIDA, 2022, p. 17).

É missão fundamental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, portanto, identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, bem como criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos

seus ocupantes, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, promovendo a integração social e a geração de emprego e renda, sempre estimulando a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, garantindo o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

A lei também aponta como objetivos importantes para o Poder Público garantir a efetivação da função social da propriedade, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo, prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, conceder direitos reais preferencialmente em nome da mulher e franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Em arremate, da leitura atenta dos objetivos do art. 10 e da moldura estrutural indicada no art. 9º, conclui-se que o Poder Público é o responsável pela identificação das áreas informais e pela estabilização dos direitos dos ocupantes do respectivo solo, possibilitando efetiva inclusão social e prevenindo novos núcleos urbanos marginalizados.

Estes dispositivos demonstram que a melhoria das condições urbanísticas e ambientais, a promoção da integração social e a geração de emprego e renda constituem elementos essenciais da regularização fundiária, que deve ser priorizada pelos gestores municipais como verdadeiro instrumento de transformação urbana e social.

É indispensável reafirmar que não se trata apenas de entregar um título frio e isolado. A política de REURB só cumpre sua missão constitucional se for compreendida como um processo integrado, incluindo urbanização e infraestrutura como parte inseparável de sua essência. A dignidade mora também no saneamento, na luz, na rua calçada. Não basta o título registrado se não houver o chão urbanizado. Não se trata, portanto, de faculdade política, mas de um dever jurídico vinculante imposto aos Municípios, que devem planejar, regulamentar, orçar e executar as ações de regularização fundiária. A omissão municipal na implementação da REURB não constitui mera questão de discricionariedade administrativa, mas verdadeira violação de preceitos constitucionais e legais, sujeita à responsabilização dos gestores públicos.

3.2 Tribunais de Contas como indutores de políticas habitacionais

Nesse contexto, emerge a importância fundamental dos Tribunais de Contas Estaduais na indução e na cobrança da implementação de políticas habitacionais pelos municípios. Superando uma atuação meramente sancionatória, essas instituições têm ampliado sua presença na seara preventiva e propositiva, assumindo papel estratégico na fiscalização da efetivação de direitos fundamentais.

A atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização de políticas habitacionais encontra respaldo constitucional não apenas na competência de controle externo, mas também no dever de zelar pela efetividade dos direitos sociais. Esta atuação deve ir além da mera recomendação e alcançar a exigência de medidas efetivas, instando os municípios a elaborarem planos locais de regularização fundiária vinculados aos seus instrumentos de planejamento urbano, com metas claras e orçamento compatível.

A indução qualificada pelos órgãos de controle, lastreada em dados, evidências e diálogo institucional, tem o potencial de transformar a realidade fundiária dos municípios e consolidar uma governança territorial mais inclusiva e democrática. Esta abordagem preventiva e pedagógica representa evolução

significativa no controle externo, que passa a atuar não apenas na correção de irregularidades, mas na promoção proativa de políticas públicas estruturantes.

Em especial, o Tribunal de Contas do Maranhão tem buscado contribuir de forma proativa nessa agenda, elaborando cartilha específica para orientar gestores municipais sobre os procedimentos da REURB, evidenciando seu compromisso com a indução de políticas habitacionais efetivas. Esta iniciativa sinaliza a importância de que os Tribunais de Contas Estaduais passem a estimular a criação de núcleos municipais, realizar oficinas regionais, capacitar gestores e demandar dos municípios a efetivação de medidas concretas de REURB.

Nessa perspectiva de atuação indutora e fiscalizatória, os Tribunais de Contas devem também voltar sua atenção para o cumprimento dos compromissos urbanísticos assumidos pelos municípios nos projetos de regularização fundiária. A Lei nº 13.465/2017 estabelece em seus arts. 35 e 36 que os projetos de regularização fundiária devem conter cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, bem como termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis públicos pelo cumprimento desse cronograma. O art. 36, § 1º, define como infraestrutura essencial o sistema de abastecimento de água potável, o sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, a rede de energia elétrica domiciliar, as soluções de drenagem e outros equipamentos definidos pelos municípios conforme as necessidades locais. Esta dimensão urbanística da REURB não pode ser negligenciada pelos gestores municipais, pois representa elemento fundamental para a efetivação do direito à moradia adequada. Os Tribunais de Contas possuem competência e dever de fiscalizar o cumprimento desses termos de compromisso, monitorando a implementação das obras de infraestrutura previstas e exigindo dos gestores municipais as medidas necessárias para garantir que a regularização fundiária transcenda a mera titulação jurídica e alcance efetivamente as condições de habitabilidade digna.

Essa ação complementar dos Tribunais de Contas é fundamental, pois cabe a eles não apenas orientar, mas também monitorar e, quando necessário, exigir que os municípios formulem planos de regularização fundiária e os integrem aos seus instrumentos de planejamento urbano. A omissão municipal na implementação de políticas habitacionais não constitui mera questão de discricionariedade administrativa, mas configura violação direta de preceitos constitucionais fundamentais, passível de responsabilização dos gestores públicos.

3.3 Articulação institucional entre Poder Judiciário e serventias extrajudiciais

Essa atuação indutora dos Tribunais de Contas encontra importante complementaridade na ação dos Tribunais de Justiça, que, enquanto instituições com competência sobre os serviços delegados de notas e registros, também exercem papel decisivo na implementação da REURB. O Conselho Nacional de Justiça tem fortalecido essa articulação por meio do Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas — “Solo Seguro Favela”, instituído pelo Provimento CNJ nº 158/2023, que tem como finalidade “fomentar ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais relativas à Regularização Fundiária Urbana — Reurb”.

A dimensão nacional do programa é evidenciada pelos resultados da Semana Solo Seguro Favela 2025, realizada pelo CNJ em junho, quando foram entregues 116.796 títulos de registro de imóveis em todos os 26 estados e no Distrito Federal, demonstrando o compromisso efetivo do Poder Judiciário com a regularização fundiária (ANOREG, 2025). Destaca-se ainda que 40.254 títulos (cerca de 35% do total) foram entregues em nome de mulheres, fortalecendo a segurança da posse feminina e demonstrando o compromisso do programa com a equidade de gênero.

Esta articulação institucional tem se desenvolvido em diversos estados brasileiros, com programas específicos adaptados às realidades locais. No Maranhão, o programa “Registro para Todos”, coordenado pelo Núcleo de Governança Fundiária do TJMA, tem obtido resultados significativos: 7 territórios indígenas e 55 territórios quilombolas foram registrados, além do registro de obras públicas, como 19 quadras poliesportivas e 7 templos religiosos de importância histórica e cultural (TJMA, 2025). Em Pernambuco, destaca-se o programa “Moradia Legal”, instituído pelo Provimento Conjunto nº 01, de 31 de maio de 2018, do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, “visando definir, coordenar, orientar e efetivar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar núcleos urbanos informais ao contexto legal das cidades”.

O programa pernambucano alcançou marco histórico ao conquistar a adesão dos 184 municípios do estado, tornando-se “o primeiro estado do país a ter todos os municípios integrados ao programa”. A iniciativa já superou a marca de 41 mil títulos de propriedade entregues a famílias de baixa renda em áreas urbanas de interesse social, resultado da articulação que reúne o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), a Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ/PE), a Associação dos Registradores de Imóveis de Pernambuco (ARIPE), a Associação dos Notários e Registradores de Pernambuco (Anoreg/PE) e a Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe), além da UFPE e da UFRPE. Essas experiências demonstram como a coordenação entre diferentes instituições pode potencializar os resultados das políticas habitacionais.

3.4 O papel estratégico dos cartórios de registro de imóveis na regularização fundiária

A importância dos cartórios nesse cenário de regularização fundiária urbana também é decisiva e multifacetada. Como observa Juan Pablo Gossweiler, presidente do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), “a regularização dos registros imobiliários proporciona maior segurança jurídica para os proprietários de terras, incentivando investimentos e o desenvolvimento econômico sustentável, o que fortalece a imagem dos Cartórios como uma ferramenta essencial à sociedade” (ANOREG, 2025). Sua atuação técnica, célere e imparcial assegura não apenas a efetividade do procedimento registral, mas também a confiabilidade e a segurança jurídica de todo o processo de regularização.

A Lei nº 13.465/2017 inovou significativamente o ordenamento jurídico sobre o assunto, trazendo a legitimação fundiária urbana ao propiciar a propriedade plena do imóvel sem custos por meio da Regularização Fundiária de Interesse Social. A eficiência do procedimento cartorário em relação ao judicial é notória: enquanto o processo judicial pode durar até 5 anos, com custo de R\$ 2.369,73 por processo e envolvendo 7 etapas na Justiça (petição inicial, contestação, réplica, fase probatória, sentença, fase recursal e cumprimento de sentença), o procedimento nos cartórios de registro de imóveis demanda apenas 3 meses, é gratuito se de interesse social e envolve apenas 3 etapas: protocolo, análise e registro ou devolução (ANOREG, 2024). Esta comparação evidencia como a desjudicialização da regularização fundiária representa avanço significativo na efetivação do direito à moradia.

Os cartórios deixam de ser apenas o destino final do procedimento para tornarem-se atores relevantes na estruturação da política fundiária local, promovendo a formalização das posses e contribuindo para a redução da informalidade urbana. Como observa Rafael Lessa V. de Sá Menezes, “se a posse do bem imóvel é formalmente reconhecida pelo direito, é respaldada por um título de propriedade, então o imóvel pode ser oferecido como garantia para um empréstimo, estimulando o desenvolvimento do mercado de crédito” (MENEZES, 2021, p. 166). Esta conexão entre segurança jurídica da posse e

desenvolvimento econômico demonstra como a atuação registral transcende aspectos meramente burocráticos, constituindo verdadeiro instrumento de inclusão social e desenvolvimento econômico.

A formalização da propriedade por meio do registro imobiliário representa não apenas o reconhecimento de um direito, mas a inserção do cidadão no sistema econômico formal, com todas as oportunidades que isso representa. O título registrado permite o acesso ao crédito, a celebração de contratos com maior segurança jurídica, a transmissão hereditária organizada e a participação efetiva no mercado imobiliário.

A articulação entre registradores, gestores públicos e órgãos de controle é fundamental para garantir a efetividade da REURB como política de transformação social, sendo essencial que os cartórios mantenham diálogo permanente com os demais atores envolvidos no processo. Esta colaboração institucional permite a identificação antecipada de dificuldades, a padronização de procedimentos e a otimização de recursos públicos e privados envolvidos na regularização fundiária.

Além disso, os cartórios de registro de imóveis desempenham papel fundamental na publicidade dos atos registrais, garantindo que as informações sobre a regularização fundiária sejam acessíveis e transparentes. Esta função de publicidade é essencial para a consolidação da segurança jurídica e para a prevenção de conflitos futuros relacionados à posse e à propriedade dos imóveis regularizados.

3.5 Impactos econômicos e sociais da regularização fundiária urbana

A regularização fundiária urbana representa não apenas um processo técnico-jurídico, mas verdadeiro instrumento de transformação social e desenvolvimento econômico. A titulação dos imóveis, ainda que essencial, não pode ser compreendida como fim em si mesma, mas deve ser acompanhada da implementação de infraestrutura essencial e da criação de oportunidades de inclusão social e econômica.

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que “a inclusão da atual estrutura de propriedade de imóveis no cálculo do índice de Gini eleva a desigualdade brasileira em, aproximadamente, 1,5 ponto percentual”, evidenciando que “o aumento na desigualdade advém de uma deterioração da renda das camadas mais vulneráveis da população brasileira” (FIGUEIREDO, 2022, p. 4).

O estudo revela ainda que “a parcela de imóveis brasileiros que necessitam de algum tipo de regularização se situa entre 30% e 50%, a maioria expressiva pertencente a pessoas de baixa renda” (FIGUEIREDO, 2022, p. 4). Neste contexto, as estimativas do IPEA indicam que “um processo massivo de regularização fundiária urbana é capaz de promover um choque de riqueza equivalente a R\$ 202,13 bilhões na economia brasileira”, sendo que “o choque no valor dos imóveis em decorrência de uma regularização fundiária urbana massiva pode promover uma queda de 2,4 p.p. no índice de desigualdade de renda” (FIGUEIREDO, 2022, p. 4).

Esses números evidenciam o impacto macroeconômico das políticas de regularização fundiária, que transcendem a simples formalização da propriedade para constituir estratégia de desenvolvimento nacional. A formalização da propriedade por meio do registro imobiliário representa não apenas o reconhecimento de um direito, mas a inserção do cidadão no sistema econômico formal, permitindo o acesso ao crédito, a celebração de contratos com maior segurança jurídica e a participação efetiva no mercado imobiliário.

A integração efetiva de políticas públicas habitacionais exige coordenação permanente entre os diferentes níveis de governo e instituições envolvidas, contemplando desde o planejamento inicial dos projetos de regularização até o monitoramento posterior dos resultados alcançados. Neste processo integrado, os cartórios de registro de imóveis emergem como “protagonistas técnicos” em uma rede de colaboração interinstitucional que vem transformando a realidade fundiária brasileira (ANOREG, 2025).

Esta mudança de paradigma é fundamental para garantir a sustentabilidade e a efetividade dos programas de regularização fundiária, consolidando o que pode ser denominado processo “da posse à propriedade” — verdadeiro instrumento de transformação social que transcende aspectos meramente registrares e alcança dimensões econômicas e sociais estruturantes para o desenvolvimento nacional.

4 Conclusão

A regularização fundiária urbana não é uma benesse estatal, mas uma obrigação constitucional cuja omissão compromete direitos, perpetua desigualdades, limita o desenvolvimento social e econômico, bem como impõe responsabilidade aos gestores públicos. A configuração de um estado de coisas inconstitucional na política habitacional brasileira exige, a exemplo do que determinou o STF na ADPF 347, a elaboração de planos estruturados, a coordenação entre diferentes níveis de governo e a participação ativa de todos os atores relevantes — incluindo Tribunais de Contas, cartórios de registro de imóveis, Poder Judiciário e sociedade civil — na construção de soluções duradouras e efetivas para o déficit habitacional e a informalidade urbana que ainda caracterizam a realidade brasileira.

Os resultados evidenciados pelos dados da CNM, do IPEA e da ANOREG demonstram que a articulação institucional é não apenas possível, mas necessária para a efetivação do direito fundamental à moradia. A coordenação entre Tribunais de Contas, Poder Judiciário, cartórios e gestores municipais cria sinergia que potencializa os recursos disponíveis e acelera os resultados das políticas habitacionais. A experiência exitosa dos programas analisados revela ainda que a regularização fundiária deve ser compreendida como processo contínuo e integrado, que vai muito além da mera titulação de imóveis. Envolve transformação urbana, inclusão social, desenvolvimento econômico, fortalecimento da cidadania e consolidação do Estado de Direito em sua dimensão mais concreta e próxima da vida cotidiana dos cidadãos.

Assim, ao assumirem o papel de indutores de políticas públicas, os Tribunais de Contas reforçam sua função pedagógica e estratégica, colocando-se como atores fundamentais na construção de cidades mais justas, seguras e inclusivas. Esta atuação coordenada representa evolução significativa no controle externo brasileiro, que passa a exercer papel não apenas fiscalizador, mas transformador da realidade social.

A regularização fundiária urbana, quando implementada de forma articulada e integrada, constitui verdadeiro instrumento de justiça social e desenvolvimento sustentável. Os desafios são imensos, mas as experiências analisadas demonstram que é possível construir soluções efetivas e duradouras para um dos mais graves problemas sociais brasileiros: a informalidade habitacional e a negação do direito fundamental à moradia digna.

A coordenação institucional entre Tribunais de Contas, Poder Judiciário, cartórios e gestores municipais representa, em última análise, a materialização da “atuação cooperativa” preconizada pelo STF para a superação de estados de coisas inconstitucionais. Esta articulação não apenas potencializa recursos e acelera resultados, mas consolida uma nova cultura de governança pública

comprometida com a efetivação concreta dos direitos fundamentais em sua dimensão mais básica: o direito de cada brasileiro a uma moradia adequada, digna e devidamente regularizada.

Referências

- ALMEIDA, Alberto Gentil de (Coord.). Regularização fundiária: Lei 13.465/2017. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Cartório em números. 6. ed. Brasília: ANOREG, 2024. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Regularização fundiária em alta: novas leis, títulos entregues e vidas transformadas. Brasília: ANOREG, 2025. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/regularizacao-fundiaria-em-alta-novas-leis-titulos-entregues-e-vidas-transformadas/>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios. Curitiba: Juruá, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: STF, 4 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 ago. 2025.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. De reformas a soluções: estratégias de melhorias habitacionais para reduzir o déficit habitacional. Brasília: CNM, 2024. (Informativo CNM). Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- FIGUEIREDO, Erik Alencar de. Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. Brasília: IPEA, 2022. (Nota da Presidência, n. 6). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/np6>. Acesso em: 30 ago. 2025.
- FREITAS, Gilberto Passos de; COELHO, Marcus Filipe Freitas. Direito à moradia e inclusão social: regularização fundiária urbana e a responsabilidade dos municípios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.
- MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Judiciário registra avanços na regularização fundiária do Maranhão. São Luís: TJMA, 2025. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/516661/>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Moradia Legal do Tribunal de Justiça de Pernambuco atinge 100% de adesão dos municípios. Recife: TJPE, 2025. Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.