

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

GUSTAVO SIMÕES PIOTO

A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E O PAPEL DO REGISTRADOR DE
IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

GOIÂNIA – GO

2026

GUSTAVO SIMÕES PIOTO

**A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E O PAPEL DO REGISTRADOR DE
IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, submetido à banca examinadora do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA.

Orientadora: Professora Doutora Marina Faraco Siqueira e Silva.

GOIÂNIA – GO

2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

P662o

Pioto, Gustavo Simões.

A ordem econômica constitucional e o papel do registrador de imóveis na regularização fundiária urbana. / Gustavo Simões Pioto. – 2026.
72 f.: 30cm.

Orientadora: Profa. Dra. Marina Faraco Siqueira e Silva.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Ordem econômica constitucional. 2. Registro de imóveis. 3. Função social da propriedade. 4. Regularização fundiária urbana (Reurb). I. Silva, Marina Faraco Siqueira e. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 349.4:347.235

GUSTAVO SIMÕES PIOTO

**A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E O PAPEL DO REGISTRADOR DE
IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, submetido à banca examinadora do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA.

Orientadora: Professora Doutora Marina Faraco Siqueira e Silva.

Goiânia, 30 de março de 2026.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Marina Faraco Siqueira e Silva

Prof. Dr. Rodrigo Brunieri Castilho

Prof. Dr. Leonardo de Andrade Rezende Alvim

RESUMO

A presente dissertação investiga o papel do registrador de imóveis na regularização fundiária urbana à luz da ordem econômica constitucional brasileira e dos princípios fundamentais. O trabalho nasce da observação de um cenário marcado por irregularidades fundiárias e a omissão do Poder Público, revelando a urgência de enfrentamento do problema. A pesquisa parte da constatação de que, embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça um conjunto de princípios voltados à função social da propriedade, à redução das desigualdades sociais e regionais e à moradia digna, sua efetivação encontra obstáculos na realidade fundiária brasileira, onde aproximadamente metade dos imóveis urbanos apresenta algum grau de irregularidade. A hipótese central sustenta que o registrador de imóveis, na condição de delegatário de função pública e agente de atividade econômica, possui o *dever-poder* de fomentar a regularização fundiária junto aos Municípios, atuando de forma proativa para superar os entraves que impedem a incorporação dos núcleos urbanos informais ao sistema de propriedade. A investigação percorre três linhas: no primeiro, delimita os conceitos do Direito Constitucional Econômico, com ênfase nos princípios da função social da propriedade, da redução das desigualdades e da moradia digna. No segundo, examina a regularização fundiária urbana como instrumento de efetivação desses princípios, analisando suas normas, procedimento e impactos econômicos, com destaque para o Programa RegularizAÇÃO do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. No terceiro, caracteriza a natureza jurídica e econômica do registrador de imóveis e constrói a tese do *dever-poder* de fomento à regularização fundiária, demonstrando que essa atuação proativa não viola o princípio da rogação. A metodologia adotada é qualitativa, de natureza aplicada e exploratória, com abordagem dedutiva, empregando o método bibliográfico e documental, com análise da doutrina nacional especializada e do arcabouço normativo constitucional e registral. A pesquisa conclui que a atuação do registrador de imóveis na regularização fundiária transcende a mera qualificação de títulos, configurando verdadeira função pública de concretização de direitos fundamentais e de promoção do desenvolvimento econômico e social, cuja omissão representa violação aos princípios constitucionais que regem a ordem econômica e a política urbana brasileiras.

Palavras-chave: Ordem econômica constitucional; princípios da ordem econômica; função social da propriedade; regularização fundiária urbana; dever-poder do registrador de imóveis.

ABSTRACT

This dissertation investigates the role of the land registrar in urban land regularization in light of the Brazilian constitutional economic order and fundamental principles. The work stems from the observation of a scenario marked by land irregularities and the omission of the Public Power, revealing the urgency of addressing the problem. The research starts from the observation that, although the 1988 Federal Constitution establishes a set of principles aimed at the social function of property, the reduction of social and regional inequalities, and decent housing, its implementation encounters obstacles in the Brazilian land reality, where approximately half of urban properties present some degree of irregularity. The central hypothesis argues that the land registrar, as a delegate of public function and agent of economic activity, has the duty and power to promote land regularization with the Municipalities, acting proactively to overcome the obstacles that prevent the incorporation of informal urban settlements into the property system. This investigation follows three lines of inquiry: firstly, it defines the concepts of Economic Constitutional Law, emphasizing the principles of the social function of property, the reduction of inequalities, and decent housing. Secondly, it examines urban land regularization as an instrument for implementing these principles, analyzing its norms, procedures, and economic impacts, highlighting the RegularizaÇÃO Program of the Court of Justice of the State of Goiás. Thirdly, it characterizes the legal and economic nature of the land registrar and constructs the thesis of the duty-power to promote land regularization, demonstrating that this proactive action does not violate the principle of request. The methodology adopted is qualitative, applied, and exploratory in nature, with a deductive approach, employing bibliographic and documentary methods, with analysis of specialized national doctrine and the constitutional and registration normative framework. The research concludes that the role of the land registrar in land regularization transcends the mere qualification of titles, constituting a true public function of realizing fundamental rights and promoting economic and social development, the omission of which represents a violation of the constitutional principles that govern the Brazilian economic order and urban policy.

Keywords: Constitutional economic order; principles of the economic order; social function of property; urban land regularization; duty and power of the land registrar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. A ORDEM ECONÔMICA COMO ELEMENTO DO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO	12
1.1. DIREITO CONSTITUCIONAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA	12
1.2. ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	16
1.3. ATIVIDADE ECONÔMICA	18
1.4. PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA	19
1.4.1. Princípio da função social da propriedade	20
1.4.2. Princípio da redução das desigualdades regionais e sociais	22
1.4.3. Princípio da moradia digna	24
2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO PILAR DA ORDEM ECONÔMICA	26
2.1. MARCOS NORMATIVOS	28
2.1.1. Fundamentos constitucionais	28
2.1.2. Legislação infraconstitucional	29
2.1.3. Normas do Conselho Nacional de Justiça e Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.....	31
2.2. DEFINIÇÃO E PROCEDIMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	31
2.3. ÓRGÃOS E AGENTES RESPONSÁVEIS PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	37
2.4. IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO E PREJUÍZOS DIANTE DA OMISSÃO DOS AGENTES E ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	38
2.5. EXPERIÊNCIAS E BOAS PRÁTICAS DA REGULARIZAÇÃO	42
2.6. IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TABELIONATOS DE NOTAS	45
3. REGISTRADOR DE IMÓVEIS COMO AGENTE RESPONSÁVEL PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	49
3.1. REGISTRADOR DE IMÓVEIS COMO AGENTE DE ATIVIDADE ECONÔMICA	50

3.2. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA PELO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS E CONSEQUÊNCIAS DE SUA VIOLAÇÃO	54
3.3. DEVER-PODER DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS EM FOMENTAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS, LIMITES E INSTRUMENTOS	57
3.3.1. O princípio da rogação e a ausência de conflito com o dever-poder de fomento	60
3.3.2. A supremacia constitucional como fundamento subsidiário	62
3.3.3. Instrumentos do dever-poder de fomento e limites de sua atuação	64
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

A irregularidade fundiária no Brasil é um problema de proporções alarmantes. Dados consolidados do IBGE e do Ministério das Cidades indicam que aproximadamente 50% dos imóveis urbanos brasileiros apresentam algum grau de irregularidade, afetando diretamente mais de cem milhões de pessoas distribuídas em centenas de Municípios, em todos os Estados da Federação. Essa realidade não é apenas um dado estatístico, mas uma expressão concreta de um modelo de desenvolvimento urbano historicamente excludente, que deixou parcelas significativas da população à margem do sistema formal de propriedade, negando-lhes segurança jurídica, acesso ao crédito, direitos sucessórios formalizados e, em última análise, o pleno exercício da cidadania e uma moradia digna.

A presente dissertação nasce do incômodo causado pela vivência prática diária em um Tabelionato de Notas do Estado de Goiás e observação da situação caótica de irregularidades, omissão do Poder Público e ausência de providências de inúmeros agentes responsáveis. Verifica-se que enfrentar essa realidade exige mais do que boas intenções legislativas. É preciso articulação efetiva entre os princípios constitucionais que estruturam a ordem econômica brasileira e os instrumentos concretos de política pública disponíveis para transformar ocupações informais em propriedades formalmente reconhecidas. Nesse contexto, o papel do registrador de imóveis surge como questão central, não somente pelo registro efetivo da regularização fundiária que se completa, com todas as consequências jurídicas e econômicas que isso implica, mas pela necessidade de um agente provocador, que possa fomentar a regularização.

O tema se insere no campo do Direito Constitucional Econômico, disciplina que estuda as normas constitucionais sobre a ordem econômica e que investiga em que medida o Estado pode e deve intervir na atividade econômica para garantir a realização da justiça social e da existência digna, conforme determina o artigo 170 da Constituição Federal de 1988. A escolha desse enquadramento teórico não é casual, pois a regularização fundiária urbana é, simultaneamente, questão de direito urbanístico, de direito registral e de direito constitucional econômico, na medida em que envolve propriedade privada, função social, moradia digna, redução de desigualdades e desenvolvimento econômico, todos princípios ou objetivos expressamente consagrados na Ordem Econômica Constitucional.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a Ordem Econômica Constitucional brasileira e o papel do oficial de registro de imóveis como agente responsável pelo fomento da

regularização fundiária urbana, enquanto instrumento de efetivação dos princípios da função social da propriedade, da redução das desigualdades sociais e regionais, bem como do direito à moradia digna.

Para alcançar esse objetivo, a investigação percorre três eixos fundamentais, organizados em capítulos que se complementam progressivamente. O primeiro capítulo delimita os conceitos de Direito Constitucional Econômico, Constituição Econômica e Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988, com ênfase nos princípios que dialogam diretamente com a regularização fundiária: a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais e o direito à moradia digna. Não se trata de uma análise meramente teórica ou abstrata, mas de uma construção conceitual orientada para demonstrar que esses princípios são normas vinculantes que condicionam toda a atividade econômica no país, inclusive a atividade registral imobiliária.

O segundo capítulo examina a regularização fundiária urbana como pilar da ordem econômica, percorrendo seus marcos normativos, desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e pela Lei nº 13.465/2017 (Reurb), até os Provimentos do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, analisando sua definição legal, procedimentos, os órgãos e agentes responsáveis, os benefícios concretos que produz e os prejuízos decorrentes da omissão dos agentes públicos. Neste capítulo, são examinadas também experiências e boas práticas de regularização, com destaque para o Programa RegularizAÇÃO do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que constitui exemplo concreto de articulação institucional entre o Poder Judiciário, os cartórios de registro de imóveis e os municípios goianos. São analisados, ainda, os impactos da regularização fundiária nos tabelionatos de notas, demonstrando como a atividade notarial produz externalidades positivas que transcendem o ato individual e contribuem para a construção de um ambiente institucional de segurança e confiança.

O terceiro capítulo constitui o núcleo argumentativo da dissertação, ao caracterizar o registrador de imóveis como agente de atividade econômica inserido na ordem constitucional, fundamentar a necessidade de observância dos princípios da ordem econômica em sua atuação funcional e construir a tese central do dever-poder de fomento à regularização fundiária. Nesse capítulo, demonstra-se que a atividade registral não é mera função burocrática, mas verdadeira infraestrutura institucional indispensável para que transações imobiliárias se realizem com segurança, para que o crédito com garantia real se viabilize e para que a riqueza imobiliária circule de forma ordenada no sistema econômico. A partir da doutrina de Celso Antônio

Bandeira de Mello sobre a categoria jurídica da função pública e o conceito de dever-poder, sustenta-se que o registrador, enquanto delegatário de função pública, não dispõe de autonomia da vontade para se omitir diante da irregularidade fundiária do Poder Público, devendo atuar proativamente no fomento e provocação da regularização junto aos Municípios e demais órgãos públicos, sem que isso represente violação ao princípio da rogação ou da instância registral.

A metodologia empregada é qualitativa, de natureza aplicada e exploratória, com abordagem dedutiva. Utiliza-se o método bibliográfico, com análise da doutrina nacional especializada em Direito Constitucional Econômico, direito Registral Imobiliário e Regularização Fundiária, e o método documental, com exame da Constituição Federal de 1988, das leis federais pertinentes, dos decretos regulamentadores e dos provimentos do Conselho Nacional de Justiça e da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás. A técnica de interpretação adotada é a sistemática e hermenêutica constitucional, com ênfase nos princípios da Ordem Econômica. Embora não se realize pesquisa de campo quantitativa, incorporam-se dados estatísticos e exemplos concretos de boas práticas extraídos de relatórios institucionais e normativos recentes, com o propósito de demonstrar que a articulação entre Ordem Econômica e função registral não é construção meramente teórica, mas encontra respaldo na experiência concreta de Municípios e instituições que já implementam modelos exitosos de cooperação. O impacto econômico, social, urbanístico e financeiro é visível e previsto para a sociedade e região regularizada.

A relevância da pesquisa justifica-se tanto no plano teórico quanto no prático. No plano teórico, contribui para a dogmática do Direito Constitucional Econômico aplicado aos serviços extrajudiciais, campo ainda carente de estudos específicos que articulem a Ordem Econômica Constitucional com a atividade registral imobiliária. No plano prático, oferece fundamentos jurídicos sólidos para que registradores de imóveis, gestores públicos Municipais, Corregedorias da Justiça e demais operadores do direito compreendam e implementem uma atuação registral constitucionalmente adequada, orientada não apenas pela segurança jurídica formal, impactos econômicos, mas também pela efetividade dos direitos fundamentais que o registro deve concretizar. A pesquisa busca, em última análise, demonstrar que a regularização fundiária não é apenas uma política pública entre outras, mas um imperativo constitucional cuja realização depende, de forma decisiva, da atuação comprometida e proativa do registrador de imóveis.

1. A ORDEM ECONÔMICA COMO ELEMENTO DO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

O estudo da ordem econômica constitucional brasileira pressupõe uma definição específica de seus conceitos fundamentais. Em termos de seu contexto normativo, o Direito Constitucional Econômico e a Constituição Econômica são categorias centrais de análise e assumem um significado próprio: não são apenas categorias abstratas, mas se estabelecem como estruturas normativas indispensáveis para compreender a interação entre o Estado, a economia e os direitos fundamentais.

Assim, a delimitação conceitual não é apenas um aspecto teórico, mas possui um papel prático. Definir o Direito Constitucional Econômico e a Constituição Econômica é fundamental para analisar a regularização fundiária urbana como instrumento de efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Sem essa clareza conceitual, não é possível construir argumentos sólidos e identificar as tensões e possibilidades que surgem quando a política urbana, a ordem econômica e a dignidade da pessoa humana entram em conflito.

Portanto, este capítulo visa: (i) analisar os fundamentos teóricos do Direito Constitucional Econômico; (ii) delimitar o conceito de Constituição Econômica, diferenciando-a de conceitos relacionados; e (iii) estabelecer as bases conceituais necessárias para a articulação entre regularização fundiária urbana e a Ordem Econômica.

1.1. DIREITO CONSTITUCIONAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A partir do século XX, a crescente complexidade das economias modernas e a pressão de movimentos político-sociais democráticos levaram os Estados a intervir de forma mais sistemática nos processos econômicos. Essa mudança de paradigma se refletiu nas Assembleias Constituintes de diversos países, que passaram a incorporar expressamente em seus textos constitucionais normas destinadas a regular a atividade econômica, surgindo, assim, o conceito de Constituição Econômica (Moraes, 2025, p. 898).

Contudo, a ideia de uma Constituição Econômica não é uma inovação exclusiva do constitucionalismo social do século XX. Conforme adverte Gilberto Bercovici, todas as Constituições, inclusive as liberais dos séculos XVIII e XIX, já possuíam disposições econômicas em seus textos. Durante o liberalismo, prevalecia a visão de uma ordem econômica natural, situada fora das esferas jurídica e política, que supostamente não necessitaria de

garantia constitucional. No entanto, as Constituições liberais sancionavam o sistema econômico existente ao consagrar a liberdade de comércio, a liberdade de indústria, a liberdade contratual e, de modo fundamental, o direito de propriedade. A característica essencial que diferencia as Constituições Econômicas do século XX é, portanto, o seu caráter diretivo ou dirigente, voltado para a transformação das estruturas sociais e econômicas (Bercovici, 2022, p. 63).

Nesse contexto, o Direito Constitucional Econômico pode ser definido como o ramo do direito público que estuda as normas constitucionais sobre a ordem econômica. Mais do que isso, essa disciplina se dedica a entender como a Constituição regula a relação entre Estado e economia, ou seja, em que medida o Estado pode intervir na atividade econômica, quais são os limites da livre iniciativa e como o sistema econômico deve contribuir para a realização da justiça social e da existência digna.

Várias são as expressões utilizadas pela doutrina para analisar o fenômeno do Estado em face da economia. Assim, tem-se: "direito público econômico", "direito constitucional econômico", ou ainda, "direito administrativo econômico", "administração econômica" ou, por fim, "estado de serviços públicos econômicos" (Tavares, 2011, p. 70-71).

Em termos práticos, o Direito Constitucional Econômico fornece os instrumentos normativos para equilibrar e ponderar o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. Essas questões ganham especial relevância quando se analisam políticas públicas como a regularização fundiária, que envolvem simultaneamente propriedade privada, função social e dignidade da pessoa humana.

O Direito Constitucional moderno ampliou as tradicionais dimensões da Constituição, incluindo, entre outras matérias, normas referentes à ordem econômica e financeira, no Título VII, que foi subdividido em quatro capítulos: dos princípios gerais da atividade Econômica (CF, arts. 170 a 181); da política urbana (CF, arts. 182 e 183); da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (CF, arts. 184 a 191); e do sistema financeiro nacional (CF, art. 192) (Moraes, 2025, p. 898-899). Essa estrutura do Direito Constitucional Econômico direciona-se para objetivos constitucionais específicos. Entre esses objetivos, previstos no art. 3º da Constituição Federal, destacam-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Assim, a ordem econômica constitucional não se limita a garantir a eficiência econômica ou a livre concorrência: ela deve servir como instrumento de transformação social e de realização da justiça distributiva.

A compreensão do Direito Constitucional Econômico exige, necessariamente, o aprofundamento do conceito de Constituição Econômica. Frequentemente referida como "Ordem Econômica", a Constituição Econômica compreende o conjunto de normas e princípios inscritos na Lei Fundamental que disciplinam o papel do Estado na economia e regem diretamente as relações econômicas e a conduta intersubjetiva dos cidadãos (Tavares, 2011, p. 75). O objeto central da Constituição Econômica é estruturar o papel do Estado na economia, as relações de produção e a garantia de direitos socioeconômicos (Tavares, 2026). A tarefa de conceituar o que se entende por Constituição Econômica é, contudo, extremamente complexa, uma vez que esse conceito traz em si forte carga histórica, refletindo as formas de organização da economia adotadas ao longo de um vasto período e que se consolidaram no seio da sociedade, de sua cultura e de suas práticas cotidianas (Tavares, 2011, p. 73).

A Constituição Econômica pode ser compreendida sob duas perspectivas complementares. Sob um enfoque estrutural, ela se apresenta como o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, ao garantir os elementos definidores de um determinado sistema econômico, estabelecem uma forma específica de organização e funcionamento da economia, constituindo assim uma ordem econômica determinada. Sob uma perspectiva a partir de sua função, a Constituição Econômica é formada pelo ordenamento essencial da atividade econômica, compreendendo os princípios e as normas fundamentais que ordenam a economia, dos quais derivam sistematicamente todas as demais normas que compõem a ordem jurídica econômica. Assim, para Eros Roberto Grau, a Constituição Econômica é o “conjunto de preceitos que institui determinada ordem econômica (mundo do ser) ou conjunto de princípios e regras essenciais ordenadoras da economia” (Grau, 2024, p. 70-71).

Na mesma linha, a expressão Constituição Econômica abrange todas as normas relacionadas à vida econômica, em um sentido que se deve considerar amplo. Assim, além das normas que disciplinam a atuação do Estado e dos agentes privados na economia propriamente dita, é imprescindível incluir as normas que explicitam os direitos sociais, a democracia econômica e, sobretudo, as normas que estabelecem uma estrutura deliberadamente direcionada para promover o desenvolvimento do país, atento a suas especificidades. Em geral, essas normas sofrem um recorte formal, de maneira a acompanhar o modelo usualmente adotado na prática constitucional (Tavares; Faraco, 2022, p. 10).

O alcance da Constituição Econômica não se forma de maneira abstrata ou distante da realidade, pois seu sentido se revela quando relacionado ao sistema social e econômico efetivamente existente. Nesse contexto, a Constituição Econômica não corresponde a um bloco

isolado dentro do texto constitucional. Embora possua autonomia em relação à Constituição Política, essa autonomia não significa separação absoluta. Sua objetividade é precisamente reunir o conjunto de normas e instituições jurídicas existentes que orientam a organização do sistema econômico de forma concreta (Tavares, 2011, p. 73-76).

No Brasil, a inclusão de um capítulo ou título específico para tratar da ordem econômica e social ocorreu de forma pioneira na Constituição de 1934. Fortemente inspirada na Constituição alemã de Weimar (1919) e na Constituição Mexicana (1917), essa inovação instaurou uma nova etapa no constitucionalismo brasileiro (o Estado social) e tornou-se uma característica permanente nas Constituições subsequentes (Tavares, 2026, p. 234-235).

Cumprir observar, ainda, que existe distinção relevante entre entender a Constituição Econômica como parte do texto constitucional formal e entendê-la em sentido mais amplo, como um complexo de preceitos e instituições jurídicas que vão além dos limites da Constituição escrita. De toda forma, não há dúvida que o Direito Constitucional desempenha papel decisivo na formação do Direito Econômico, na medida que estabelece os limites e define os contornos dentro dos quais a atividade econômica pode se desenvolver em cada Estado (Tavares, 2011, p. 76-78).

No constitucionalismo contemporâneo, a Constituição deixou de ser apenas um documento de intenções políticas para se tornar uma norma jurídica vinculante, com força real sobre todas as relações sociais e econômicas. Essa transformação, significa que o texto constitucional não é mais uma "folha de papel" sem efeito prático (Lassalle, 2012, p. 182). Ao contrário, a Constituição passou a ser o parâmetro de validade de todos os atos jurídicos, sejam eles públicos ou privados. Em outras palavras: nenhuma lei, contrato ou decisão pode contrariar o que a Constituição determina.

Essa centralidade da Constituição muda completamente a forma como se compreende a ordem econômica. A atividade econômica não é mais vista como um campo autônomo, desconectado dos direitos fundamentais; ela passa a ser reconhecida como um meio para alcançar os objetivos da República. É nesse contexto que o Direito Constitucional Econômico ganha relevância, pois sua função é justamente garantir que a ordem econômica assegure a existência digna e a justiça social, conforme determina o art. 170 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a eficácia das normas constitucionais sobre a economia depende do equilíbrio entre eficiência econômica e segurança jurídica, ambas essenciais para o desenvolvimento nacional. A Constituição supera a tradicional separação entre público e

privado e passa a intervir diretamente nas relações de mercado. Quando a autonomia da vontade, ou seja, a liberdade de contratar, entra em conflito com a função social da propriedade ou com a dignidade da pessoa humana, é a Constituição e a ponderação de interesses que devem prevalecer. Assim, a ordem econômica constitucionalizada funciona como um sistema de limites e diretrizes que, ao mesmo tempo em que protege a liberdade de mercado, exige que a economia contribua para reduzir as desigualdades sociais e regionais, preservar a função social e a existência digna de todos.

1.2. ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A compreensão da ordem econômica constitucional exige, preliminarmente, uma delimitação conceitual que permita distinguir seus múltiplos sentidos. A expressão “ordem econômica” tem sido empregada no campo jurídico para designar a parcela do sistema normativo destinada à regulação das relações econômicas que ocorrem em um Estado. Nesse sentido, trata-se da ordem jurídica da economia, isto é, da dimensão normativa que confere estrutura e direção à dimensão jurídica econômica (Tavares, 2011, p. 82).

No direito brasileiro, contudo, a expressão tem sido utilizada em sentidos diversificados, o que dificulta uma definição precisa. Ora se refere ao plano do ser econômico, designando a realidade fática das relações de produção e circulação de riquezas; ora se reporta ao “dever-ser”, isto é, ao conjunto normativo que disciplina essas relações. Como esclarece André Ramos Tavares, a ordem econômica constitucional corresponde ao conjunto de normas que realizam uma determinada ordem econômica em sentido concreto, dispondo acerca da forma econômica adotada pelo Estado. Essa formulação abrange, necessariamente, planos jurídicos distintos e ramos diversos do direito, como o direito civil, o direito administrativo, o direito comercial e o direito do trabalho (Tavares, 2011, p. 82-83).

Nesse ponto, vale ressaltar que a relação entre Constituição Econômica e Ordem Econômica não pode ser invertida. Não é a ordem econômica que constitui e legitima a Constituição econômica, mas sim o contrário: é a Constituição Econômica, como norma suprema do ordenamento, que determina, delimita e confere legitimidade à ordem econômica. Essa premissa é fundamental para compreender que qualquer arranjo econômico, público ou privado, somente se sustenta na medida em que encontra amparo nos comandos constitucionais. Assim, Ordem Econômica “é a estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que confirma um sistema econômico (Tavares, 2011, p. 84).

Segundo os ensinamentos de Eros Roberto Grau, ordem econômica é o “conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionalizam uma determinada ordem econômica (mundo do ser). Ademais, a nova ordem econômica (mundo do dever-ser), abrande normas que instrumentam a intervenção do Estado na economia – normas de intervenção, bem como seu novo caráter retira a circunstância de estar integrada em Constituição *diretiva* ou *dirigente* (Grau, 2024, p. 64-70).

O capítulo da ordem econômica da Constituição de 1988 (arts. 170 a 192) busca sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado na economia, isto é, os preceitos constitucionais que, de um modo ou outro, reclamam a atuação estatal no domínio econômico, embora esses temas não estejam restritos a esse capítulo do texto constitucional. Em sua estrutura, o capítulo da ordem econômica engloba, no artigo 170, os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social (Bercovici, 2022, p. 69).

Quanto aos fundamentos da Ordem Econômica, André Ramos Tavares e Marina Faraco, sim destacam os fundamentos da Ordem Econômica e a importância da concretização dessas finalidades pela atuação do Estado:

De acordo com esse dispositivo constitucional, são fundamentos da Ordem Econômica brasileira a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Trata-se dos pilares sobre os quais se constrói e legitima toda a atuação do Estado na economia, bem como devem servir à ação legítima do mercado privado.

Todos os referidos fundamentos ligam-se, ainda, aos objetivos precípuos da Ordem Econômica instituída em 1988, que são os de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo seus princípios norteadores expressos nos incisos I a IX do art. 170 da Constituição brasileira (CB) como ponto de partida para a sua realização.

A concretização da justiça social e a garantia de existência digna a todos constituem, desse modo, os objetivos da Ordem Econômica brasileira, como estabelece o caput do citado art. 170. Isso quer dizer que toda a atuação do Estado na economia deve estar voltada à concretização dessas específicas finalidades, sem o que não se legitima. (Tavares; Faraco, 2022, p. 24).

Desta forma, a Ordem Econômica brasileira estrutura-se sob dois pilares essenciais: a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Seu propósito inafastável, muito além da acumulação puramente capitalista, é o de assegurar a todos uma existência digna, observando sempre os ditames da justiça social. Destacam-se entre os princípios orientadores dessa ordem: a propriedade privada, submetida ao cumprimento da função social e a busca pela atenuação das desigualdades sociais.

Além dos princípios estruturantes, a ordem econômica constitucional engloba dispositivos que tratam da ordem econômica no espaço e da ordem econômica no tempo. A ordem econômica no espaço está configurada nas disposições sobre política urbana (arts. 182 e 183) e sobre política agrícola e fundiária e reforma agrária (arts. 184 a 191). Esses artigos versam, essencialmente, sobre a projeção da ordem econômica e seus conflitos no espaço, prevendo reformas estruturais profundas na organização socioeconômica (Bercovici, 2022, p. 70).

Nesse contexto, pode ser útil a concepção de proteção da ordem pública econômica. A ordem pública econômica é uma noção funcional, que compreende o conjunto de medidas estatais que visam à organização e à manutenção das estruturas econômicas. No caso brasileiro, segundo o disposto na Constituição de 1988, a ordem pública econômica tem como objetivo permitir a atuação estatal e dos agentes econômicos privados no processo de desenvolvimento econômico. Para tanto, a atuação do setor privado e do setor estatal devem convergir e trabalhar em conjunto, visando à consecução do objetivo constitucional de superação do subdesenvolvimento (artigo 3º, II, da Constituição de 1988), no sentido de rompimento com a situação de dominação externa e interna em que se encontra o país, a partir da transformação das estruturas socioeconômicas que possibilitem a integração democrática de toda a população no processo de desenvolvimento e que internalizem os centros de decisão econômica (Bercovici, 2022, p. 81).

1.3. ATIVIDADE ECONÔMICA

A atividade econômica, no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, é tratada primariamente como uma liberdade fundamental de primeira dimensão e está estruturada sob o pilar da livre iniciativa (Tavares, 2026, p. 281), consagrada tanto como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV, CF) quanto como princípio basilar da Ordem Econômica (art. 170, *caput*, CF). Por sua vez, o tratamento da atividade econômica se divide em duas perspectivas principais: a atuação da iniciativa privada e a intervenção do Estado (Grau, 2024, p. 83-84).

Como regra geral, a Constituição de 1988 consagra um modelo capitalista calcado na propriedade privada e na livre concorrência. Para garantir essa autonomia, o parágrafo único do art. 170 da CF/88, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Essa

garantia atua em conjunto com a liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII, CF). Por sua vez, para atuação do Estado na atividade econômica, a Constituição impõe limites claros ao Poder Público no que tange à exploração do mercado, assumindo o Estado o papel primário de regulador, como nos casos de exploração direta pelo próprio Estado excepcionalmente (art. 173) e monopólios (arts. 176 e 177, CF) (Tavares, 2011, p. 116-117 e 275-276).

A Constituição Federal estabeleceu uma grande divisão: de um lado, atividades que são da alçada dos particulares – as econômicas; e, de outro, atividades que são da alçada do Estado, logo, implicitamente qualificadas como juridicamente não econômicas – os serviços públicos. De par com elas, contemplou, ainda, atividades que podem ser da alçada de uns ou de outro (Bandeira de Mello, 2025, p. 1116).

No mesmo sentido a doutrina de Eros Roberto Grau, menciona que o gênero – atividade econômica – compreende duas espécies: o serviço público e a atividade econômica. Assim, o doutrinador propõe: atividade econômica em sentido amplo conota o gênero; atividade econômica em sentido estrito, a espécie, vejamos:

Em outros termos: se o exercício da atividade econômica em sentido estrito supõe iniciativa — iniciativa privada — também a supõe, enquanto espécie de atividade econômica em sentido amplo, o serviço público; isto é, toda e qualquer atividade econômica, tal qual toda e qualquer atividade, pressupõe iniciativa. A ambiguidade das palavras e expressões da linguagem natural nos enreda, como se vê, em sucessivas ciladas.

Rigorosamente, o gênero atividade econômica em sentido amplo compreende três espécies, e não apenas duas — a da atividade econômica em sentido estrito e a dos serviços públicos. Convém acrescentarmos a essas duas primeiras espécies do gênero a das atividades ilícitas, ou seja, atividades econômicas em sentido amplo cujo exercício é vedado pela lei. (Grau, 2024, p. 94-95)

A atividade econômica, no plano do direito constitucional econômico brasileiro, pode ser compreendida como o conjunto de ações humanas organizadas, voltadas à produção, circulação ou distribuição de bens e serviços, submetidas ao regime jurídico delineado pela Constituição Federal, cujo exercício encontra fundamento na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, mas está condicionado à realização dos princípios e objetivos da ordem econômica constitucional, dentre os quais se destacam a função social da propriedade, a redução das desigualdades e a garantia de existência digna a todos os cidadãos.

1.4. PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA

Os princípios da ordem econômica estão estabelecidos no art. 170 da Constituição Federal de 1988, dispositivo que representa uma verdadeira síntese do modelo econômico brasileiro. Segundo esse artigo, a ordem econômica se fundamenta na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e deve assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Para isso, a Constituição elenca diversos princípios norteadores, entre os quais se destacam a função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais. Esses princípios não são meras recomendações programáticas, mas normas vinculantes que condicionam toda a atividade econômica no país.

Deste modo, a ordem econômica brasileira, disciplinada na Constituição de 1988, é alicerçada sob um regime capitalista, mas que condiciona a autonomia de mercado a ditames sociais e existenciais. Seus fundamentos primordiais são a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. O objetivo inafastável dessa ordem não é a mera acumulação de riquezas, mas sim assegurar a todos uma existência digna, pautando-se nos ditames da justiça social. E para realizar esses objetivos, o modelo produtivo nacional é edificado sobre um conjunto de princípios constitucionais setoriais que equilibram a liberdade econômica e o bem-estar da coletividade.

Embora o artigo 170 da CF/88 enumere um amplo conjunto de princípios (soberania nacional, propriedade privada, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, entre outros), esta pesquisa concentra-se naqueles que dialogam diretamente com a regularização fundiária urbana. Esse recorte metodológico se justifica porque nem todos os princípios da ordem econômica têm a mesma relevância para compreender como a política urbana pode ser um instrumento de inclusão social e de efetivação de direitos fundamentais. Assim, serão analisados em profundidade os princípios da função social da propriedade e da redução das desigualdades sociais, que constituem os pilares normativos da articulação entre ordem econômica, além do essencial direito à moradia digna.

1.4.1. Princípio da função social da propriedade

O princípio da função social da propriedade ocupa posição privilegiada no ordenamento constitucional brasileiro, estando previsto em dois momentos distintos da Carta de 1988: no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXIII) e no capítulo da ordem econômica e financeira (art. 170, III). Essa dupla previsão não é simplesmente redundante; ela revela uma escolha deliberada do constituinte em atribuir à função social tanto o *status* de direito

fundamental quanto de princípio estruturante da ordem econômica. Em suma, a função social da propriedade não é apenas uma limitação externa ao direito de propriedade, mas integra o próprio conteúdo desse direito, redefinindo-o desde sua base.

A propriedade privada, por seu turno, também recebe tratamento constitucional destacado, sendo reconhecida simultaneamente como direito fundamental (art. 5º, XXII) e como princípio geral da atividade econômica (art. 170, II). No entanto, essa dupla garantia não confere à propriedade um caráter absoluto ou ilimitado. Ao contrário, a Constituição Federal estabelece expressamente que o exercício do direito de propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social. Essa relação entre propriedade privada e função social não configura uma simples restrição externa; trata-se de uma conformação constitucional do próprio direito, que só se legitima quando atende simultaneamente aos interesses individuais do titular e aos interesses coletivos da sociedade.

A função social da propriedade, quando examinada no âmbito da Ordem Econômica, revela que o exercício de propriedade privada e os meios de produção não podem ser compreendidos como prerrogativa absoluta do titular, devendo orientar-se por finalidades socialmente relevantes. Nessa perspectiva, o *caput* do art. 170 da Constituição Federal estabelece que a atividade econômica deve ponderar a livre iniciativa e a justiça social, de modo que a atuação do particular, embora voltada a satisfação de legítimos interesses econômicos, deve produzir efeitos produtivos para sociedade (Tavares; Faraco, 2022, p. 67). Por sua vez, a regra da função social da propriedade, sendo um princípio, exige otimização e deve ser sopesado com outros direitos fundamentais, como direito individual da propriedade (Alexy, 2008, p. 90).

Eros Roberto Grau, em sua obra, trata da propriedade privada e função social da propriedade como “propriedade-função social”, devido aos deveres positivos de agir em benefício da coletividade e não apenas a obrigação de não prejudicar terceiros, conforme verificamos adiante:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de *exercê-lo* em benefício de outrem e não, apenas, de *não o exercer* em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos – prestação de *fazer*, portanto, e não, meramente, de *não fazer* – ao detentor do poder de deflui da propriedade.

O princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de *propriedade* (destas propriedades), de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade.

Em razão disso – pontualizo – é que justamente a sua *função* justifica e legitima essa propriedade. (Grau, 2024, p. 234-235)

A função social da propriedade representa princípio constitucional fundamental que condiciona o exercício do direito de propriedade ao atendimento de requisitos específicos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, seja para imóveis urbanos, seja para imóveis rurais. Para cumprir essa função social, a propriedade deve servir não apenas aos interesses privados de seu titular, mas também contribuir para objetivos coletivos como o acesso à moradia, o desenvolvimento urbano equilibrado e a redução das desigualdades sociais. Dessa forma, a função social transforma a propriedade de um direito meramente individualista em um instituto que deve harmonizar interesses privados e públicos, liberdade econômica e justiça social.

No que se refere ao princípio da função social da propriedade urbana, o seu cumprimento ocorre quanto atende às exigências da racionalização no uso do solo urbano e àquelas previstas no plano diretor, consoante a doutrina de André Ramos Tavares:

Importa, para fins constitucionais, distinguir a propriedade urbana da rural, já que cada uma submete-se a regime próprio no que tange ao cumprimento da função social.

A Constituição de 1988 passou a exigir uma racionalização no uso do solo urbano, impondo-a no contexto da função social da propriedade urbana. Concretizam essa exigência algumas normas constitucionais (arts. 182 e 183), a lei ordinária federal sobre funções sociais da cidade — diretrizes gerais de política urbana (denominado Estatuto da Cidade) e o plano diretor municipal. Cumpre sua função social a propriedade urbana quando satisfizer às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor (§ 2º do art. 182 da CF) (Tavares, 2011, p. 154-155)

O conceito de propriedade está intimamente conectado à Constituição Econômica. Embora a propriedade seja consagrada como um direito individual, ela está inexoravelmente inserida na ordem socioeconômica e não pode ser vista em caráter puramente individualista. Para ser amplamente tutelada, a Constituição impõe que a propriedade cumpra a sua função social. Isso significa que o instituto da propriedade tem uma dupla dimensão: serve às pretensões individuais, mas precisa ser compatibilizado com os imperativos da sociedade, do desenvolvimento nacional e da justiça social, servindo às necessidades socioeconômicas e ao desenvolvimento (Tavares, 2026, p. 483-484).

A propriedade é, ainda, absoluta, exclusiva e perpétua, todavia, condicionada à acepção ampla de dignidade social, fora da qual não há razão de ser do Direito. Por sua vez, a função social não se eleva a uma categoria absoluta, ainda que proclamada constitucionalmente (a propriedade também o é), mas assume um papel essencial de corporificação do direito, permitindo um caráter harmônico ao direito de propriedade (Kümpel; Ferrari, 2025, t. 1, p. 935).

Sob a ótica do direito Civil e Constitucional, a propriedade pode ser entendida como uma relação jurídica complexa, pois o proprietário titulariza um direito subjetivo de exigir dos não proprietários um dever genérico de abstenção, como fundamento da garantia individual da propriedade, todavia, a coletividade é titular do direito subjetivo difuso de exigir que o proprietário aplique a função social ao direito de propriedade. Assim, a função social cria um complexo de obrigações, encargos, limitações, estímulos e ameaças que modulam o direito de propriedade (Farias; Rosenthal, 2016, p. 314-316).

1.4.2. Princípio da redução das desigualdades regionais e sociais

O artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal define como um dos princípios da ordem econômica a "redução das desigualdades regionais e sociais". Esse princípio é o resultado do reconhecimento constitucional de que a atividade econômica, se deixada totalmente ilimitada à livre iniciativa e aos mecanismos de mercado, tende naturalmente a produzir concentrações de riqueza e de oportunidades em certas regiões e grupos sociais, deixando vastos territórios e populações em situação de marginalidade econômica. A Constituição, portanto, define que a ordem econômica não somente seja livre, mas que seja orientada de forma a reduzir essas desigualdades, equilibrando o desenvolvimento entre regiões e entre grupos sociais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece como norte para a economia a exigência de atuações positivas (direitos sociais de natureza econômica) voltadas para a busca do pleno emprego e para a mitigação das desigualdades sociais e regionais. Esse mandamento reflete a evolução do constitucionalismo rumo ao Estado Social de Direito (Tavares, 2026). Erradicação da pobreza e da marginalização, assim como redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção do desenvolvimento econômico (Grau, 2024).

André Ramos Tavares e Marina Faraco, ao explicarem sobre o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais:

Também informa a Ordem Econômica brasileira o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, previsto no inciso VII do art. 170 da Constituição brasileira, diretriz que igualmente constituiu objetivo fundamental da República, na forma do art. 3º, III⁶⁴, da mesma Carta.

Esse comando norteador da atuação do Estado na economia está principalmente relacionado aos valores da solidariedade e do desenvolvimento nacional, objetivos traçados no art. 3º, I e II, da Constituição, cuja realização pressupõe a mitigação das

desigualdades econômicas e sociais entre as diferentes regiões do país como meio de promover a dignidade da pessoa humana e a justiça social, fins precípuos da Constituição Econômica de 1988.

É apenas por meio da redução das desigualdades regionais e sociais que se alcançará a consolidação de um mercado interno pleno, com diversificação da economia, inclusive dos postos de trabalho (não basta a mera proclamação da livre iniciativa se o mercado não oferece oportunidades de trabalho qualificado em todas as áreas profissionais e de conhecimento), qualificação do mercado de mão de obra e desenvolvimento das diversas regiões do país. (Tavares; Faraco, 2022)

O princípio da redução das desigualdades sociais não se restringe a aspirações retóricas, mas constitui obrigações concretas para o Estado e para a ordem econômica em seu conjunto. Conforme definido no artigo 3º da Constituição, entre os objetivos fundamentais da República se encontram "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Isso significa que políticas econômicas que agravem a desigualdade, que perpetuem a marginalização ou que concentrem ainda mais a riqueza são potencialmente inconstitucionais ou incompatíveis com os fins do Estado brasileiro.

1.4.3. Princípio da Moradia Digna

A Constituição Federal de 1988 incluiu a dignidade da pessoa humana, expressamente, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88), com a finalidade de indicar que o Estado deve propiciar condições para que as pessoas se tornem dignas (Tavares, 2026, p. 355). Por sua vez, o direito à moradia é um direito fundamental de natureza social (segunda dimensão), expressamente inserido no rol do art. 6º da Constituição Federal do Brasil de 1988. Trata-se de um direito autônomo, mas ligado à Ordem Econômica (art. 170, caput, CF/88 – *existência digna*) e à função social da propriedade.

Assim, considerando a dignidade da pessoa, deve o direito reconhecer a importância que tem o direito de propriedade e de habitação adequada para o ser humano. A pessoa que tem seu direito de propriedade protegido devidamente pelo Estado, tem a possibilidade de trabalhar, produzir riquezas, ter relações sadias em sociedade e em família. O abandono ou a proteção inadequada a tal direito seria antieconômica e antissocial (Brandelli, 2005)¹.

Nesse ponto é possível levantar questões essenciais no estudo do direito constitucional econômico: relações e conflitos entre dignidade da pessoa humana e mínimo existencial (conteúdo patrimonial mínimo), sem os quais não é possível o desenvolvimento digno do ser

¹ BRANDELLI, Leonardo. *A função econômica e social do Registro de Imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil*. 2005. Disponível em: <http://www.ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Brandelli.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

humano, e que por isso mesmo devem ser garantidos pelo Estado, tais como a liberdade, trabalho, moradia, educação, saúde etc. Tal conteúdo patrimonial mínimo há de contemplar o direito de propriedade, ou aos menos algum direito a ele conectado. A função econômica do direito de propriedade deve andar juntamente com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, pois a ordem econômica, como um todo, é norteadada por vários princípios constitucionais, dentre eles, o da dignidade da pessoa humana e a moradia digna (Brandelli, 2005)².

Assim, observa-se que o princípio positivado no inciso IV do art. 3º da Constituição Federal de 1988: *promover o bem de todos*; e a *dignidade da pessoa humana* como fundamento da República, e *assegurar a todos existência digna*, são considerados como fim da ordem econômica. Trata-se de uma diretriz que ultrapassa a dimensão meramente formal das liberdades, exigindo a concretização de condições materiais que assegurem efetiva igualdade e inclusão social. Desta forma, a dignidade não se limita à proteção de direitos individuais clássicos, mas projeta-se sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, vinculando toda a dinâmica da ordem econômica ao compromisso de realização da justiça social e da valorização do trabalho humano (Grau, 2024, p. 184-186).

² BRANDELLI, Leonardo. *A função econômica e social do Registro de Imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil*. 2005. Disponível em: <http://www.ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Brandelli.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO PILAR DA ORDEM ECONÔMICA

O surgimento da regularização fundiária no Brasil está diretamente relacionado à forma como o país foi urbanizado e especialmente dedicado às irregularidades imobiliárias. Houve uma inversão demográfica (migração rural-urbana), carência de infraestrutura, explosão populacional e uma precária expansão periférica das cidades. A desigualdade econômica aumentou a exclusão social, levando à proliferação de assentamentos urbanos informais (Kümpel; Ferrari, 2025, t. 2, p. 2313-2314).

A regularização fundiária urbana e rural não se reduz a um procedimento de registro ou cadastro voltado à formalização da propriedade. Embora a institucionalização documental constitua etapa essencial, ela representa apenas uma parte de um processo consideravelmente mais amplo e complexo. A regularização fundiária, acima de tudo, é uma ferramenta de política pública que reconhece direitos, integra territórios marginalizados e promove a inclusão socioeconômica de milhões de brasileiros que vivem em assentamentos informais (IBGE, 2024; Ministério das Cidades, 2016). Trata-se de um mecanismo que articula, simultaneamente, aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, com impactos que transcendem a mera segurança da posse e da propriedade.

A irregularidade fundiária e urbanística no Brasil é um problema de dimensões expressivas, com características distintas por região e tipologia de ocupação. Os dados consolidados do IBGE (2024) e Ministério das Cidades (2016)³ permitem afirmar que: a) a irregularidade fundiária atinge proporções alarmantes, pois as estimativas indicam que aproximadamente 50% dos imóveis urbanos brasileiros apresentam algum grau de irregularidade, afetando mais de 100 milhões de pessoas; b) a distribuição geográfica é ampla, haja vista que os aglomerados irregulares estão presentes em 734 municípios, em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal.

O fenômeno da favelização e do crescimento desordenado das cidades com o surgimento de subúrbios sem a mínima infraestrutura urbana e destruição do meio ambiente

³INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Favelas e Comunidades Urbanas — Censo Demográfico 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-favelas-e-comunidades-urbanas.html>. Acesso em: 06 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Relato da 50ª Reunião Ordinária do Comitê Planejamento e Gestão Territorial. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/comite-tecnico-de-planejamento-e-gestao-territorial/relato50.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2026.

deu lugar a uma situação de fato irreversível. Não se pode ignorar a existência destes assentamentos urbanos e a única solução é promover a sua regularização, com a realização de obras públicas necessárias para garantia de uma habitação mais digna. Além das questões relativas à função social, acesso à moradia digna, a tutela ao ambiente urbano, a regularização também influencia os fatores econômicos (Loureiro, 2017, 869).

Nessa perspectiva, o economista peruano Hernando de Soto (Soto, 2000, p. 53-54), demonstrou que a informalidade fundiária nos países em desenvolvimento representa milhões de dólares em ativos imobiliários que não podem ser utilizados como garantia para acesso ao crédito, investimentos produtivos ou transações no mercado formal. De Soto⁴ denominou esses ativos de “capital muerto”, na medida em que, desprovidos de formalização jurídica, permanecem alijados do sistema econômico e incapazes de gerar riqueza para seus possuidores. A tese do capital morto encontra correspondência direta com a realidade brasileira, assim como para quase todo terceiro mundo.

Por sua vez, a propriedade imobiliária segura e regularizada, é um valioso ativo econômico, que gera riqueza, aumenta o valor do bem, possibilita acesso a crédito e instrumentaliza o desenvolvimento econômico e efetivação da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, se percebe um movimento contínuo e crescente na transformação da propriedade “informal” em propriedade “formal”. Inicialmente, foram criados por lei novos direitos reais inscritíveis no Registro de Imóveis, os direitos reais de uso de imóvel público, em seguida surgiu o instrumento da regularização fundiária, ou seja, a formalização dos parcelamentos e loteamentos de fato. Em uma terceira fase, a lei passou a prever a usucapião extrajudicial, com a participação de notários (ata de posse) e registradores. O objetivo é facilitar o ingresso e o reconhecimento de situações fáticas pelo direito, do setor informal para o formal, por meio da regularização e facilitação do acesso ao título de propriedade do imóvel (Loureiro, 2017, p. 870).

Este capítulo demonstrará como a regularização fundiária tem seu fundamento normativo na própria ordem econômica constitucional brasileira, assegurada por meio de princípios constitucionais como a função social da propriedade, a moradia digna, redução das desigualdades e o desenvolvimento sustentável. Além disso, ao integrar territórios e populações ao sistema formal de propriedade, a regularização gera inúmeras consequências positivas, como

⁴ *Los líderes de los países del Tercer Mundo y los de los países que salen del comunismo no necesitan deambular por los ministerios extranjeros y las instituciones financieras Internacionales en busca de fortuna. En medio de sus propios barrios populares y barriadas hay, ya que no hectáreas de diamantes, sí millones de millones de dólares, todos listos para ser utilizados si solo logramos desentrañar el misterio de como estos activos pueden ser transformados em capital vivo.* (De Soto, 2000, p. 67)

abertura de crédito, investimentos em melhorias habitacionais, aumento da arrecadação municipal e promoção do desenvolvimento econômico local. A regularização fundiária, portanto, é uma estratégia para o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo, alinhada com os objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

2.1 MARCOS NORMATIVOS

O arcabouço normativo da regularização fundiária no Brasil tem como base central a Constituição Federal, que estabelece diretrizes para toda legislação infraconstitucional em matéria de propriedade, ordem econômica e direitos sociais. A compreensão do sistema normativo exige uma ampla análise, que inicia pelos comandos constitucionais, percorre a legislação federal e termina nos atos normativos administrativos do Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de Justiça Estaduais.

2.1.1. Fundamentos Constitucionais

A Constituição Federal de 1988 consagra, dentre os princípios fundamentais da ordem econômica, dentre eles, o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 170, III), indicando que a propriedade privada, embora protegida como direito fundamental, não é absoluta, mas está subordinada ao cumprimento da função social. Essa restrição constitui a base dogmática sobre a qual se estrutura toda a política de regularização fundiária, pois legitima a intervenção estatal para conformar o exercício do direito de propriedade às exigências do bem-estar coletivo e finalidade social.

A inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, previsto no art. 6º da CF/88, representou o reconhecimento de que o acesso à habitação digna constitui uma questão de ordem pública e responsabilidade do Estado. A regularização fundiária surge, nesse contexto, como instrumento indispensável para concretização dos ditames constitucionais, na medida em que confere segurança jurídica à posse e à propriedade de milhões de famílias que habitam assentamentos informais.

No campo da política urbana, o texto constitucional explicita que o ordenamento territorial urbano é função de interesse social da cidade e visa garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 182, *caput*, CF/88), determinando que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano

diretor" (art. 182, § 2º, CF/88). Este dispositivo fundamenta não apenas a regularização fundiária, mas toda a intervenção estatal no domínio urbano com vistas a organizar racionalmente o espaço e garantir acesso equitativo aos recursos urbanos.

O art. 183 da Constituição Federal de 1988 prevê o instituto da usucapião especial urbana, reconhecendo ao possuidor que utiliza área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por mais de cinco anos, o direito à aquisição da propriedade, indicando o fundamento da função social da propriedade. Na área rural, os artigos 184 a 191, da CF/88, estabelecem regras para reforma agrária, desapropriação por interesse social e usucapião especial rural, reforçando os princípios da função social da propriedade, redução das desigualdades e moradia digna.

2.1.2. Legislação infraconstitucional

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais para política urbana brasileira, com um impacto direto na regularização fundiária (art. 2º, Lei n. 10.257/2001). A lei estabeleceu a regularização fundiária como instrumento expresso de política urbana (art. 2º, XIV, Lei nº 10.257/2001), juntamente com outros instrumentos como o parcelamento, edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção.

Com o surgimento do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária assumiu posição de primordial na efetivação da função social da propriedade urbana e moradia digna, passando inclusive a constar na política de desenvolvimento urbano (Kümpel; Ferrari, 2025, p. 2316).

A Lei nº 11.124/2005 inovou ao instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criando também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu respectivo Conselho Gestor. Houve, ainda a Lei nº 11.481/2007, que introduziu alterações em várias outras leis, tais como art. 1225, do Código Civil, que incluiu a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso (Kümpel; Ferrari, 2025, p. 2318).

A Lei nº 11.977/2009, ao instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida, trouxe como contribuição normativa fundamental a primeira conceituação legal de regularização fundiária em âmbito federal, definindo-a como “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções

sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Essa lei introduziu instrumentos como a demarcação urbanística, a legitimação da posse e a regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, criando pela primeira vez um sistema procedimental próprio para matéria.

Posteriormente, a Lei nº 13.465/2017 representou o ponto culminante da evolução normativa iniciada com o Estatuto da Cidade. Essa lei consolidou em um único diploma toda a disciplina jurídica da regularização fundiária urbana (Reurb), promovendo uma mudança de paradigma na política urbana brasileira. Sua principal inovação reside em conceber a regularização fundiária como política pública permanente e de caráter estrutural, e não como medida excepcional de correção de irregularidades, como funcionam os institutos tradicionais da usucapião, estremação e adjudicação compulsória. Ademais, a lei ampliou o rol de legitimados para requerer a Reurb, criou o instrumento da legitimação ordinária da aquisição da propriedade e simplificou o procedimento registral.

Em suas considerações sobre a Lei nº 13.465/2017, Alberto Gentil de Almeida Pedroso explica que a criação de instrumentos de regularização é essencial para reduzir conflitos, trazer segurança e coibir a informalidade, situação criada pela própria omissão estatal:

A Lei 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com uso da terra pelo seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tantos outros diplomas legais), foi facilitado por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador.

Não há dúvida sobre a indispensabilidade da criação de novos instrumentos para diminuir o descompasso entre a situação fática e a realidade registral, proporcionando aos ocupantes mecanismos de regularização da ocupação.

A marginalização de inúmeras áreas de terras no País não é bem-vinda, pois fomenta a sonegação fiscal, aumenta os conflitos fundiários, desassossega o ocupante de boa-fé, entre outros malefícios. (Pedroso, 2018, p. 39).

A preocupação legislativa recaiu não apenas sobre a regularização formal do núcleo, mediante o registro da Reurb, mas também sobre a implementação de políticas públicas eficientes e a titulação de direitos reais dos ocupantes (Kümpel; Ferrari, 2025, p. 2319).

O Decreto nº 9.310/2018 regulamentou os procedimentos operacionais da Lei nº 13.465/2017, detalhando o procedimento administrativo, os responsáveis, requisitos documentais e os prazos para cada fase do processo de regularização. Por sua vez, a Lei nº 14.620/2023 trouxe alterações e aperfeiçoamentos às legislações anteriores, reforçando o comprometimento institucional com a política pública da regularização fundiária, introduzindo ajustes em pontos específicos identificados na prática.

Importante mencionar que em questões de regularização fundiária e registro imobiliário, ainda utilizamos em vários pontos a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento de Solo Urbano). No que tange a cada circunscrição territorial, devem ser observadas, individualmente, a Lei Municipal ou Plano Diretor de cada cidade, bem como as leis estaduais e os respectivos Códigos de Normas dos respectivos Tribunais de Justiça Estaduais.

2.1.3. Normas do Conselho Nacional de Justiça e Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Provimento nº 158/2023 estabeleceu o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas, denominado “Solo Seguro - Favela”. Esse provimento representou avanço significativo ao reconhecer o papel estratégico do Poder Judiciário e dos cartórios extrajudiciais na promoção da regularização fundiária, estabelecendo diretrizes para atuação dos registradores de imóveis como agentes facilitadores do processo, especialmente nos Municípios com menor capacidade técnica e institucional - realidade fática da maior parte do interior de Goiás.

Na esfera estadual do Estado de Goiás, a Corregedoria-Geral do Estado de Goiás, editou o Provimento Conjunto nº 22, de 28 de agosto de 2025, que instituiu o Programa “RegularizAÇÃO”⁵ no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás, que regulamentou a atuação do Núcleo de Governança em Regularização Fundiária e Ambiental, revogou o Provimento Conjunto nº 14/2023, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Esse ato normativo é particularmente relevante por estabelecer um modelo de governança participativa que articula registradores de imóveis, tabelionatos de notas, prefeituras municipais e órgãos ambientais, criando um ecossistema institucional voltado à efetividade da regularização fundiária do Estado de Goiás.

2.2 DEFINIÇÃO E PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A palavra “fundário” é adjetivo masculino derivado do substantivo “fundo”, do latim *fundus*, -i, que designa um terreno ou área de terra. Por sua vez, a palavra “regularização” significa ajustar algo a determinado padrão. Aqui, as duas palavras são empregadas

⁵ GOIÁS, Tribunal de Justiça de Goiás. Corregedoria-Geral da Justiça. RegularizAÇÃO. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcgiclfndmkaj/https://www.tjgo.jus.br/images/docs/corregedoria/Provimento_Conjunto_n_22_de_28082025_-_Reformulao_do_Programa_RegularizAO.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

conjuntamente para fazer referência à regularização de áreas de terras informais. Ademais, o termo “regularização fundiária” designa o gênero que abrange todas as categorias jurídicas voltadas à superação das informalidades dominiais e urbanísticas no Brasil (usucapião, retificações e regularizações fundiárias propriamente ditas). A definição doutrinária para regularização fundiária, portanto, é aquele processo desenvolvido de forma articulada entre o poder público e a população beneficiária, envolvendo simultaneamente as dimensões jurídica, física e social da intervenção. Seu objetivo principal é legalizar a permanência de moradores em áreas urbanas irregularmente ocupadas para fins de moradia, promovendo, de forma acessória, melhorias no ambiente urbano, na qualidade de vida do assentamento e no exercício pleno da cidadania pela comunidade envolvida (Kümpel; Ferrari, 2025, p. 2320-2321).

Ocorre que, no presente trabalho, abordaremos somente a definição, procedimentos e aplicabilidade da Reurb prevista na Lei nº 13.465/2017. Assim, para aplicação da regularização fundiária (Reurb) referida no capítulo anterior, temos como pressuposto que haja consolidação do núcleo urbano informal, entendendo-se como informal aquele núcleo que esteja com algum grau de irregularidade conforme as hipóteses seguintes: a) inexistência de aprovação do projeto de parcelamento no Município e por consequência, ausência de registro imobiliário; b) existência de aprovação, mas inexistência de registro imobiliário; c) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas inexistência de averbação de construção; d) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, mas a execução do projeto é diversa da que foi aprovada ou registrada; ou e) a existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, existência de averbação da construção, mas ausência de titulação dos seus ocupantes atuais (Cunha, 2019, p. 17-18).

Por sua vez, a Lei nº 13.465/2017 define a regularização fundiária urbana (Reurb) como o conjunto de normas gerais e procedimentos que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). Essa definição legal revela que a regularização fundiária não se restringe à mera titulação jurídica. Trata-se de um processo integrado que envolve a reorganização físico-territorial das áreas ocupadas, a adequação da infraestrutura urbana, a mitigação dos impactos ambientais e a inclusão social das populações historicamente vulnerabilizadas pelo acesso precário à terra e à moradia digna.

A legislação institui duas modalidades de regularização fundiária urbana, diferenciadas conforme características socioeconômicas dos ocupantes. A primeira, denominada Reurb de

Interesse Social (Reurb-S)⁶, consoante art. 13, inciso I, da Lei nº 13.465/2017, é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Público municipal. Nessa modalidade, os custos de levantamento topográfico, projeto urbanístico, obras de infraestrutura e demais encargos cabem ao Poder Público ou responsável pela implantação do núcleo informal, e os atos registrais são isentos de custas e emolumentos.

A segunda modalidade, denominada Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)⁷, conforme art. 13, inciso II, da Lei nº 13.465/2017, destina-se aos núcleos urbanos informais ocupados por população não enquadrável na hipótese de interesse social, incluindo ocupações por classes médias, loteamentos clandestinos de natureza comercial e demais situações em que a informalidade não está necessariamente associada à vulnerabilidade socioeconômica. Nessa modalidade, os custos recaem sobre os próprios beneficiários, ressalvadas as hipóteses de responsabilização do loteador ou incorporador irregular.

Além das duas modalidades principais, a lei federal prevê a possibilidade da chamada Reurb inominada (art. 69, da Lei nº 13.465/2017)⁸, destinada a situações específicas de núcleos urbanos já registrados, mas que demandam adequações ou complementação de regularização.

Quanto às ferramentas elencadas pela Lei nº 13.465/2017 para concretização da regularização fundiária, a norma estabelece instrumentos jurídicos específicos para concretização da regularização fundiária urbana, cada qual com características e requisitos próprios.

A legitimação fundiária constitui a inovação mais significativa da legislação⁹, de acordo com art. 23, da Lei nº 13.465/2017. Trata-se de mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. Por ser forma de aquisição originária, a propriedade adquirida por legitimação fundiária é livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente

⁶ “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;”

⁷ “Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.”

⁸ “Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.”

⁹ “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.”

existentes em sua matrícula de origem. Esse instituto está limitado aos núcleos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016.

A legitimação de posse¹⁰, prevista no art. 25 da Lei nº 13.465/2017, é ato do Poder Público destinado a conferir título por meio do qual se reconhece a posse de imóvel objeto da Reurb, sendo conversível em aquisição de direito real de propriedade após o decurso do prazo de cinco anos, sem oposição. Diferentemente da legitimação fundiária, que confere propriedade imediata, a legitimação de posse confere inicialmente apenas direito possessório, com aptidão para conversão futura.

A demarcação urbanística¹¹, por fim, constitui instrumento pelo qual o poder público demarca o perímetro do núcleo urbano informal, identificando os imóveis abrangidos e possibilitando a instrução do projeto de regularização, de acordo com art. 19 da Lei nº 13.465/2017.

O art. 28 da Lei nº 13.465/2017, estabelece que a Reurb obedecerá a sete fases obrigatórias¹², dispostas em sequência que deve ser rigorosamente observada. O caráter taxativo do rol decorre da expressão “obedecerá” utilizada pelo legislador, indicando que todas as fases devem ser cumpridas para a conclusão válida do procedimento.

A primeira fase se inicia com o requerimento dos legitimados, formulado por qualquer dos legitimados: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os beneficiários, individual ou coletivamente; os proprietários de imóveis, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público, consoante prevê o art. 14 da Lei nº 13.465/2017. O requerimento deve ser dirigido ao Poder Público municipal, indicando a área a ser regularizada e os fundamentos do pedido.

¹⁰ “Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.”

¹¹ “Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.”

¹² “Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

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

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

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

VI - expedição da CRF pelo Município; e

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

O processamento administrativo, previsto no art. 30 da Lei nº 13.465/2017, é a segunda fase, pois recebido o requerimento, o Município deverá instaurar o procedimento administrativo e classificar a modalidade da Reurb como de interesse social (Reurb-S) ou de interesse específico (Reurb-E), no prazo de até 180 dias. Nessa fase, serão conferidos prazos para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes. A notificação deverá ser pessoal e, quando não localizado o titular, por edital, devendo explicitar que eventual impugnação poderá versar inclusive sobre discordância da titulação final por usucapião. Não havendo manifestação contrária no prazo de 30 dias, considerar-se-á aceite tácito. Havendo impugnação, a autoridade competente deverá instaurar procedimento de mediação para resolução consensual dos conflitos.

A terceira fase é a elaboração do projeto de regularização fundiária, consoante consta no art. 33, Lei nº 13.465/2017, que constitui o documento técnico central do procedimento, contendo a descrição detalhada do núcleo urbano informal. O art. 35 da Lei nº 13.465/2017, estabelece o conteúdo mínimo obrigatório, que inclui: o levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado; o plano de lotes, quadras e vias de circulação; o estudo das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; o projeto urbanístico; o memorial descritivo; e o cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. Para a Reurb-E, o projeto deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

O saneamento¹³ do processo administrativo, quarta fase, é destinada a identificar possíveis falhas e vícios do processo administrativo, conferindo oportunidade para a correção de eventuais irregularidades antes da decisão final. Nessa etapa, verifica-se a regularidade das notificações, a completude da documentação, a adequação do projeto e o cumprimento de todos os requisitos legais.

Na quinta fase temos a decisão da autoridade competente, que em seu pronunciamento decide o processamento administrativo da Reurb deverá ser formalizado mediante ato formal, ao qual se dará publicidade. A decisão deverá indicar as intervenções a serem executadas, aprovar o projeto de regularização e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com seus respectivos direitos reais. Recomenda-se que a decisão seja instrumentalizada por meio de Decreto Executivo, publicado no Diário Oficial do Município.

¹³ “Art. 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada.”

A expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), prevista no art. 41 da Lei nº 13.465/2017, é a sexta fase do procedimento, sendo o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado. Seu conteúdo mínimo obrigatório abrange: o nome do núcleo urbano regularizado; a localização; a modalidade de regularização; as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada; e a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, com a devida qualificação (estado civil, profissão, CPF, RG e filiação).

Por fim, temos a última fase, o registro da CRF e do projeto de regularização, consoante prevê o art. 42 da Lei nº 13.465/2017. Essa fase final consiste no registro da CRF e do projeto de regularização fundiária perante o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição competente. O registro será requerido diretamente ao registrador e efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público, em consonância com o movimento de desjudicialização que orienta o sistema jurídico brasileiro. O registrador deverá proceder à abertura de matrícula individualizada para cada unidade imobiliária regularizada. Na Reurb-S, todos os atos registrais são isentos de custas e emolumentos.

A instrução do procedimento de regularização fundiária demanda um conjunto articulado de documentos, cuja complexidade varia conforme a modalidade adotada e as características do núcleo urbano informal. Os documentos essenciais podem ser sistematizados em três categorias: documentos relativos ao núcleo urbano, documentos relativos aos ocupantes e documentos técnicos.

No que se refere ao núcleo urbano, são necessários: a identificação e delimitação da área a ser regularizada, com levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado; certidões de matrícula ou transcrição dos imóveis abrangidos, quando disponíveis; planta e memorial descritivo do perímetro do núcleo; e identificação dos confrontantes.

Quanto aos ocupantes, exige-se a qualificação completa de cada beneficiário (nome, estado civil, profissão, CPF, RG e filiação), bem como a comprovação da ocupação, que pode ser demonstrada por documentos como contas de consumo, declarações de vizinhos, contratos particulares de cessão de posse, carnets de pagamento ou quaisquer outros elementos que evidenciem a relação possessória com a unidade imobiliária. Na Reurb-S, é necessária, ainda, declaração de enquadramento na condição de baixa renda.

Por sua vez, no que tange aos documentos técnicos, esses compreendem: a) o projeto de regularização fundiária com o conteúdo mínimo previsto no art. 35 da lei de regularização fundiária; b) os estudos ambientais, quando a área estiver situada em Zona Especial de Interesse

Social, em Área de Preservação Permanente ou em situação de risco; c) e o cronograma de execução de obras de infraestrutura essencial, que compreende, no mínimo, sistema de abastecimento de água potável, sistema de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar e sistema de drenagem de águas pluviais.

2.3 ÓRGÃOS E AGENTES RESPONSÁVEIS PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A Lei nº 13.465/2017 estabelece expressamente que compete ao Poder Público Municipal a condução primária da regularização fundiária urbana, cabendo-lhe classificar o núcleo urbano informal, instaurar e processar o procedimento de regularização fundiária, elaborar ou aprovar projeto, decidir sobre aprovação, expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), e requerer junto aos cartórios de registro de imóveis o registro da CRF e do projeto aprovado.

A concentração de competências no âmbito municipal justifica-se pelo reconhecimento de que os Municípios detêm conhecimento mais aprofundado acerca das características locais de ocupação, das possibilidades concretas de urbanização e da infraestrutura efetivamente disponível em seus territórios. Nessa mesma direção, o Estatuto da Cidade consolida tal atribuição ao estabelecer que compete ao Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano¹⁴, de acordo com art. 5º da Lei nº 10.257/2001.

A competência primária do Município não se confunde com competência exclusiva. A própria legislação reconhece que "Municípios, Estados e Distrito Federal poderão estabelecer programas e parcerias para implementar a Reurb"¹⁵, conforme previsão expressa do art. 12, §1º da Lei 13.465/2017, evidenciando que a complexidade inerente aos processos de regularização fundiária, em diversas localidades, demanda a cooperação entre os entes federativos e a participação de instituições especializadas. Nesse arranjo cooperativo, os Estados podem

¹⁴ "Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação."

¹⁵ "Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental."

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

oferecer apoio técnico e financeiro aos Municípios com menor capacidade institucional, o Distrito Federal pode conduzir a regularização nas áreas sob sua competência, e a União pode promover ações coordenadas de regularização nos territórios federais, assegurando, assim, que a política de Reurb alcance efetividade em todo o território nacional.

Por sua vez, o registrador de imóveis competente pela circunscrição do Município desempenha função essencial no processo de regularização fundiária, podendo ser qualificado como agente secundário indispensável. Sua atuação transcende a mera recepção e registro da CRF, abrangendo a qualificação técnica dos documentos apresentados, a fiscalização da legalidade do procedimento, a abertura de matrículas individualizadas e, na maioria das localidades, assessoria jurídica qualificada à administração municipal. O registrador funciona como mediador e fiscalizador entre os atos da administração municipal e os direitos dos ocupantes, conferindo segurança jurídica ao procedimento, garantindo a publicidade, autenticidade e eficácia dos atos registrais, consoante previsão do art. 1º da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos)¹⁶ e art. 1º da Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Notários e Registradores)¹⁷.

2.4 IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO E PREJUÍZOS DIANTE DA OMISSÃO DOS AGENTES E ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

A Constituição Federal determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando satisfaz os requisitos fundamentais da organização urbana previsto no plano diretor, garantindo que as necessidades dos cidadãos em relação à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico sejam atendidas. Nesse cenário, a regularização fundiária é um instrumento crucial para implementar esse preceito constitucional, pois possibilita a integração de ocupações consolidadas ao ordenamento territorial urbano, visando suprir as demandas habitacionais das populações ocupantes — especialmente em casos em que essas áreas não atendem mais aos interesses legítimos de proprietários anteriores.

Quando propriedades urbanas permanecem indefinidamente sob ocupação informal sem o reconhecimento dos direitos dos ocupantes ou a intervenção do poder público para promover uma urbanização adequada, configura-se falha estrutural na realização da função social da propriedade urbana. A inércia do Estado em conduzir processos de regularização fundiária

¹⁶ Lei nº 6.015/1973, art. 1º “Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.”

¹⁷ Lei nº 8.935/1994, art. 1º “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

equivale a perpetuar propriedades formalmente registradas que não exercem qualquer função social significativa, reduzindo-se a títulos desprovidos de correspondência com a realidade da ocupação consolidada.

O Estatuto da Cidade prevê que o proprietário urbano que não cumpre a função social pode enfrentar sanções progressivas, desde a aplicação de imposto predial e territorial urbano progressivo sobre imóveis não edificados, subutilizados ou ociosos até, como última medida, desapropriações com indenização em títulos da dívida pública. Dessa forma, a regularização fundiária atua como um mecanismo transformador, modificando situações de descumprimento da função social em arranjos nos quais a propriedade efetivamente contribui para garantir moradia digna e inclusão urbana para populações historicamente marginalizadas pelo acesso inadequado à terra urbanizada.

A segurança jurídica constitui pilar fundamental de qualquer ordenamento que se proponha a regular adequadamente direitos e obrigações, e assume especial relevância no campo da propriedade imobiliária. Desta forma, a publicidade, o registro e a confiabilidade das informações constantes dos registros de imóveis são essenciais dentro da esfera jurídico-imobiliário, assegurando a proteção de terceiros de boa-fé. Entretanto, nas ocupações urbanas informais, simplesmente inexistem qualquer publicidade no fôlio real, deixando os negócios jurídicos inseguros e sujeitos a conflitos.

Quando os ocupantes de núcleos urbanos informais carecem de títulos de propriedade ou de posse devidamente registrados, encontram-se em situação de radical insegurança jurídica. Não possuem garantia formalmente reconhecida de permanência, não podem utilizar o imóvel como garantia em operações de crédito, não dispõem de direitos sucessórios plenamente assegurados e enfrentam o risco permanente de disputas sobre o domínio do bem. Essa insegurança, contudo, não se restringe à esfera formal ou registral — ela se materializa em restrições econômicas concretas e profundas, que comprometem a capacidade dos ocupantes de mobilizar seu patrimônio imobiliário como instrumento de desenvolvimento e de inserção na vida econômica da cidade.

A omissão do Estado em promover a regularização fundiária perpétua, assim, um ciclo de exclusão: condena os ocupantes a uma existência econômica diminuída, impede que o patrimônio imobiliário cumpra sua função de ativo produtivo e aprofunda as desigualdades sociais que a política urbana deveria, por mandamento constitucional, combater. Esse patrimônio imobiliário informal constitui capital morto, incapaz de funcionar como ativo produtivo no sistema econômico formal.

A informalidade na posse de imóveis produz impactos econômicos significativos que aparecem em duas escalas separadas, mas relacionadas: a individual, referente à situação patrimonial dos ocupantes, e a macroeconômica, em relação à dinâmica produtiva das cidades. Nesse sentido, no nível individual, os ocupantes de situações irregulares mostram uma desvantagem econômica que enfrentam claramente em comparação com os proprietários de imóveis em ambientes físicos semelhantes. Uma propriedade em estado irregular geralmente possui um valor de mercado muito mais baixo devido aos altos riscos legais que impedem compradores e investidores. Esteja em uma localização ideal ou tenha as melhores características físicas, a irregularidade na posse de terras serve como motivo para a depreciação do ativo, mas também como um obstáculo que impede o acesso ao fluxo de financiamento necessário para melhorar e investir no edifício.

Ainda no plano econômico individual, o imóvel desprovido de regularização não pode ser objeto de financiamento por instituições de crédito convencionais, o que inviabiliza investimentos em melhorias, ampliações ou novas edificações. Tampouco pode ser legalmente destinado à locação, restringindo as possibilidades de geração de renda. No âmbito sucessório, a ausência de titulação formal impede a transmissão ordenada do bem, originando disputas que se prolongam por gerações. Ainda no plano das garantias, a impossibilidade de penhora judicial eficaz sobre o imóvel irregular compromete a segurança do crédito e afasta os ocupantes do sistema financeiro formal.

No plano macroeconômico, a informalidade representa a subutilização sistemática de um vasto estoque de ativos imobiliários que, uma vez regularizados, poderiam gerar fluxos de crédito significativos na economia. A informalidade impacta ainda a arrecadação de tributos como imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI)¹⁸, o imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCD)¹⁹ e impostos de propriedades territorial urbana (IPTU)²⁰ e imposto territorial rural (ITR)²¹, deixando o Estado de arrecadar em imóveis irregulares e sem regularização.

Assim, as consequências da irregularidade fundiária são: a) renúncia de receita, pois os entes federativos deixam de arrecadar em tributos diretos e indiretos; b) sonegação fiscal, haja vista que as operações imobiliárias são informais e desconhecidas pelo fisco; c) insegurança jurídica, gerando afastamento de investidores e risco ao sistema financeiro de garantia imobiliária; d) infraestrutura precária, criando maior gasto com saúde e serviço público em

¹⁸ Previsto no art. 156, II, CF/88, de competência municipal.

¹⁹ Previsto no art. 155, I, CF/88, de competência estadual. Alguns Estados denominam esse tributo como ITCDM, porém, no Estado de Goiás é denominado ITCD.

²⁰ Previsto no art. 156, I, CF/88, de competência municipal.

²¹ Previsto no art. 153, VI, CF/88, de competência da União.

razão da ausência de tratamento de água, saneamento, iluminação, transporte; e) conflitos fundiários, aumentando a quantidade de processos no judiciário na discussão da posse e propriedade, que gera um custo adicional ao Estado; f) danos sociais, pois a comunidade dos núcleos urbanos informais sofre com a precariedade urbanística e ambiental, impactando diretamente no seu direito à moradia digna.

Considerando o cenário de inúmeros prejuízos oriundos da ausência de regularização, é necessário analisar, os benefícios concretos. Quando a regularização fundiária é adequadamente conduzida, seus efeitos positivos se estendem pelas dimensões econômica, urbanística, fiscal e social, alcançando não apenas aqueles que são os beneficiários diretos, mas toda a comunidade urbana que integra aquela região.

No campo da infraestrutura, a regularização fundiária permite que áreas anteriormente negligenciadas sejam incorporadas ao planejamento territorial municipal, tornando-se objeto de investimentos estruturais em pavimentação, saneamento básico, iluminação, drenagem pluvial, e equipamentos comunitários. Esse planejamento territorial do Município e os diversos investimentos estruturais melhoram significativamente a qualidade de vida de seus moradores.

Outro efeito de suma importância é a valorização imobiliária no local, pois a titulação formal confere ao imóvel sujeito proteção legal completa. As propriedades regularizadas podem superar significativamente o valor da propriedade original. Com as condições de entrada no mercado imobiliário formal atendidas, agora atraem compradores e investidores que de outra forma nunca teriam entrado nesse setor porque seu status legal é frequentemente incerto.

A valorização ajuda não apenas o proprietário individual, mas também eleva o nível de crescimento econômico que prevalece nessa região, com um efeito cascata para todos. No que diz respeito ao acesso ao crédito, a regularização fundiária tem um impacto transformador ao fornecer uma base para operações de financiamento com bancos e órgãos de crédito — os ocupantes agora estão formalmente titulados e podem usar sua propriedade como garantia para bancos e instituições de crédito.

A propriedade registrada no registro imobiliário possibilita a utilização e acesso a créditos com uma taxa de juros mais baixa em comparação com o crédito pessoal sem garantia, oferecendo o bem em garantia hipotecária ou alienação fiduciária. Para famílias de baixa renda, esse potencial representa uma janela de oportunidade muito necessária: investir — seja por meio de reformas e ampliações em suas próprias casas, investimento em pequenos negócios ou educação (para os filhos) — para tornar os ativos imobiliários sua alavanca real e eficiente quando se trata de construir a economia da família.

Na dimensão fiscal, a regularização fundiária tem um efeito direto e positivo na receita do ente público municipal. A inclusão de propriedades informais no cadastro imobiliário do Município amplia a base de incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em operações futuras e de outras taxas municipais. Inclusive essa receita tributária pode retornar àquela região regularizada, para novas melhorias e investimentos em estrutura.

Além disso, a formalização das transações imobiliárias produz diretamente uma renda secundária para toda cadeia do mercado imobiliário (notários, registradores, engenheiros e arquitetos, corretores de imóveis, despachantes, e outros agentes que trabalham no mercado imobiliário regular).

Além dos benefícios econômicos e fiscais, a regularização fundiária revela uma dimensão essencial vinculada ao princípio da dignidade humana, que a vincula ao projeto constitucional brasileiro. Regularizar o status de posse informal da família significa reconhecer os ocupantes como sujeitos plenos de direitos, garantir o acesso à moradia digna e conceder a sentimento de pertencimento àquela comunidade e cidade.

A regularização fundiária é, nessa perspectiva, um ato de justiça social que restaura a dignidade de milhões de brasileiros e os integra plena e decisivamente à ordem jurídica e ao plano socioeconômico das cidades para os quais contribuíram com seu trabalho e existência.

2.5 EXPERIÊNCIAS E BOAS PRÁTICAS DA REGULARIZAÇÃO

Apesar do reconhecimento jurídico inequívoco da importância da regularização fundiária e da existência de marcos normativos cada vez mais robustos, a transposição desse arcabouço legal e diretrizes constitucionais para a realidade concreta dos municípios brasileiros esbarra em desafios estruturais de magnitude considerável. A distância entre a norma posta e a sua efetiva implementação revela-se, em muitas localidades, como um dos principais obstáculos à concretização do direito à moradia digna e inclusão urbana das populações ocupantes de núcleos informais. A compreensão desses empecilhos é etapa necessária para que, na sequência, se identifiquem as experiências eficazes e as boas práticas que têm logrado superá-los em diferentes contextos municipais.

No plano institucional e operacional, a falta de recursos financeiros, humanos e técnicos é o principal obstáculo enfrentado pela ampla maioria dos Municípios brasileiros na condução de processos de regularização fundiária. Essa deficiência é particularmente acentuada nos

Municípios de pequeno e médio porte, que concentram parcela significativa das situações de informalidade fundiária, mas possuem estruturas administrativas modestas e orçamentos limitados.

A complexidade intrínseca ao procedimento de regularização agrava esse quadro, pois além do alto custo para seu processamento, pressupõe a intervenção conjunta de equipes multidisciplinares com competências que a maioria dos Municípios simplesmente não possuem em seus quadros funcionais ou não conseguem manter de forma permanente. As deficiências técnicas manifestam-se em praticamente todas as etapas do processo, desde a identificação e a delimitação precisa dos núcleos urbanos informais, passando pela elaboração de levantamentos topográficos e cadastrais, pela concepção de projetos urbanísticos de regularização, até a gestão de sistemas de informações geográficas e o acompanhamento dos procedimentos registrares junto aos cartórios de registro de imóveis. Nesse ponto que se constata a essencialidade da presença e atuação do registrador de imóveis, tanto na assessoria jurídica qualificada, quanto no fomento diante da omissão do Poder Público.

É justamente em face desse cenário de desafios técnicos, financeiros, institucionais e políticos, que a análise de experiências bem-sucedidas passa a ter relevância especial. Localizar Municípios e experiências que superaram esses desafios, mesmo que de forma parcial, permite extrair lições valiosas e sistematizar boas práticas replicáveis, aptas a orientar gestores públicos, operadores do direito e outros agentes envolvidos nos processos de regularização fundiária em situações igualmente complexas.

No Estado de Goiás, o Provimento Conjunto nº 22/2025 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (Presidente do TJGO e Corregedor do Foro Extrajudicial) reformulou o Programa “RegularizAÇÃO”²² no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás e regulamentou a atuação do Núcleo de Governança em Regularização Fundiária e Ambiental, com objetivo de fomentar, coordenar, planejar, implementar, orientar, fiscalizar e dar celeridade às medidas voltadas à Regularização Fundiária, de modo a assegurar ao ocupante de núcleo urbano informal consolidado o direito à plena titulação e à moradia digna, com ênfase na atuação integrada entre municípios, cartórios de registro de imóveis, Poder Judiciário e a sociedade civil.

O referido provimento estabelece diretrizes para a regularização fundiária urbana (Reurb) no Estado, buscando acelerar a entrega de títulos de propriedade e garantir o direito à

²² GOIÁS, Tribunal de Justiça de Goiás. Corregedoria-Geral da Justiça. RegularizAÇÃO. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcglclefindmkaj/https://www.tjgo.jus.br/images/docs/corregedoria/Provimento_Conjunto_n_22_de_28082025_-_Reformulao_do_Programa_RegularizAO.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

moradia digna. A norma define as responsabilidades de municípios, cartórios de registro de imóveis e órgãos do Poder Judiciário, promovendo uma atuação integrada e transparente. Entre as inovações, destaca-se a criação de selos eletrônicos específicos para monitorar a eficiência dos atos de registro. O foco principal recai sobre a inclusão social de populações vulneráveis em núcleos urbanos informais consolidados.

Em dados e informações do Painel de Gestão de Atividades, apresentados pela Corregedoria-Geral do Estado de Goiás²³, com a implementação do programa RegularizAÇÃO, os números da regularização fundiária são os seguintes: a) 84 Municípios; b) 246 Bairros; c) 43 cartórios; d) 26 mil matrículas entregues e abertas nos registros de imóveis; e e) 7.777 imóveis em processo de regularização.

O Programa RegularizAÇÃO do Tribunal de Justiça de Goiás, é um exemplo excepcional de fomento e busca da resolução deste problema da irregularidade fundiária, com efetiva implementação no Estado. A Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás trouxe inovações nesse sentido: a) uniformização de procedimentos pelos registros de imóveis, através da edição de Provimento Normativo; b) criação de cadastro estadual regional de regularização, para monitoramento das prestações de REURB nos cartórios; c) criação do Comitê Registral, visando evitar a propositura de procedimentos de dúvidas e pedidos de providências, com a criação de entendimentos uniformes, trazendo celeridade e segurança jurídica aos Oficiais de Registro; d) capacitação dos oficiais de registro e preposto, através de cursos e palestras.

Renato Góes, em palestra sobre Regularização Fundiária sob o ponto de vista registral, em 27.10.2023, no Tribunal de Justiça de Goiás²⁴ levantou um questionamento: Quanto custa fazer a regularização fundiária? Mas em seguida, indica que essa não seria a pergunta correta, pois deveria ser questionado quanto custa não fazer a regularização fundiária? E prossegue que solucionar o problema fundiário é muito mais barato do que a sua manutenção, pois os núcleos irregulares já geram diversos danos à toda comunidade, à economia das cidades e, enquanto não solucionados, esse prejuízo aumenta cada vez mais.

Nesse ponto específico do custo-benefício, Erik Alencar de Figueiredo, em relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁵, apresenta o resultado que estima-se num

²³ GOIÁS, Tribunal de Justiça de Goiás. Corregedoria-Geral da Justiça. RegularizAÇÃO. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/programas-e-projetos-corregedoria/regularizacao>. Acesso em: 25 fev. 2026.

²⁴GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Corregedoria-Geral da Justiça. Regularização fundiária urbana: conceitos, procedimentos e fase registral. Goiânia, 2023. Apresentação em slides. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tjgo.jus.br/images/docs/corregedoria/documentoscgj/Apresentacao_Gois_2023.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

²⁵FIGUEIREDO, Erik Alencar de. Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira. Brasília: Ipea, jun. 2022. (Nota da Presidência, n. 6). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/np6>. Disponível

cenário mais conservador, que a regularização fundiária tenha o potencial de gerar um impacto de R\$ 202,13 bilhões na economia. Convém ressaltar que esse montante corresponde à valorização do imóvel em decorrência da política. Ao projetá-lo no valor total dos imóveis nacionais, isso corresponde a uma valorização de 2%. Esse percentual será utilizado como uma medida de choque oriundo da política nas seções seguintes. Conforme dados estatísticos do IPEA, em diversas comunidades que tiveram suas áreas objeto da regularização fundiária, ocorreu um aumento na renda domiciliar entre 20% e 32%, bem como aconteceu uma valorização entre 15% e 30% dos imóveis, impulsionando investimentos privados e reduzindo a pobreza.

Diante disso, observamos que o custo para implementação da regularização fundiária é, na verdade, um investimento que potencializa determinada região ou comunidade no sentido do desenvolvimento, além de evitar os inúmeros prejuízos constantes causados pela irregularidade imobiliária. Portanto, boas práticas devem ser replicadas nos Estados e Municípios em busca do crescimento econômico e social, bem como para efetivação da moradia digna e redução das desigualdades.

2.6. IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TABELIONATO DE NOTAS

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores demonstrou que a regularização fundiária urbana constitui instrumento de concretização da Ordem Econômica constitucional, ao promover a função social da propriedade, a redução de desigualdades e o acesso ao mercado imobiliário formal. Cabe agora examinar uma dimensão específica desse processo que, embora frequentemente obscurecida pela atenção conferida ao registro imobiliário, revela-se igualmente decisiva para a efetividade da regularização: o papel desempenhado pelo Tabelionato de Notas.

A existência, extensão, estabilidade e segurança de direitos de propriedade interferem de forma crucial na eficácia das relações econômicas. Titularidade e possibilidade de transação de direitos de propriedade moldam a dinâmica de mercado e os custos efetivos do negócio. É precisamente nesse ponto que se insere a função econômica do notário. Uma transação realizada com a intervenção do tabelião de notas incorpora ao negócio jurídico características que transcendem o ato individual, quais sejam, a fé pública, a assessoria imparcial, a verificação de

em:

chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/cee8c42-d0f7-49c6-a7c4-65d6fabb8f74/content. Acesso em: 26 fev. 2026.

capacidade e de legitimidade das partes, o controle de legalidade e a publicidade do instrumento lavrado. Essas qualidades não se esgotam na relação entre os contratantes daquela operação específica. Acordos futuros, celebrados sobre os mesmos direitos de propriedade, beneficiam-se da segurança jurídica, da regularidade formal e da força probatória introduzidas pelo notário em atos anteriores. Trata-se do que a análise econômica identifica como externalidades positivas e benefícios que se irradiam para além das partes diretamente envolvidas no negócio e que, sem a presença do notariado, dificilmente seriam produzidos de forma espontânea pelo mercado (Campilongo, 2025, loc. 1236).

A compreensão dos impactos da regularização fundiária sobre o Tabelionato de Notas exige que se examine o cenário que antecede a regularização, ou seja, a realidade cotidiana das serventias notariais que atendem comunidades situadas em áreas de informalidade imobiliária. Leonardo Brandelli (2013, p. 576-625), ao analisar a atuação notarial em uma economia de mercado, demonstra que a assimetria informacional entre as partes contratantes nos negócios imobiliários constitui uma das principais fontes de custos de transação, e que o notário desempenha função econômica essencial ao equalizar essas assimetrias por meio do assessoramento imparcial e do controle de legalidade. Na mesma direção, Fernando Méndez González (2012)²⁶, ao examinar a função econômica da publicidade registral, sustenta que a existência de instituições que garantam de forma eficaz a segurança das transações constitui requisito essencial para o funcionamento da vida econômica, e que o sistema registral contribui decisivamente para o crescimento econômico ao reduzir a incerteza jurídica no âmbito imobiliário.

Essa construção teórica encontra confirmação direta na prática cotidiana dos tabelionatos de notas. Diariamente, no atendimento de balcão, são realizados inúmeros reconhecimentos de firma em contratos que utilizam o instrumento particular como formalização de negócios imobiliários. Na grande maioria dos casos, a opção pelo instrumento particular não decorre de escolha informada das partes, mas da impossibilidade de lavratura de escritura pública em razão da irregularidade do imóvel, seja por ausência de matrícula, inexistência de registro do loteamento, falhas na cadeia dominial ou pendências administrativas que impedem o acesso ao sistema formal de titulação. Nessas circunstâncias, o instrumento particular funciona como expediente substitutivo, embora inadequado, para dar alguma forma jurídica a negócios que, pela sua natureza e pelo valor envolvido, exigiriam a escritura pública

²⁶ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. *A função econômica dos sistemas registrares*. 2012. Disponível em: <https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>. Acesso em: 08 mar 2026.

como instrumento de validade, consoante art. 108 do Código Civil²⁷. Ademais, a propriedade e a função social não podem ser viabilizadas sem contrato, que é um instrumento de circulação de riqueza econômica (Castilho, 2016, p. 10 e 20).

A situação agrava-se quando se constata que esses instrumentos particulares, além de produzirem efeitos obrigacionais restritos às partes contratantes, sem oponibilidade perante terceiros e sem acesso ao registro imobiliário, são frequentemente redigidos pelas próprias partes ou por pessoas sem qualificação jurídica especializada. Essa realidade gera um quadro de insegurança sistêmica com cláusulas ambíguas ou contraditórias, omissão de requisitos legais essenciais, ausência de verificação da capacidade e legitimidade dos contratantes, inobservância de regimes de bens, desconhecimento de gravames e ônus incidentes sobre o imóvel e, descrições precárias ou equivocadas do objeto do negócio que impedem a futura identificação do bem transacionado. Portanto, são inúmeros negócios informais realizados cotidianamente, que causam prejuízos, insegurança e geram litígios.

As consequências econômicas dessa informalidade são cumulativas e inúmeras. O imóvel situado em área irregular, por não dispor de matrícula ou por impossibilidade ou falta de registro, é negociado por valor significativamente inferior ao preço de mercado. Hernando de Soto (2000, p. 51-67) demonstrou que essa dinâmica converte vastos patrimônios imobiliários em capital morto, pois ativos que existem materialmente, mas que não podem ser mobilizados como garantia para acesso ao crédito, como objeto de financiamento habitacional ou como instrumento de capitalização produtiva. Além disso, o imóvel irregular não gera tributos de transmissão (ITBI ou ITCD) nem contribui adequadamente para a arrecadação do IPTU, privando o Poder Público municipal de receitas essenciais para o financiamento de políticas urbanas. A tendência, como demonstra a experiência prática, é o surgimento e a multiplicação de conflitos fundiários relacionados à propriedade, à posse e à sucessão desses bens, litígios que, na ausência de documentação formal idônea, demandam a intervenção do Poder Judiciário com custos elevados e resultados frequentemente insatisfatórios para todas as partes envolvidas e para sociedade.

A experiência prática dos tabelionatos de notas confirma que no momento posterior a regularização fundiária de áreas antes irregulares, as partes passam a optar pela escritura pública como instrumento de formalização de seus negócios (compra e venda, doação, permuta, inventário etc), para que seja possível o registro do título na matrícula do imóvel e a efetiva

²⁷ Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

transferência da propriedade, conforme art. 1.245 do Código Civil²⁸. Essa opção não decorre de imposição normativa abstrata, mas da percepção concreta de que a escritura pública, ao conferir fé pública, assessoramento jurídico qualificado e controle de legalidade ao negócio, produz um instrumento dotado de força probatória qualificada e de condições para ingressar no registro imobiliário, completando o ciclo de transferência da propriedade com oponibilidade perante terceiros. Assim, praticamente todos os negócios antes realizados de maneira informal, surgem nos cartórios de notas para serem formalizados por instrumento público, gerando circulação de riquezas, arrecadação de tributos e valorização imobiliária, diminuindo efetivamente o custo e risco do negócio.

Dessa forma, o notariado auxilia a construção de mecanismos de Governança. A imparcialidade dos agentes delegados pelo Estado iguala as partes com relação à noção das consequências jurídicas e, potencialmente, econômicas dos termos ali firmados. A fé pública dos documentos produzidos aumenta sua força probatória perante tribunais e terceiros. A publicidade expõe os acordos firmados e, consequentemente, a reputação daqueles que o firmaram. A escritura lavrada hoje desencadeia escrituras sucessivas, num círculo tendencialmente virtuoso de legalidade e eficiência econômica (Campilongo, 2025, loc. 1465).

²⁸ “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.”

3. REGISTRADOR DE IMÓVEIS COMO AGENTE RESPONSÁVEL PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Observamos que a regularização fundiária urbana é um mecanismo essencial para a realização da ordem econômica constitucional. Isso se dá por meio da promoção da função social da propriedade, da diminuição das desigualdades regionais e sociais e do fomento ao desenvolvimento nacional. Também foi pontuado como o arcabouço normativo e as experiências em nível municipal evidenciam que a titulação é uma fase crítica, embora não suficiente, desse processo. A regularização fundiária vai além do ato administrativo realizado pelo Município ou da simples emissão de títulos; ela se completa quando os registros são inseridos no fôlio real, conferindo publicidade, segurança jurídica e eficácia registral.

É nesse ponto de intersecção entre a política pública urbanística e o sistema registral que demonstramos a relevante participação do registrador de imóveis, que não atua apenas como um receptor passivo dos títulos; ele desempenha um papel fundamental como agente responsável pela regularização fundiária e possível provocador dos agentes responsáveis em caso de omissão do Poder Público.

Existem inúmeros obstáculos frequentes no processo da regularização, como incertezas dominiais, falhas documentais, dúvidas no procedimento e falta de pessoal especializado no município para efetivação de todo processo. Por outro lado, experiências bem-sucedidas têm mostrado que a adoção de boas práticas, como cooperação entre instituições, qualificações registrais direcionadas, tramitações padronizadas e esforços conjuntos para regularização, que pode transformar o registrador de imóveis em um agente ativo na realização dos objetivos fundamentais da República.

A hipótese que orienta esta análise considera que o registrador de imóveis deve atuar além da mera qualificação formal dos títulos apresentados e o processamento do procedimento de regularização fundiária. Sua posição institucional exige uma abordagem proativa e colaborativa para superar os obstáculos registrais que dificultam a plena integração dos núcleos urbanos informais ao ordenamento jurídico-dominial, sendo necessário por vezes um fomento ou provocação do agente inerte e omissor diante das irregularidades imobiliárias. Somente dessa forma o sistema registral poderá cumprir sua função constitucional de garantir não apenas segurança jurídica estática, mas também dinamizar o acesso à propriedade formal como instrumento de inclusão socioeconômica e desenvolvimento sustentável.

3.1. OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS COMO AGENTE DE ATIVIDADE ECONÔMICA

A compreensão do papel do registrador de imóveis na regularização fundiária urbana pressupõe, antes de tudo, o enfrentamento de uma questão estrutural: a natureza jurídica e econômica da atividade registral imobiliária no ordenamento brasileiro. Trata-se de uma atividade que ocupa posição singular no arranjo institucional do Estado, situando-se entre o serviço público e a iniciativa privada, entre a função estatal de garantia de direitos e a lógica econômica de prestação eficiente de serviços. Essa posição peculiar, longe de representar uma anomalia classificatória, revela-se essencial para entender como o registro de imóveis pode — e deve — funcionar como instrumento de concretização dos objetivos constitucionais da ordem econômica, especialmente no contexto da regularização fundiária.

O artigo 236 da Constituição Federal de 1988 estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, submetidos à fiscalização do Poder Judiciário. Essa conformação, regulamentada pela Lei nº 8.935/1994, configura um modelo institucional *sui generis* no qual o Estado delega a particulares, aprovados em concurso público de provas e títulos, o exercício de uma função pública essencial à organização da propriedade e à segurança das relações jurídicas imobiliárias. O delegatário, nessa condição, não é servidor público em sentido estrito, mas tampouco atua como empresário comum no mercado, exerce função dotada de fé pública, vinculada a princípios constitucionais e submetida a regime de responsabilidade próprio.

Consoante Walter Ceneviva, serviços de registro dedicam-se, como regra, ao assentamento de títulos de interesse privado ou público, para sua oponibilidade a todos os terceiros, com a publicidade que lhes é inerente, garantindo, por definição legal, a segurança, a autenticidade e eficácia dos atos da vida civil a que se refiram. Submetidos ao princípio do *numerus clausus*, são limitados aos previstos nas leis vigentes do País (Ceneviva, 2014, p. 40).

Ao mesmo tempo que o registrador exerce uma função pública, delegada pelo Estado, também executa uma profissão jurídica de natureza privada. Ele exerce uma atividade de direito público, reservada ao Estado e a outros entes públicos, mas são considerados uma pessoa estranha à estrutura organizativa estatal. Tal posição particular é qualificada dentro do conceito “exercício privado de atividade pública” (Loureiro, 2017, p. 53-54).

A Lei nº 8.935/94 define o notário e registrador²⁹ como profissional do direito, dotado de fé pública, a quem é delegada a atribuição de garantir a segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos³⁰. Ademais, registrador não é funcionário público, não ocupa cargo e não recebe remuneração dos cofres públicos, sendo remunerado pelos emolumentos percebidos. Assim, é um particular em colaboração com a Administração, na condição de delegado público.

Essa natureza híbrida é determinante para a compreensão do papel econômico desempenhado pelo registrador de imóveis. A atividade registral não constitui prestação comercial orientada exclusivamente pela lógica de mercado, mas também não se configura como função burocrática desprovida de impactos econômicos. Ao organizar a publicidade dos direitos reais sobre imóveis, estabilizar titularidades e conferir oponibilidade a situações jurídicas perante terceiros, o Registro de Imóveis fornece o que se pode denominar de confiança institucional, elemento indispensável para que transações imobiliárias se realizem com segurança, para que o crédito com garantia real se viabilize e para que a riqueza imobiliária circule de forma ordenada dentro do sistema econômico. Méndez González (2012)³¹, ao tratar da função econômica da publicidade registral, menciona que sem direitos de propriedade eficientes não existem mercados eficientes, e que o sistema registral opera sobre um dos elementos centrais da organização econômica: a definição, a atribuição e a proteção dos direitos de propriedade.

O sistema extrajudicial brasileiro, observa que, embora os serviços delegados não se enquadrem perfeitamente nas categorias clássicas do direito do consumo ou do livre mercado concorrencial, produzem efeitos típicos de infraestrutura econômica institucional. A padronização de informações promovida pelo sistema registral reduz substancialmente a litigiosidade em torno de questões dominiais, gerando externalidades positivas que se estendem muito além das partes diretamente envolvidas em cada ato registral. Os serviços extrajudiciais, ao estabilizarem expectativas jurídicas e reduzirem a incerteza sobre a titularidade de bens imóveis, viabilizam decisões de investimento de longo prazo que dependem da previsibilidade do ambiente institucional. Nesse ponto, Méndez González (2012)³², demonstra que a

²⁹ Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

³⁰ Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

³¹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. *A função econômica dos sistemas registrais*. 2012. Disponível em: <https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>. Acesso em: 08 mar 2026.

³² MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. *A função econômica dos sistemas registrais*. 2012. Disponível em: <https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>. Acesso em: 08 mar 2026.

combinação entre a qualificação notarial e a publicidade registral constitui o modelo institucional mais eficiente para a proteção dos direitos de propriedade e para a redução dos custos de transação no mercado imobiliário.

Essa compreensão ganha relevância especial quando se considera a regularização fundiária urbana. Em contextos de informalidade dominial, a ausência de registro gera um ambiente de incerteza generalizada: os ocupantes não dispõem de título oponível a terceiros, o Poder Público encontra dificuldade para planejar intervenções urbanísticas, o sistema financeiro não consegue operar com garantias reais e o mercado imobiliário formal simplesmente não alcança esses territórios. A atuação do registrador, ao incorporar ao fôlio real as situações jurídicas constituídas pela Reurb, não representa mera formalidade cartorária, mas constitui o ato que efetivamente integra parcelas e ocupações ao sistema de direitos reais com todas as suas consequências econômicas.

O ingresso no registro de imóveis representa o momento em que a propriedade informal se transforma em ativo econômico circulável, com todas as potencialidades que isso implica para inserção socioeconômica dos beneficiários. A função registral, nesse contexto, transcende a mera publicidade de direitos para assumir dimensão de política pública, na medida que o ato registral concretiza materialmente o direito à moradia e à propriedade formal reconhecidos administrativamente pela regularização fundiária, inserindo os bens, produtos e serviços efetivamente na atividade econômica das serventias extrajudiciais.

Consoante a doutrina de Eros Roberto Grau, a atividade prestada pelo registrador de imóveis, por ser uma prestação de serviço público, é um tipo de atividade econômica, senão vejamos:

Como tenho observado, inexistem, em um primeiro momento, oposição entre *atividade econômica* e *serviço público*; pelo contrário, na segunda expressão está subsumida a primeira. [...] “A prestação de *serviço público* está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí podemos afirmar que o ***serviço público é um tipo de atividade econômica***”. (grifo inserido)

“*Serviço público* – dir-se-á mais – é o tipo de *atividade econômica* cujo desenvolvimento compete *preferencialmente* ao setor público. Não *exclusivamente*, note-se, visto que o setor privado presta serviço público em regime de concessão ou permissão”. (Grau, 2024, p. 93)

[...]

No que tange ao art. 174, no entanto, a expressão *atividade econômica* é utilizada noutro sentido. Alude, o preceito atividade econômica em *sentido amplo*. [...] Tanto é assim que o preceito determina ser ele – o planejamento – “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O art. 174 reporta-se nitidamente, nestas condições, a *atividade econômica em sentido amplo*.

Finalmente, no que concerne ao art. 170, *caput*, nele a expressão *atividade econômica* conota o gênero, e não a espécie. O que afirma o preceito é que toda a *atividade*

econômica, inclusive a desenvolvida pelo Estado, no campo dos serviços público, deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim dele, *atividade econômica*, repita-se) assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, etc. Nenhuma dúvida pode restar, entendendo, quanto à circunstância de, aí, a expressão assumir a conotação de atividade econômica em sentido amplo.

Observa-se que no título da ordem econômica e financeira, cujo art. 170 enuncia os seus princípios gerais, está inserido o art. 175, que respeita à prestação dos serviços públicos. (Grau, 2024, p. 99)

Embora o ordenamento jurídico tenha deslocado seu eixo axiológico do patrimônio para a dignidade da pessoa humana, o direito de propriedade e o registro de imóveis assumiram uma função econômica ainda mais estratégica nesse novo cenário. A propriedade constitui o alicerce da economia de mercado, pois viabiliza o trabalho produtivo, a acumulação de capital e a circulação de riquezas indispensáveis ao desenvolvimento. Nesse contexto, o sistema registral imobiliário desempenha papel central ao reduzir os custos de transação, especialmente os custos de informação, corrigindo a assimetria informacional entre os agentes econômicos e conferindo aos direitos reais uma segurança jurídica prévia que os torna confiáveis para o mercado. Essa segurança, por sua vez, repercute diretamente no acesso ao crédito, pois uma propriedade formalmente constituída e registrada pode ser oferecida como garantia em financiamentos, reduzindo as taxas de juros e atraindo investimentos (Brandelli, 2005)³³.

Em contrapartida, com apoio nas ideias do economista Hernando de Soto (2000, p. 51-67), para o grave problema das propriedades informais nos países em desenvolvimento, representam bilhões em "capital morto", pois os imóveis que, por estarem à margem do sistema registral, não possuem validade jurídica plena e não podem ser mobilizados como ativos econômicos, impedindo seus ocupantes de gerar capital, empreender e participar efetivamente do mercado. Ademais, o excesso de rigor formal na qualificação registral pode produzir efeito igualmente nocivo, pois negar o registro por preciosismo técnico em questões menores gera insegurança jurídica e obstrui a circulação de riquezas, contrariando a própria finalidade econômica da instituição. A conclusão central, portanto, é que não há crescimento econômico sustentável sem um direito de propriedade protegido e integrado a um sistema registral eficiente, capaz de converter propriedades físicas em ativos econômicos líquidos e de integrar

³³ BRANDELLI, Leonardo. *A função econômica e social do Registro de Imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil*. 2005. Disponível em: <http://www.ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Brandelli.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

a população ao mercado, o que se traduz, em última análise, na promoção material da dignidade humana (Brandelli, 2019)³⁴.

3.2. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA PELO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS E CONSEQUÊNCIAS DE SUA VIOLAÇÃO

A formalização da propriedade imobiliária, especialmente em contextos urbanos marcados por expansão desordenada e assentamentos informais, revela-se diretamente vinculada ao cumprimento dos princípios estruturantes da ordem econômica constitucional. A partir da compreensão de que a propriedade está juridicamente condicionada à sua função social, impõe-se ao Poder Público, com destaque para a atuação Municipal no planejamento urbano, o dever de disciplinar o uso e a ocupação do solo, por meio da formulação, execução e fiscalização de políticas de ordenamento territorial. Nesse cenário, a regularização fundiária e o acesso à moradia digna não se apresentam apenas como objetivos administrativos, mas como exigências constitucionais voltadas à promoção da justiça social, à redução das desigualdades socioespaciais e à racionalização do desenvolvimento urbano (Loureiro, 2017, 869).

O oficial de registro de imóveis não atua por conveniência subjetiva nem dispõe de margem discricionária equiparável à do particular que exerce livremente atividade econômica. Sua condição de delegatário de função pública, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 8.935/1994, impõe-lhe vinculação direta ao ordenamento constitucional em toda a extensão de sua atuação funcional. Isso significa que a qualificação registral, ato pelo qual o registrador examina a legalidade, a validade e a eficácia dos títulos apresentados a registro, não pode ser exercida como operação mecânica de conferência formal, alheia aos valores e objetivos que a Constituição atribui à propriedade, à Ordem Econômica e à política urbana.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a atividade registral imobiliária constitui espécie de atividade econômica em sentido amplo, na classificação proposta por Eros Roberto Grau (2024, p. 93-95). Assim, sendo atividade econômica, submete-se aos fundamentos e princípios previstos no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, que regem a Ordem Econômica brasileira, não exclusivamente ao setor privado, mas inclusive aquela desenvolvida pelo Estado e serviços públicos prestados pelas serventias extrajudiciais. A

³⁴ BRANDELLI, Leonardo. *A função econômica e social do Registro de Imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil*. 2005. Disponível em: <http://www.ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Brandelli.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

consequência normativa dessa submissão é direta: a atuação do registrador de imóveis deve ser orientada pelos princípios da função social da propriedade, da redução das desigualdades regionais e sociais e da garantia de existência de moradia digna, sob pena de desconformidade constitucional.

Nesse contexto, a atuação do registrador de imóveis assume relevo institucional, na medida em que sua atividade não se limita ao exame formal de títulos, mas integra o sistema jurídico de implementação da ordem econômica constitucional. Assim, a inércia do registrador de imóveis perante a omissão do Poder Público na regularização fundiária pode frustrar objetivos constitucionais, contribuindo para a manutenção de ciclos de informalidade. A atuação registral desconforme com os princípios constitucionais não apenas prejudica os beneficiários individuais, mas amplia os custos sociais da irregularidade fundiária, manifestados em violência fundiária, precariedade urbanística e baixa integração a serviços públicos essenciais.

Não se propõe, evidentemente, que o registrador abandone o rigor técnico que caracteriza e legitima a atividade registral. A segurança jurídica conferida pelo sistema de registro depende, em grande medida, da seriedade com que a qualificação é exercida. O que se sustenta é que a observância da legalidade deve ser exercida em consonância com a totalidade do ordenamento constitucional, e não apenas com as normas procedimentais de natureza registral, sob pena de se produzir uma legalidade formal que contradiz a legalidade constitucional material. Em outras palavras, a qualificação registral constitucionalmente adequada é aquela que concilia a segurança jurídica do sistema com a efetividade dos direitos e os princípios da Ordem Econômica.

Os incisos II e III do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 consagram, simultaneamente, o direito de propriedade e a exigência de que esta cumpra sua função social. Essa dupla dimensão é especialmente relevante para a atuação registral na regularização fundiária. O registro não existe para chancelar situações de concentração fundiária improdutiva ou para perpetuar a exclusão de populações que ocupam, há décadas, áreas urbanas consolidadas. Sua função constitucional é conferir segurança jurídica a situações dominiais que atendam à função social, o que inclui a regularização de núcleos urbanos informais nos quais a ocupação cumpre finalidade habitacional e comunitária.

O princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário, ou a quem detém o poder de controle, o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não apenas de não o exercer em prejuízo de outrem. A função social, portanto, não é mera limitação externa ao direito de

propriedade, mas integra o próprio conceito jurídico-positivo de propriedade, determinando alterações estruturais em sua interioridade. A propriedade que não cumpre sua função social não goza da mesma proteção constitucional daquela que a cumpre (Grau, 2024, p. 221).

A titulação promovida pela Reurb não significa conceder propriedade a qualquer custo ou em qualquer circunstância, mas construir solução jurídica estável para situações consolidadas no tempo, em conformidade com as modalidades legais previstas no ordenamento e com as diretrizes da política urbana. O registrador, ao qualificar títulos oriundos da regularização fundiária, deve orientar-se pela compreensão de que a função social da propriedade urbana não é cláusula retórica, mas critério normativo que condiciona o exercício de todas as funções públicas relacionadas ao domínio imobiliário.

O inciso VII do artigo 170 estabelece como princípio da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais, objetivo que se conecta com os fundamentos da República (art. 3.º CF/88). A regularização fundiária urbana é, por definição, política pública voltada à redução de desigualdades e seus destinatários são predominantemente populações de baixa renda que ocupam áreas urbanas em situação de informalidade, frequentemente localizadas em regiões periféricas marcadas pela precariedade de infraestrutura e serviços.

A regularização fundiária urbana se liga diretamente ao princípio da redução das desigualdades sociais por meio de um mecanismo simples, porém profundo: a regularização jurídica da propriedade é, por si só, um fator de redução de desigualdade. As populações que ocupam de forma irregular terras urbanas são, muitas vezes, populações de baixa renda, historicamente excluídas do mercado formal de propriedade imobiliária. À medida que transforma suas ocupações em propriedades formalmente reconhecidas, a regularização fundiária incorpora essas populações ao sistema jurídico de propriedade, conferindo-lhes direitos que antes lhes eram negados.

Especificamente, a regularização fundiária oferece às populações em questão: (i) segurança na posse, afastando o risco de despejo arbitrário; (ii) acesso ao crédito imobiliário, ao permitir que suas propriedades sejam utilizadas como garantia de financiamentos; (iii) direitos sucessórios formalizados, permitindo que a propriedade seja transmitida de forma regular aos herdeiros; (iv) proteção legal contra fraudes e venda duplicada; e (v) possibilidade de participação econômica no mercado imobiliário. Esses elementos, isolados ou conjuntamente, representam reduções significativas da desigualdade econômica entre ocupantes regularizados e proprietários formais.

O registrador, mais uma vez, assume papel protagonista nesse processo. Ao facilitar a regularização fundiária por meio da prática de atos registrais adequados, o registrador contribui diretamente para a redução das desigualdades sociais ao incorporar ao sistema formal de propriedade populações que, de outro modo, permaneceriam excluídas. Essa contribuição não é meramente técnica ou neutra; é ato carregado de conteúdo político-econômico, destinado à realização de um dos fins fundamentais do Estado brasileiro.

A atuação registral, nesse contexto, não pode ser indiferente à condição socioeconômica dos destinatários da política. A leitura constitucional dos princípios da ordem econômica impõe ao registrador sensibilidade institucional para não transformar a qualificação registral em obstáculo desproporcional ao acesso ao registro, por excesso de formalidades ou minúcias, especialmente na Reurb de interesse social, na qual a finalidade pública de inclusão é explícita e legalmente qualificada. Exigências documentais que seriam razoáveis em transações imobiliárias ordinárias podem se revelar desproporcionais quando aplicadas mecanicamente a procedimentos de regularização fundiária que envolvem populações com histórico de vulnerabilidade e exclusão.

A desconformidade da atuação registral com os princípios constitucionais da ordem econômica e com o regime jurídico que disciplina os serviços de registro não é questão meramente teórica. Produz consequências concretas que se manifestam em camadas distintas, porém interconectadas, e cuja gravidade se intensifica quando o objeto é a regularização fundiária urbana, política pública de relevância constitucional destinada a populações em situação de vulnerabilidade.

3.3. DEVER-PODER DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS EM FOMENTAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS PÚBLICOS: FUNDAMENTOS, LIMITES E INSTRUMENTOS

A Constituição Federal, em seu artigo 236, ao estabelecer que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público, não atribuiu aos titulares de serventias extrajudiciais a condição de servidores públicos em sentido estrito, mas tampouco os situou na esfera da autonomia privada. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao classificar os agentes públicos, enquadra notários e registradores na categoria de particulares em colaboração com a Administração, mais especificamente como delegados de função ou ofício público. A distinção em relação aos concessionários e permissionários de serviços

públicos reside, segundo o autor, na natureza da atividade desempenhada: enquanto estes exercem atividade material, os delegados de função pública exercem atividade jurídica, praticando atos dotados de força jurídica oficial reconhecida pelo Estado (Bandeira de Mello, 2025, p. 378).

Essa classificação é determinante para a compreensão do regime funcional do registrador. Cada serventia registral constitui um plexo unitário e individualizado de atribuições e competências públicas, organizado técnica e administrativamente, e especificado tanto pela natureza da função desempenhada quanto pela circunscrição territorial em que opera. A titularização desse plexo de competências decorre de ato de delegação que não se confunde com mera habilitação pessoal: a habilitação, aferida no concurso público, é apenas pressuposto da investidura, enquanto a delegação, propriamente dita, consiste no ato que adjudica ao aprovado o exercício de um determinado serviço, com todas as atribuições e responsabilidades que lhe são inerentes (Bandeira de Mello, 2025, p. 378-379).

Essa construção permite extrair uma consequência fundamental, qual seja, que ao receber a delegação, o registrador assume não um privilégio, mas uma função pública, com tudo o que isso implica na Administração. E é precisamente a categoria jurídica da função que ilumina o regime de deveres e poderes do registrador na regularização fundiária. Ao tratar do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que os poderes conferidos à Administração Pública são instrumentais e subordinados ao dever de atender ao interesse da coletividade, razão pela qual devem ser compreendidos como deveres-poderes, e não simplesmente como poderes, sendo inválido todo exercício que extrapole a medida estritamente necessária ao cumprimento da finalidade legal que os justifica, e assim leciona:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. [...]

Segue-se que tais poderes são instrumentais: servientes do dever de bem cumprir a finalidade a que estão indissolúvelmente atrelados. Logo, aquele que desempenha função tem, na realidade, deveres-poderes. Não “poderes”, simplesmente. [...]

Com efeito, por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse de seu próprio organismo [...].

[...]

Visto que na ideia de função o dever é que é predominante; visto que o poder a ele ligado cumpre papel instrumental, ancilar, percebe-se também que os “poderes” administrativos, em cada caso, não têm por que comparecer além da medida necessária para o suprimento da finalidade que os justifica. [...]

Em suma: os “poderes” administrativos – na realidade, deveres-poderes – só existirão – e, portanto, só poderão ser validamente exercidos – na extensão e intensidade

proporcionais ao que seja irrecusavelmente requerido para o atendimento do escopo legal a que estão vinculados. Todo excesso, em qualquer sentido, é extravasamento de sua configuração jurídica. É, a final, extralimitação da competência (nome que se dá, na esfera pública, aos “poderes” de quem titulariza função). É abuso, ou seja, uso além do permitido, e, como tal, comportamento inválido que o Judiciário deve fulminar a requerimento do interessado. (Bandeira de Mello, 2025, p. 146-147)

O poder é meramente a contraface do dever, e não o contrário. Eis por que não satisfaz falar-se em poder-dever, pois o dever não é a contraface do poder, mas, inversamente, o poder é que é a contraface do dever. Ou seja: no Estado de Direito não se instituem os distintos deveres dos administrados para dar satisfação ao poder da autoridade, mas, reversamente, instituem-se deveres das autoridades de bem servirem ao interesse dos administrados, o que demanda a disponibilidade dos poderes necessários para que possam desincumbir-se deste mister (Bandeira de Mello, 2025, p. 527-528).

Assim, se o registrador exerce função pública, e não atividade privada orientada por interesse próprio, sua atuação está vinculada às finalidades constitucionalmente estabelecidas para o serviço que lhe foi delegado. Não há, em sua esfera funcional, autonomia da vontade, nem liberdade de autodeterminar as finalidades a serem buscadas, nem legitimidade para perseguir interesses pessoais ou corporativos. Essa vinculação funcional não é mera formalidade, mas um fundamento que legitima a própria existência do registrador como agente público delegado e que, ao mesmo tempo, lhe impõe obrigações concretas de atuação em prol dos fins constitucionalmente estabelecidos.

O registrador de imóveis, enquanto delegatário de função pública inserido na ordem econômica constitucional, é titular de um *dever-poder* de fomentar a regularização fundiária em articulação com as instituições e órgãos públicos responsáveis por sua promoção. Esse *dever-poder* se funda na natureza funcional da atividade registral, nos princípios constitucionais da ordem econômica e da política urbana, e na disciplina normativa da Reurb, que atribui ao registrador papel ativo e cooperativo no procedimento de regularização. A Lei nº 13.465/2017, em seus artigos 42³⁵ e 44³⁶, ao estruturar o procedimento da regularização fundiária urbana, reconhece expressamente o registrador como agente central do processo, atribuindo-lhe competências que vão além da mera qualificação formal de títulos: cabe a ele colaborar com o

³⁵ Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

³⁶ Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

Município, orientar quanto às exigências documentais, e praticar os atos de registro e averbação necessários à consolidação jurídica da regularização.

Nessa perspectiva, o cartório de registro de imóveis e o registrador passam a ser reconhecidos como agentes ativos do processo, cuja atuação é indispensável para que a regularização fundiária cumpra integralmente seu papel de instrumento de concretização de direitos fundamentais, função social, redução de desigualdades e de promoção do desenvolvimento econômico e social. Essa compreensão está alinhada com o entendimento do próprio Conselho Nacional de Justiça, que, por meio do Provimento nº 149/2023 CNJ (Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial - CNN/CN/CNJ-Extra), reconhece que os registradores devem atuar como colaboradores da política pública de regularização, e não como barreira à sua concretização³⁷. Desta forma, a omissão do Poder Público gera um *dever-poder* do registrador em fomentar a regularização naquele Município em que exerce sua delegação.

A dimensão colaborativa e proativa do registrador de imóveis na regularização fundiária não é, portanto, uma construção doutrinária isolada. Ela encontra respaldo normativo expresso em diferentes níveis do ordenamento jurídico. Na esfera constitucional, os artigos 170, 182 e 6.º da Constituição Federal de 1988 estabelecem, respectivamente, os princípios da ordem econômica, a política urbana e o direito à moradia como normas vinculantes que condicionam a atuação de todos os agentes públicos, inclusive os delegatários de função pública. No plano legal, a Lei nº 13.465/2017 estrutura o procedimento da Reurb com a participação ativa do registrador. Por sua vez, o CNJ, em diversos provimentos³⁸ menciona como diretriz a participação colaborativa dos registradores de imóveis na regularização fundiária. No plano normativo infralegal, o Provimento Conjunto nº 22/2025 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás³⁹, ao reformular o Programa RegularizAÇÃO, estabelece expressamente que "é dever do Oficial de Registro de Imóveis, no âmbito do Programa RegularizAÇÃO: adotar postura proativa junto à municipalidade, no intuito de sempre buscar a regularização fundiária urbana dos imóveis sujeitos a sua competência". Essa norma, emanada da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás no exercício de sua competência constitucional de fiscalização dos

³⁷ Provimentos nº 195/2025 CNJ e 158/2023 CNJ, que atualizaram o Provimento nº 149/2023 - CNN/CN/CNJ-Extra.

³⁸ Provimentos nº 195/2025 CNJ e 158/2023 CNJ, que atualizaram o Provimento nº 149/2023 - CNN/CN/CNJ-Extra.

³⁹ GOIÁS, Tribunal de Justiça de Goiás. Corregedoria-Geral da Justiça. *RegularizAÇÃO*. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/programas-e-projetos-corregedoria/regularizacao>. Acesso em: 25 fev. 2026

serviços extrajudiciais (art. 236, § 1.º, da Constituição Federal), é expressão direta do reconhecimento institucional do *dever-poder* de fomento aqui sustentado.

3.3.1. O princípio da rogação e a ausência de conflito com o dever-poder de fomento

Nesse ponto, é possível levantar um questionamento: o fomento à regularização fundiária quanto à omissão do Município violaria o princípio da instância ou rogação, que delimita, em regra, a necessidade de provocação externa do registrador de imóveis, salvo exceções expressamente previstas em lei?

No direito registral brasileiro, a atuação do registrador depende, necessariamente, de uma provocação externa, seja da parte interessada, seja de uma autoridade competente, sendo vedada a prática de atos de ofício. Esse imperativo corresponde ao denominado princípio de instância, conceito oriundo do direito alemão e amplamente recepcionado pelo ordenamento jurídico nacional, por traduzir com precisão a exigência de postulação como condição para o desempenho da atividade registral. Assim, a inscrição de qualquer título junto ao Cartório de Registro de Imóveis pressupõe sua apresentação formal acompanhada de requerimento do interessado, que pode ser formulado de forma verbal ou escrita, admitindo-se, inclusive, que os documentos sejam entregues por qualquer pessoa. Essa exigência encontra expressa previsão normativa no artigo 13 da Lei n.º 6.015, de 1973, que condiciona a prática dos atos registrais ao requerimento dos interessados, à ordem judicial ou à requisição do Ministério Público⁴⁰ (Carvalho, 1997, p. 269-270).

Essa exigência de provocação prévia é conhecida no direito registral como princípio da rogação, cuja atuação do registrador não pode ultrapassar os limites do que foi solicitado, nem dele se desviar. A rogação constitui, portanto, requisito prévio indispensável à prestação do serviço registral, sem o qual o oficial não está autorizado à prática do ato funcional. Em termos práticos, ela se traduz na manifestação unilateral de vontade do interessado, recebida pelo oficial para iniciar o procedimento de inscrição registral, procedimento esse que, por sua natureza, não é automático, mas seletivo, pois o pedido ficará sujeito ao juízo de qualificação registral, que poderá culminar na efetivação do registro, caso positivo, ou na devolução do título, caso negativo (Kumpel; Ferrari, 2025, p. 301-303).

⁴⁰ Art. 13. Salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados:

I - por ordem judicial;

II - a requerimento verbal ou escrito dos interessados;

III - a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar.

O princípio da rogação, também conhecido na doutrina como princípio da instância ou princípio da reserva de iniciativa, estabelece que o oficial de registro, como regra geral, não atua de ofício, dependendo a instauração do processo registral da provocação ou pedido da parte interessada. Isso significa que o registrador se mantém em estado de inércia até que o usuário solicite expressa ou tacitamente a inscrição de determinado ato em seus livros (Kern, 2022, p. 107-108).

A exigência da rogação possui uma finalidade estruturante no sistema registral: assegurar a observância do princípio da prioridade, que decorre do momento exato da apresentação e do lançamento do título no Livro de Protocolo, o que seria inviabilizado se o oficial agisse por conta própria (Kern, 2022, p. 108-110). Essa finalidade é, portanto, de natureza eminentemente procedimental e interna ao sistema registral, pois disciplina o modo pelo qual o registrador pratica os atos de inscrição, e não o modo pelo qual ele se relaciona com os demais agentes públicos no contexto de uma política pública de regularização fundiária e cumprimento dos princípios e fundamentos constitucionais.

No caso do fomento à regularização fundiária, não se vislumbra qualquer violação ao princípio da rogação ou inércia do registrador de imóveis. A distinção é precisa e determinante: fomentar a regularização não é praticar atos registrais de ofício. O registrador de imóveis que fomenta a regularização não inscreve títulos sem requerimento, não abre matrículas por iniciativa própria, não pratica atos de averbação sem provocação. O que ele faz é algo estruturalmente diferente, pois provoca o Município a cumprir suas obrigações legais e constitucionais, orienta os agentes públicos sobre os procedimentos da Reurb, presta assessoria jurídica qualificada e gratuita, e articula a cooperação institucional necessária para que o procedimento de regularização seja instaurado pelos legitimados ativos⁴¹, previstos no artigo 14 da Lei n. 13.465/2017.

⁴¹ Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.”

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

Em sua obra, Robert Alexy sustenta, com base na “Lei do Sopesamento” e da “Fórmula do Peso”, que a ponderação não é um “vale-tudo” irracional, mas um procedimento estruturado onde o peso de um princípio depende da intensidade da intervenção no princípio oposto e da importância da satisfação do princípio que justifica a intervenção. Assim, no cenário de irregularidade fundiária, a omissão do registrador representa uma intervenção justificada pelo princípio da moradia digna, que impacta diretamente na ordem econômica e seus princípios. Portanto, a proatividade (fomento à regularização) torna-se racionalmente necessária, pois o benefício social supera o custo formal da inércia (Alexy, 2008, p. 171-174 e 604).

Diante disso, esse *dever-poder* de fomento à regularização fundiária pelo registrador de imóveis, em nada viola o princípio da inércia, atinente aos registradores, haja vista que essa provocação é simplesmente um cumprimento aos princípios constitucionais e legais, no qual o Estado tem o dever de promover a regularização fundiária. Por sua vez, mesmo que houvesse entendimento no sentido da violação, o que não concordamos, essa não observância à inércia estaria justificada por princípios e benefícios maiores.

3.3.2. A supremacia constitucional como fundamento subsidiário

Ainda que se admitisse, em tese, algum conflito entre o princípio da rogação e o dever-poder de fomento, posição da qual discordamos totalmente pelas razões expostas, a solução seria inequívoca e decorreria da estrutura hierárquica do próprio ordenamento jurídico.

A Constituição Federal ocupa, no ordenamento jurídico brasileiro, a posição de norma suprema. Essa supremacia não é apenas formal, que decorre de sua posição no vértice da pirâmide normativa, mas também material, pois a Constituição estabelece os valores, princípios e objetivos que condicionam o conteúdo de toda a legislação infraconstitucional. Poderíamos pensar num suposto conflito entre princípios (constitucional e legal). Numa eventual ponderação de interesses, em razão da supremacia das normas constitucionais, prevaleceriam os princípios da função social, redução das desigualdades e moradia digna.

Considerando o princípio da inércia, com previsão no artigo 13 da Lei nº 6.015/1973, no eventual conflito de normas de diversos graus (Constituição Federal *versus* Lei Federal nº 6.015/1973), a solução é fornecida pelo próprio direito, com a prevalência da norma superior. Hans Kelsen, na Teoria Pura do Direito, demonstra que a ordem jurídica não é um conjunto de normas de igual hierarquia, mas um sistema escalonado em que cada norma encontra o seu fundamento de validade em uma norma superior, até chegar à Constituição, que se coloca na

camada jurídica positiva mais alta, cuja função essencial consiste em regular os órgãos e o procedimento da produção geral, ou seja, da legislação (Kelsen, 2011, p. 132-133).

A supremacia da Constituição é, nesse sentido, um postulado fundamental sobre o qual se assenta o direito constitucional contemporâneo, onde a Constituição ocupa o vértice da pirâmide normativa, configurando-se como a lei suprema e fundamental (Barroso, 2018). Essa supremacia se irradia sobre todas as normas do ordenamento, condicionando sua validade e sua interpretação, de modo que nenhuma norma infraconstitucional pode ser aplicada de forma a contrariar os princípios e objetivos estabelecidos pela Constituição Federal. Assim, a Constituição ocupa uma *posição hierárquico-normativa superior* em relação às outras normas – *autoprimazia normativa* que deriva do poder constituinte (Vaz, 2015, p. 22).

Desse modo, mesmo que se entendesse que o *dever-poder* de fomento à regularização fundiária estivesse em conflito com o princípio da rogação, o que não se sustenta, a solução seria a prevalência dos princípios constitucionais da função social da propriedade, da redução das desigualdades sociais e regionais, e do direito à moradia digna, sobre a regra procedimental infraconstitucional prevista na Lei de Registros Públicos.

3.3.3. Instrumentos do dever-poder de fomento e limites de sua atuação

A compreensão do *dever-poder* de fomento à regularização fundiária exige, além de sua fundamentação, o entendimento de outros elementos: a delimitação dos instrumentos por meio dos quais ele se materializa e dos limites que o conformam.

Os instrumentos do *dever-poder* de fomento podem ser organizados em três linhas complementares. A primeira é a assessoria jurídica qualificada e gratuita, pois o registrador deve orientar o Município e os demais agentes públicos sobre os requisitos legais da Reurb, as modalidades disponíveis (Reurb-S e Reurb-E), os documentos necessários, os procedimentos aplicáveis e as soluções jurídicas para os obstáculos que se apresentem. Essa assessoria é gratuita porque o registrador, enquanto delegatário de função pública, não pode condicionar a prestação de orientação ao pagamento de emolumentos, e é qualificada porque decorre do conhecimento técnico especializado que justifica a própria existência da serventia. O auxílio jurídico do registrador de imóveis nos Municípios do interior é essencial para o desenvolvimento da regularização fundiária.

A segunda linha é a articulação institucional, pois o registrador deve provocar o Município a instaurar os procedimentos de regularização, participar de reuniões e encontros

com os agentes públicos responsáveis, colaborar com o Poder Judiciário e com o Ministério Público no âmbito de programas institucionais como o Programa RegularizAÇÃO do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, e contribuir com informações sobre a situação registral dos imóveis em sua circunscrição.

Por fim, no plano da qualificação registral constitucionalmente adequada, quando os títulos oriundos da Reurb chegam ao registro, o registrador deve qualificá-los com base na legalidade, porém, sem impor exigências desproporcionais ou destituídas de fundamento legal, orientando-se pela compreensão de que a função social da propriedade urbana é critério normativo que condiciona o exercício de todas as funções públicas relacionadas ao domínio imobiliário.

Quanto aos limites do *dever-poder* de fomento, o registrador não pode substituir o Município no exercício de suas competências constitucionais e legais em matéria de política urbana. A regularização fundiária é, por definição, política pública de competência Municipal, e o registrador não tem atribuição para tomar decisões sobre aprovação de projetos urbanísticos, licenciamento ambiental ou definição de parâmetros de uso e ocupação do solo. Sua atuação é de fomento, orientação e cooperação, não de substituição ou de revisão de mérito das decisões administrativas municipais. Igualmente, o *dever-poder* de fomento não autoriza o registrador a praticar atos registrais sem a devida provocação dos legitimados ativos previstos na Lei n. 13.465/2017, nem a flexibilizar exigências legais que sejam efetivamente necessárias para a segurança jurídica do registro. A qualificação registral deve se manter rígida quanto ao que a lei exige e flexível quanto ao que a lei não exige, e essa distinção é o núcleo da atuação constitucionalmente adequada do registrador na regularização fundiária.

Diante do exposto, conclui-se que o *dever-poder* do registrador de imóveis de fomentar e provocar a regularização fundiária junto às instituições e órgãos públicos decorre da própria natureza funcional da atividade registral, enquanto serviço público delegado vinculado à concretização de finalidades constitucionais. Esse *dever-poder* não viola o princípio da rogação, uma vez que se situa no plano da cooperação institucional e da assessoria técnica, e não no plano da prática de atos registrais. A inércia do registrador diante da omissão municipal configura, nessa perspectiva, descumprimento de dever funcional, pois equivale a renunciar ao exercício dos poderes instrumentais que lhe foram conferidos para a satisfação do interesse público. A atuação proativa do registrador, longe de representar uma intromissão indevida na esfera de competência municipal, constitui expressão do modelo cooperativo e articulado para cumprir os princípios e fundamentos da Ordem Econômica previstos na Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida ao longo desta dissertação permitiu demonstrar, com o rigor que o tema exige, que a regularização fundiária urbana não pode ser compreendida como um procedimento meramente cartorário ou como uma simples política pública acessória no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, a investigação revelou que a regularização fundiária constitui instrumento fundamental de efetivação dos princípios que estruturam a Ordem Econômica constitucional, notadamente a função social da propriedade, a redução das desigualdades sociais e regionais e o direito à moradia digna, todos eles consagrados como normas vinculantes pela Constituição Federal de 1988.

A motivação desta pesquisa não foi apenas acadêmica: nasceu da vivência prática diária em um Tabelionato de Notas do Estado de Goiás, onde a observação da situação caótica de irregularidades fundiárias, a omissão do Poder Público e a ausência de providências por parte de inúmeros agentes responsáveis tornou evidente que o enfrentamento desse problema exige mais do que inovações legislativas, é necessária a articulação efetiva entre os princípios constitucionais, instrumentos concretos de política pública e agentes que possam fomentar a regularização.

Foi realizada a delimitação dos conceitos de Direito Constitucional Econômico, Constituição Econômica e Ordem Econômica, que permitiu estabelecer que a atividade econômica, no marco constitucional brasileiro, não é campo autônomo ou desconectado dos direitos fundamentais. A Constituição de 1988, ao estabelecer que a Ordem Econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, impôs um modelo no qual eficiência econômica e direitos sociais devem caminhar juntos, condicionando-se de forma conjunta. Os princípios da função social da propriedade, da redução das desigualdades e da moradia digna não são cláusulas retóricas ou programáticas desprovidas de eficácia, mas devem ser compreendidos como comandos normativos que vinculam o Estado, os agentes econômicos e todos os agentes que participam da formalização imobiliária no sistema registral brasileiro.

Quanto à análise da regularização fundiária urbana como pilar da Ordem Econômica, foi demonstrado que a informalidade fundiária representa um dos mais graves problemas estruturais do Brasil contemporâneo, com dimensões que ultrapassam a esfera jurídica e alcançam profundamente a economia e a dignidade de milhões de pessoas. A tese do *capital morto*, formulada por Hernando de Soto, encontra correspondência direta com a realidade

brasileira, qual seja, imóveis desprovidos de formalização jurídica que permanecem à margem do sistema econômico, incapazes de funcionar como ativos produtivos, de servir como garantia para operações de crédito ou de circular no mercado formal, diminuindo sobremaneira o seu valor. O exame dos marcos normativos, desde a norma suprema, a Constituição Federal, até a Lei nº 13.465/2017 (Reurb), passando pelos Provimentos do CNJ e do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, evidenciaram uma evolução legislativa consistente que reconhece a regularização fundiária como política pública permanente e de caráter estrutural, dotada de procedimentos próprios e instrumentos jurídicos inovadores.

As experiências práticas analisadas, com especial destaque para o Programa RegularizAÇÃO do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, confirmaram que a articulação institucional entre o Poder Judiciário, os cartórios de registro de imóveis e os municípios é condição indispensável para o sucesso da regularização fundiária e implementação efetiva do princípio da moradia digna. Os dados apresentados — 84 municípios envolvidos, 246 bairros alcançados, 26 mil matrículas entregues e abertas — demonstram que, quando há cooperação efetiva entre os agentes responsáveis, a regularização deixa de ser promessa normativa e se converte em realidade concreta, com impactos mensuráveis na vida das pessoas e na economia das cidades e comunidades.

Por fim, ficou demonstrado que o registrador de imóveis ocupa posição estratégica no instituto da regularização fundiária, situando-se entre o serviço público e a iniciativa privada, entre a função estatal de garantia de direitos e a lógica econômica de prestação eficiente de serviços. Essa natureza híbrida, é justamente o que qualifica o registrador como agente fundamental na regularização fundiária, pois ao incorporar ao fôlio real as situações jurídicas constituídas pela Reurb, o registrador pratica o ato que efetivamente transforma a propriedade informal em ativo econômico circulável, com todas as consequências que isso implica para a inserção socioeconômica dos beneficiários.

A construção da tese do *dever-poder* de fomento à regularização fundiária, ancorada na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a categoria jurídica da função pública, revelou-se consistente e necessária. Se o registrador exerce função pública, e não atividade privada orientada por interesse próprio, sua atuação está vinculada às finalidades constitucionalmente estabelecidas para o serviço que lhe foi delegado. Os poderes que lhe são conferidos existem exclusivamente como instrumentos para o cumprimento dos deveres que a Constituição e as leis lhe impõem. Dessa forma, a omissão do registrador diante da

irregularidade fundiária não configura mera inação, mas descumprimento de dever funcional com repercussões constitucionais e princípios da Ordem Econômica.

Ficou igualmente demonstrado que o fomento à regularização fundiária pelo registrador não viola o princípio da rogação ou da instância registral. A distinção é precisa, pois, fomentar a regularização não significa praticar atos registrais de ofício, mas provocar, orientar e assessorar o município e os demais órgãos públicos para que cumpram suas atribuições legais, prestando assessoria jurídica qualificada e gratuita que permita a efetiva condução dos procedimentos de regularização. O registrador que fomenta a regularização não está agindo fora de suas competências, mas está cumprindo os princípios constitucionais que regem sua atividade. E mesmo que se admitisse, em tese, alguma tensão entre o princípio da rogação e o dever constitucional de promover a regularização, posição da qual discordamos, a solução seria inequívoca, qual seja, pela supremacia da Constituição sobre as normas infraconstitucionais, os princípios da função social, da redução das desigualdades e da moradia digna prevaleceriam sobre regras procedimentais de hierarquia inferior (princípio da inércia do registrador).

A análise das consequências da desconformidade da atuação registral com os princípios constitucionais demonstrou que a omissão do Poder Público, a ausência de fomento e provocação, a recusa indevida de registro, a demora injustificada, a formulação de exigências desproporcionais e o atendimento discriminatório produzem efeitos que transcendem os casos individuais e comprometem a própria efetividade da política pública de regularização fundiária, bem como resulta em impactos econômicos danosos à população. A atuação registral constitucionalmente adequada é aquela que concilia a segurança jurídica do sistema com a efetividade dos direitos que o registro deve concretizar.

Em síntese, esta dissertação demonstrou que o registrador de imóveis não é mero receptor passivo de títulos, mas agente ativo da Ordem Econômica constitucional, cuja atuação proativa e colaborativa na regularização fundiária constitui *dever-poder* decorrente da natureza funcional de sua atividade, dos princípios constitucionais que a regem e da disciplina normativa que lhe atribui papel central no procedimento de regularização. A regularização fundiária é, em última análise, ato de justiça social que transforma ocupações informais em propriedades formais, integra milhões de brasileiros ao sistema jurídico e econômico e converte *capital morto* em riqueza circulável. Portanto, o registrador de imóveis é peça indispensável para que essa transformação se concretize, pois sua inércia diante da omissão do Poder Público não é neutralidade, mas uma violação dos princípios constitucionais que fundamentam sua própria existência como delegatário de função pública.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALVES, Darleide Teixeira Borges. *Estremação de Imóveis Rurais. Limites, Desafios e Aspectos Econômicos*. Leme, SP: Mizuno, 2026.
- ARRUÑADA, Benito. *Institutional Foundations of Impersonal Exchange: the theory and policy of contractual registries*. Chicago: University of Chicago Press, 2012. Disponível em: <https://www.arrunada.org/publications/institutional-foundations-of-impersonal-exchange-the-theory-and-policy-of-contractual-registries>. Acesso em 7 mar 2026.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 7. ed. São Paulo: Coedição Malheiros, 2025.
- BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. Celso Antônio Bandeira de Mello, Carolina Zancaner Zockun, Maurício Zockun, Weida Zancaner. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- BRANDELLI, Leonardo. *A função econômica e social do Registro de Imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil*. 2005. Disponível em: <http://www.ipracinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Brandelli.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.
- BRANDELLI, Leonardo. *A atuação notarial em uma economia de mercado: a tutela do hipossuficiente*. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (Org.). *Doutrinas essenciais de Direito Registral*. 2. ed. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. VII, p. 575-625. (Republicado da Revista de Direito Imobiliário. RDI 52/165. 2002)
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.
- BRASIL. Lei nº 11.977 de 07-07-2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.465 de 11-07-2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e outros: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada. Acesso em: 07 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Relato da 50ª Reunião Ordinária do Comitê Planejamento e Gestão Territorial*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/comite-tecnico-de-planejamento-e-gestao-territorial/relato50.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2026.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Função Social do Notariado*. 1 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

CARVALHO, Afranio de. *Registro de Imóveis*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTILHO, Rodrigo Brunieri. *Uma possibilidade de harmonização entre a liberdade e o conteúdo econômico do contrato, e sua função social*. In: XXV Congresso Nacional do CONPEDI, 2016, Curitiba. Direito Civil Contemporâneo II. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/ylu20h4l/3h33Pyk43VEX2l6x.pdf>. Acesso em 18 mar. 2026.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada: (Lei nº 8.935/94)*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

CYRINO, André. *Direito Constitucional Regulatório*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 54, n. 353, p. 14-24, mar. 1965.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de regularização fundiária - REURB*. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOIÁS, Tribunal de Justiça de Goiás. Corregedoria-Geral da Justiça. *RegularizAÇÃO*. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/programas-e-projetos-corregedoria/regularizacao>. Acesso em: 25 fev. 2026.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 21.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Favelas e Comunidades Urbanas — Censo Demográfico 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-favelas-e-comunidades-urbanas.html>. Acesso em: 06 mar. 2026.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 7. ed. rev. da tradução. São Paulo: RT, 2011.

KERN, Marinho Dembinski, COSTA JUNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. *Princípio do Registro de Imóveis Brasileiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção direito imobiliário; v. 2 / Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenação)

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral: vol. V, tomo I: ofício de registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2025.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado Notarial e Registral: vol. V, tomo II: ofício de registro de imóveis*. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2025.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Traducción de Wenceslao Roces. 5. ed. Barcelona: Ariel Derecho, 2012.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Teoria geral do registro de imóveis: estrutura e função*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraivajur, 2023.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. *A função econômica dos sistemas registrais*. 2012. Disponível em: <https://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>. Acesso em: 08 mar 2026.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. rev., atual. e ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2025.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de. COSTA-NETO, João. *Direito Civil: volume único*. 2 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

SCHREIBER, Anderson. *Código civil comentado: doutrina e jurisprudência* / Anderson Schreiber ... [et al.]. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOTO, Hernando de. *El Misterio del Capital*. Lima: Editora El Comercio, 2000.

TAVARES, André Ramos; FARACO, Marina Siqueira e Silva. *O STF e a Constituição Econômica: casos e funções*. Curitiba: InterSaberes, 2022.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026.

VAZ, Manuel Afonso. *Teoria da Constituição – O que é a Constituição, hoje?* 2. ed. Porto: Universidade Católica Editora Porto, 2015.