ReGeo
ISSN: 2177-3246

REGULARIZAÇÃO FUNIDÁRIA DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS EM SÃO PAULO: DESAFIOS, OBSTÁCULOS E PERSPECTIVAS NO RECONHECIMENTO À MORADIA POPULAR

LAND REGULARIZATION OF INFORMAL URBAN SETTLEMENTS IN SÃO PAULO: CHALLENGES, OBSTACLES AND PERSPECTIVES ON THE RECOGNITION OF LOW-INCOME HOUSING

REGULARIZACIÓN FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS URBANOS INFORMALES EN SÃO PAULO: DESAFÍOS, OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS EN EL RECONOCIMIENTO DE LA VIVIENDA POPULAR

https://doi.org/10.56238/revgeov17n8-051

Data de submissão: 06/07/2026 **Data de publicação:** 06/08/2026

Lucas Ricardo Cestaro
Doutor em Arquitetura e Urbanismo
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas)
E-mail: lucas.ricardo@puc-campinas.edu.br

RESUMO

Este artigo analisa a efetividade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017, na garantia do direito à moradia e à cidade, tomando como estudo de caso o município de São Paulo. Parte-se da compreensão de que a informalidade urbana e a dificuldade de acesso à terra urbanizada constituem problemas estruturais da urbanização brasileira, relacionados à produção desigual do espaço e às limitações das políticas habitacionais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise de dados referentes aos processos de regularização fundiária e de titulação imobiliária entre 2017 e 2025 no município de São Paulo. Os resultados verificados na capital paulista evidenciam um descompasso entre a emissão de Certidões de Regularização Fundiária (CRF) pelo poder público e a efetiva titulação dos imóveis pelos Registros de Imóveis, indicando o descumprimento do que era a principal promessa da Reurb, de simplificação da titulação, que ainda encontra obstáculos para sua implementação. Com base no levantamento, conclui-se que, embora o instrumento represente avanço normativo, persistem entraves institucionais que limitam a efetivação da segurança jurídica da posse e comprometem a garantia do direito à moradia, à cidade e à cidadania dos ocupantes de Núcleos Urbanos Informais.

Palavras-chave: Moradia Informal. Política Habitacional. Direito à Moradia.

ABSTRACT

This article analyzes the effectiveness of Urban Land Regularization (Reurb), established by Federal Law in 2017, in guaranteeing the right to housing and the city. The city of São Paulo is using in the text as case study. The urban informality and the difficulty of accessing urbanized land constitute structural problems of Brazilian urbanization, related to the unequal production of space and the limitations of housing policies. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic review, documentary research, and data analysis regarding land regularization and property titling processes between 2017 and 2025 in the municipality of São Paulo. The results verified in the capital of São Paulo show a mismatch between the issuance of Land Regularization Certificates (CRF) by the public authorities and the effective titling of properties by the Land Registries, indicating a failure to fulfill what was the main promise of Reurb: the simplification of titling, which still faces obstacles to its implementation. It is concluded that, although the instrument represents a normative advance,

institutional obstacles persist that limit the effective realization of legal security of tenure and compromise the guarantee of the right to housing, the city, and citizenship for occupants of Informal Urban Nuclei.

Keywords: Informal Housing. Housing Policy. Right to Housing.

RESUMEN
Este artículo analiza la eficacia de la Regularización Fundaría Urbana, establecida por la Ley Federal n.º 13.465/2017 (Reurb), en lo que respecta la garantir el derecho a la vivienda y a la ciudad, tomando como caso de estudio el municipio de São Paulo. Se parte de la premisa de que la informalidad urbana y la dificultad de acceso al suelo urbanizado constituyen problemas estructurales de la urbanización brasileña, relacionados con la producción desigual del espacio y con las limitaciones de las políticas de vivienda. La investigación adopta un enfoque cualitativo, basado en una revisión bibliográfica, una investigación documental y el análisis de datos relativos a los procesos de regularización catastral y de titulación inmobiliaria entre 2017 y 2025 en el municipio de São Paulo. Los resultados observados en la capital de São Paulo ponen de manifiesto un desajuste entre la expedición de Certificados de Regularización Fundaría (CRF) por parte de las autoridades públicas y la titulación efectiva de los inmuebles por parte de los Registros de la Propiedad, lo que indica el incumplimiento de la principal promesa de la Reurb, a saber, la simplificación de la titulación, cuya aplicación sigue encontrando obstáculos. Se concluye que, aunque el instrumento supone un avance normativo, persisten obstáculos institucionales que limitan la consecución de la seguridad jurídica de la posesión y comprometen la garantía del derecho a la vivienda, a la ciudad y a la ciudadanía de los ocupantes de los núcleos urbanos informales.

Palabras clave: Vivienda Informal. Política de Vivienda. Derecho à la Vivienda.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o acesso à moradia e o reconhecimento do direito à permanência dos moradores de núcleos urbanos informais é um problema histórico, que atravessa diferentes momentos da história política e econômica do país. Rememorando alguns antecedentes, observa-se que, a questão do acesso e custeio da moradia no Brasil é um problema que se agravou a partir da década de 1930, à medida que o país se tornava mais industrializado e mais urbanizado. Isso porque, o desenvolvimento econômico incrementado pelo processo tardio de industrialização não foi suficiente para absorver significativa parcela da população no mercado imobiliário formal, devido à insuficiência do número de postos de trabalho no setor industrial.

A titulação de imóveis é outro problema existente no país desde o século XIX. O problema se agrava quando somado à questão de acesso à moradia, devido às dificuldades de custeio destes bens, sobretudo para a população de baixa renda. Este fato leva parcela da população à ocupação de imóveis informais e à consolidação de territórios irregulares nos municípios brasileiros, abrindo espaço para a produção de Núcleos Urbanos Informais (NUIs).

Um dos principais problemas que dificulta o acesso à moradia está no alto custo da terra urbana e urbanizada. Em paralelo à legislação, gera-se um mercado informal, que consegue, às margens das políticas públicas, atender uma parcela da população com moradia a um custo mais baixo que as oferecidas pelos programas habitacionais e pelo mercado imobiliário formal. Porém, embora este mercado informal garanta o acesso "de fato" à terra, também gera insegurança jurídica da posse e da propriedade sobre esta terra.

Diante destas constatações o artigo possibilita ampliar a discussão sobre quais são os agentes envolvidos na produção e no consumo da habitação no Brasil, bem como quais têm sido os efeitos das políticas habitacionais nas condições de reprodução social e dos próprios NUIs como forma de acessar o direito à moradia. Além disso, analisa as ações voltadas a regularização fundiária como forma de garantir este direito, recortando tais ações sobre o município de São Paulo como estudo de caso.

Utilizando-se de pesquisa documental e revisão bibliográfica, debruça-se sobre os resultados alcançados e as divergências entre a quantidade de núcleos urbanos regularizados pelo poder público e a titulação destes núcleos nos registros de imóveis. A análise é feita a partir da vigência da Reurb, e recorte sobre o município de São Paulo, onde segundo o IBGE, o problema atinge cerca de 15% da população que mora na capital paulista. Desta forma, o artigo expõe as dificuldades e entraves gerados no processo de regularização, principalmente no que tange a titulação da propriedade, que mesmo após a instituição da Reurb, permanece sendo obstáculo para a garantia plena do direito à moradia aos ocupantes dos núcleos informais. Como resultado, o trabalho busca estabelecer quadro que permite

analisar a permanência dos impasses e as dificuldades na garantia ao direito à moradia, à cidade e a cidadania.

2 PROBLEMÁTICA E ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS

Embora configure problema antigo para o ordenamento territorial brasileiro, a regularização fundiária foi prevista de forma mais específica somente na Lei Federal 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). No âmbito do MCMV o segmento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado à urbanização de Favelas (PAC UAP), investiu até 2019, mais de 20 bilhões de reais em 3.113 assentamentos precários em todo o país, que para além do montante financeiro investido, trouxe importante dimensão destacada no programa como política pública voltada à viabilização da moradia consolidada em NUIs, afirmando a urbanização como política para as favelas e rejeitando a remoção como alternativa.

Apesar destes avanços, pesquisa da Fundação João Pinheiro, publicada em 2023, estima o déficit em torno de 6 milhões de unidades habitacionais no país. Estes dados levaram em conta também aspectos qualitativos da condição de moradia, analisando o custo excessivo com o pagamento de aluguel destas unidades, a localização desprovida de serviços e infraestrutura urbana e as próprias condições de habitabilidade da casa. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) estima que pouco mais de 5 milhões de moradias sejam ocupadas em áreas consideradas "subnormais" – aquelas constituídas por favelas, núcleos urbanos informais e construções irregulares –, identificando, no ano de 2019, um total de 13.151 assentamentos informais consolidados no país, enquanto o Censo de 2022 apontou a existência de 12.348 favelas. É importante esclarecer que a diferença no número de NUIs e favelas se dá, porque o problema dos assentamentos informais não se restringe as moradias da população de baixa renda, sendo perceptível a existência de loteamentos clandestinos e de parcelamento irregular em áreas rurais, comercializadas no mercado imobiliário como empreendimentos para a classe média.

Em aparente reconhecimento do problema da regularização de NUIs, o governo federal editou em 2016 a Medida Provisória 759, voltada à regulamentação do instituto da regularização fundiária. Construída num contexto político controverso – pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff – a Medida convertida na Lei Federal 13.465/2017, foi elaborada sob a égide da simplificação e da desregulamentação, e enfrentou manifestações contrárias emitidas por várias entidades – inclusive com apresentação de ação de inconstitucionalidade protocolada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

Em meio a contradições da própria lei, a Reurb prometia algum avanço na política de desenvolvimento urbano do país, ao mesmo tempo em que aprimorou iniciativas preocupantes, como a possibilidade de regularização fundiária sobre áreas demarcadas no âmbito da Amazônia Legal. Sob o aspecto do desenvolvimento urbano, a principal promessa da Reurb se dá na simplificação da titulação aos ocupantes de moradias inseridas em núcleos informais consolidados até o ano de 2016. No entanto, ao se verificar as tentativas de regularização de núcleos de habitação informal constatam-se algumas dificuldades na aplicação da Reurb e implantação nos municípios. Assim, este artigo permite verificar quais desafios são identificados para a promoção de políticas de habitação de interesse social e quais os obstáculos e/ou avanços são observados, no que tange à relação entre regulação urbana e acesso à moradia digna.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Francisco de Oliveira (2006), no Brasil, a habitação para as camadas mais pobres, especialmente a autoconstrução e a informalidade, funcionam como um mecanismo de exploração da força de trabalho e acumulação de capital, refletindo as profundas desigualdades sociais, em que no Brasil, o capitalismo permitiu que soluções improvisadas – como os NUIs – sirvam à lógica da acumulação. Assim, para Monteiro e Veras (2017),

> O processo de urbanização intensificado no século XX evidenciou a desigualdade social no Brasil, decorrente da má distribuição de renda, deixando evidentes os sinais do sistema capitalista expressos na criação de espaços de exclusão e proporcionou o surgimento de termos como exclusão social, inclusão precária, segregação territorial e ambiental, ilegalidade e informalidade. (Monteiro e Veras, 2017, p. 5).

Desta forma, os autores rememoram que a urbanização no Brasil se intensificou no século XX e principalmente a partir da década de 1940, "resultando em amplas mudanças na morfologia e expansão das cidades e na distribuição da população" (Monteiro e Veras, 2017, p. 4). Fato que, somado ao crescimento da população, segundo os autores, impulsionou a expansão das cidades, em virtude de um intenso fluxo migratório rural-urbano, que leva à tendência à aglomeração populacional na área urbana tencionando a ampliação da rede urbana e o atendimento às novas demandas por equipamentos públicos, postos de trabalho, saneamento básico e moradia.

Segundo Kowarick (1979), esta crise por moradia, sobretudo nos grandes centros urbanos – a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro – inaugura um modelo de expansão concêntrica de periferias pobres e autoconstruídas, ainda que, conforme Telles (2010), esta forma de produção do espaço urbano possa ser lida como um modelo instituído, ainda que não reconhecido institucionalmente.

Observa-se assim, que a formação de NUIs, bem como de formas alternativas ao mercado formal de habitação – como autoconstrução, cortiços, favelas, etc. – são respostas de parcela da sociedade às desigualdades sociais e às contradições do próprio capitalismo, a exemplo dos apontamentos de Singer (1973), Kowarik (1979) e Oliveira (2006). Alinhando as contradições do capitalismo a produção do espaço urbano, observa-se que parte da população alijada dos espaços de moradia formal, tiveram importante papel na configuração de territórios populares, que por sua vez, segundo Mautner (1998), pode ser lida sob "a trilogia loteamento clandestino/casa própria/autoconstrução" (Mautner, 1998, p. 251). Pois, ao longo da história da urbanização no Brasil, constata-se que, em paralelo à legislação gera-se um mercado informal, que consegue às margens das políticas públicas atender uma parcela da população com moradia a um custo mais baixo que as oferecidas pelos programas habitacionais e pelo mercado imobiliário formal.

Trazendo a problemática para o século XXI, pode-se perceber a continuidade desta simetria entre o mercado formal e informal, e quanto à expulsão da população de baixa renda das áreas legais, quando verificados os dados da produção de habitação de interesse social pelo programa governamental lançado em 2009, pelo governo federal. Em dez anos de atuação, entre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016) e o arrefecimento das políticas sociais no governo de Temer (2016-2018) até a finalização do programa por Bolsonaro (2019-2022), o Minha Casa Minha Vida (MCMV) investiu quase 100 bilhões de reais no provimento de habitação para a população de baixa renda (com rendimento familiar de até 2 salários mínimos). Conforme o balanço do PAC (Caixa, 2018) o investimento resultou na construção de 1.910.546 unidades (faixa 1) em todo o país.

Ao mesmo tempo em que inseriu quase 2 milhões de unidades de moradia popular no mercado de habitação, viu o número de NUIs saltar de 6.329, em 2009, para 13.151, em 2020. Da mesma forma, o número de domicílios ocupados nestas áreas saltou de 3.224.529, identificados em 2009, para 5.127.747 no ano de 2020. É importante expor que ainda que o governo federal tenha priorizado a implantação de novas unidades habitacionais, a Lei Federal 11.977/2009, que criou o MCMV, prevê a possibilidade de regularização fundiária como forma de reconhecimento dos NUIs e de implementação de uma política de apoio a permanência dos moradores destas áreas.

Assim, no âmbito do MCMV o segmento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado à urbanização de Favelas (PAC UAP), investiu até 2019, mais de 20 bilhões de reais em 3.113 assentamentos precários em todo o país, que para além do montante financeiro investido, trouxe importante dimensão destacada no programa como política pública voltada à viabilização da moradia

consolidada em núcleos até então informais, afirmando a urbanização como política para as favelas e rejeitando a ideia de remoção como alternativa.

As habitações em NUIs geralmente não têm escrituras legais e apresentam padrões de desenvolvimento irregular, falta de serviços públicos essenciais, como saneamento, e em alguns casos ocorrem sobre áreas ambientalmente vulneráveis. É também notória a existência de ocupação para fins de moradia em edifícios abandonados localizados em grandes centros. A insegurança da posse da terra expõe os moradores de NUIs ao risco permanente de despejo pelas autoridades públicas ou proprietários de terrenos. Para Fernandes "a falta de escrituras reconhecidas significa que os moradores de assentamentos informais são privados dos seus direitos básicos de cidadania [...] não tem um endereço oficial" (Fernandes, 2011, p. 6), o que impede o acesso ao crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, ou ainda a dispensa da exigência de mandado judicial para que a polícia entre em sua residência.

Os problemas que caracterizam a ilegalidade dos núcleos informais são de ordem urbanística e de ordem de titularidade. A irregularidade fundiária, que diz respeito à titularidade do imóvel, é caracterizada quando alguém ou um grupo de pessoas ocupa uma área (pública ou privada) sem qualquer documento que dê garantia de que estes possam viver ali, pois estes não são titulares da área segundo a matrícula do imóvel, gerando assim insegurança jurídica quanto à permanência destes ocupantes sobre o local. Já a irregularidade urbanística se dá quando o local não está de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo urbano e legislação ambiental, não passou por processo de aprovação pelos órgãos oficiais, e não conta com infraestrutura adequada, não oferecendo segurança aos moradores do local.

3.1 O DIREITO À MORADIA E À CIDADE FRENTE ÀS INJUNÇÕES DA REURB

A noção de que o acesso à moradia e a luta pelo direito à cidade se dão na esfera política da disputa pela terra e pelos territórios urbanizados, é fundamental para a compreensão do papel da regularização de NUIs. Isso porque a regularização fundiária pode ser entendida como um importante aporte legal ao reconhecimento do direito de moradia e à cidade, num cenário de economia capitalista, em que terra, habitação e localização foram transformados em mercadoria. Em contraponto, historicamente, há assim, no entendimento da regularização fundiária como instrumento de luta, a regularização de favelas, assentamentos e ocupações urbanas como "um importante passo no sentido de democratizar o acesso à terra e à moradia digna, sendo um primeiro momento rumo à conquista do direito à cidade." (Gonçalves e Rizek, 2020, p. 4). É importante lembrar, que,

> Pautar a regularização fundiária como política pública foi uma das bandeiras do Movimento pela Reforma Urbana na década de 1980. As conquistas e os avanços registrados na legislação pátria decorreram dessa articulação e pressão social, visando enfrentar o fato de que parte significativa das cidades brasileiras foram autoconstruídas por seus ocupantes e esses territórios integram a cidade e precisam ser reconhecidos. (Costa e Romeiro, 2022, p. 262).

A regularização fundiária foi prevista de forma mais específica somente na Lei Federal 11.977/2009, que criou o MCMV. A Lei 13.465/2017 é colocada como mais uma possibilidade de instauração de um processo que visa a regularização fundiária, está também atrelada ao direito de uso, visando dar segurança de posse, ao acesso à terra e garantir direitos aos ocupantes daquela comunidade. Porém, a Lei Federal 13.465/2017 que institui a Reurb, transforma o que antes era uma política que priorizava o interesse social, em uma ação "entendida não mais como uma política de legalização e de busca por solucionar a questão da informalidade urbana, mas uma política habitacional que se conclui em si mesma." (Gonçalves e Rizek, 2020, p. 5). Isso porque, segundo as autoras, a nova lei "abre espaço para que a iniciativa privada tenha mais controle sobre a cidade e regule as populações de baixa renda, não mais garantindo a permanência destas nas áreas regularizadas".

Garantir apenas a segurança de posse, sem pensar na integração urbana da área, pode levar a mais ilegalidade, pois, uma vez de posse das matrículas sobre a área, e permanência da forma de ocupação precária, fica difícil resistir as investidas do mercado imobiliário, abrindo espaço para os processos tão desgastados de remoção de moradores para áreas mais baratas e distantes da infraestrutura urbana. Por isso, pensar em regularização exige pensar conjuntamente soluções que visem promover a cidadania, o investimento na infraestrutura urbana, na segurança da posse e na permanência da população originária daquela área, que há tanto tempo já ocupava o local. Neste sentido, entre as manifestações de entidades contrárias a instituição da Reurb, aponta-se que a preocupação com a regularização fundiária já se fazia presente na Lei Federal 11.977/2009, que condicionava os núcleos urbanos informais à regularização urbanística, ao passo que a promulgação da Reurb prioriza em tese à titulação de seus ocupantes, independentemente da promoção de benfeitorias urbanísticas e implementação de infraestrutura nos núcleos informais.

Ao consolidar uma política habitacional que se conclui em si, a Reurb transmite aos interessados parte significativa da responsabilidade da regularização das áreas ocupadas, esvaziando assim a ideia de política pública e transformando as prefeituras em meras operadoras de procedimentos e trâmites burocráticos, que culminam na emissão da Certidão de Regularidade Fundiária (CRF), emitida aos interessados ou ocupantes dos núcleos informais. A Reurb mantém assim um dilema – que aparentemente já teria sido superado – o de urbanizar (investindo em infraestrutura e qualificação do

ambiente urbano) ou de titular as áreas ocupadas por núcleos informais, não oferecendo uma visão de conjunto para a solução dos problemas da informalidade.

As medidas urbanísticas, que dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos informais à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais, são apontados na Reurb. Também se prevê a possibilidade de realocação de moradias em face de riscos, em locais sujeitos a desmoronamento, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros. Porém, como o principal objetivo está na titulação aos ocupantes dos núcleos informais, e a emissão da CRF é emitida anterior a implantação de melhoramentos no local, a urbanização da área pode ficar comprometida, avançando-se – quando o cartório permite – somente na titulação em favor dos ocupantes, o que para o mercado imobiliário é de grande interesse, visto que com as matrículas emitidas (principalmente quando individualizadas por unidade habitacional), a aquisição destas áreas é facilitada.

A instituição da Reurb delega grande poder aos municípios no processo de regularização fundiária. Conforme o artigo 11 da Lei 13.465/2017, os Municípios podem dispensar as exigências relativas aos percentuais e às dimensões de áreas destinadas ao uso público (como áreas institucionais, áreas verdes e sistema de lazer), ou ao tamanho dos lotes a serem regularizados, possibilitando assim a simplificação dos processos de análise. Por sua vez, a dispensa de cumprimento das exigências quanto à destinação de áreas e dimensões mínimas dos lotes já estava prevista através do instrumento das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), assim como a simplificação de outros parâmetros urbanísticos e edilícios.

A auto aplicação da Reurb pode ser considerada um fator de avanço para o cumprimento da lei. O artigo 14 expõe que não é um impedimento à Reurb, "a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana" tornando assim a legislação de regularização autoaplicável. Porém, a decisão sobre instauração de processo de regularização, segundo o artigo 32 da Reurb, cabe ao Município. Apesar da possibilidade de auto aplicação da lei, observa-se em alguns municípios do país a criação de legislação específica em defesa da regulamentação da Reurb – a exemplo de São Paulo, que em 2022 promulgou as leis 17.734/2022 e 17.859/2022 para tratar do tema.

Conforme demonstrado, a garantia de permanência dos ocupantes só se consolida a partir da emissão de uma matrícula da unidade habitacional em nome dos atuais moradores. A emissão do registro do imóvel cabe aos Cartórios de Registro de Imóveis que atuam na circunscrição da área em que o NUI se localiza. A abertura de matrículas em nome dos ocupantes se dá na última fase do

processo, após a emissão da CRF pelo poder público. Este processo pode ser realizado desde que não haja impedimentos junto ao cartório de registro de imóveis, que deve efetuar o registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas pelo processo de regularização. É importante mencionar que, segundo a Reurb, a existência de dívidas e ônus sobre a área afetada pelo núcleo informal não pode ser considerado fator impeditivo para o registro da mesma.

No âmbito do ordenamento jurídico federal, Saleme (2019) observa que "a Lei 11.977/2009 já oferecia um conjunto normativo que garantia certa operacionalidade ao sistema, com a outorga de títulos aos ocupantes após a observância de requisitos legais especificados em seus dispositivos" (Saleme, 2019, p. 187). Segundo o inciso II do artigo 11 da Reurb, NUI é "aquele [núcleo] clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização". (Krause et al, 2022, p. 12).

Para registro e demarcação dos limites da área regularizada o Cartório deve averbar o memorial descritivo da área em que se localiza o NUI na matrícula existente da gleba ou do imóvel ocupado, independentemente de provocação jurídica, de notificação ou de retificação da área. Em tese, após o registro, os títulos de direitos reais sobre a área, ou o título de Legitimação Fundiária (a Escritura Pública de Compra e Venda, a Escritura Pública de Doação, ou qualquer outro) são entregues aos beneficiários. Porém, e m pesquisa sobre a titulação dos imóveis regularizados pelo poder público, no município de São Paulo, após a vigência da Reurb (janeiro de 2017 a dezembro de 2022), constata-se a permanência das dificuldades de titulação destes núcleos, mediante impedimentos e dificuldades impostas junto aos cartórios de registros de imóveis, conforme demonstrado no quadro a seguir.

3.2 A APLICAÇÃO DA REURB NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

No município de São Paulo, as ações de regularização de NUIs têm ocorrido tanto através da Prefeitura da capital, quanto pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), mantida pelo governo estadual, havendo também interfaces entre as diferentes esferas de governo, que já ocorriam anteriormente aos marcos legais trazidos pela Lei Federal 11.977/2009 e pela Reurb em 2017. Embora o "Cidade Legal" (CDHU) e o "Papel Passado" (Ministério das Cidades) já priorizassem a titulação de terras e domicílios, em detrimento da regularização urbanística, a instituição da Reurb deixa este aspecto mais latente, obrigando o poder público a participar do processo de urbanização, melhoramentos e investimentos em infraestrutura somente nos assentamentos considerados de interesse social. É importante expor que, ainda que a Reurb estabeleça critérios para caracterizar o

interesse social, a palavra final para o enquadramento nesta categoria fica a cargo do poder público municipal.

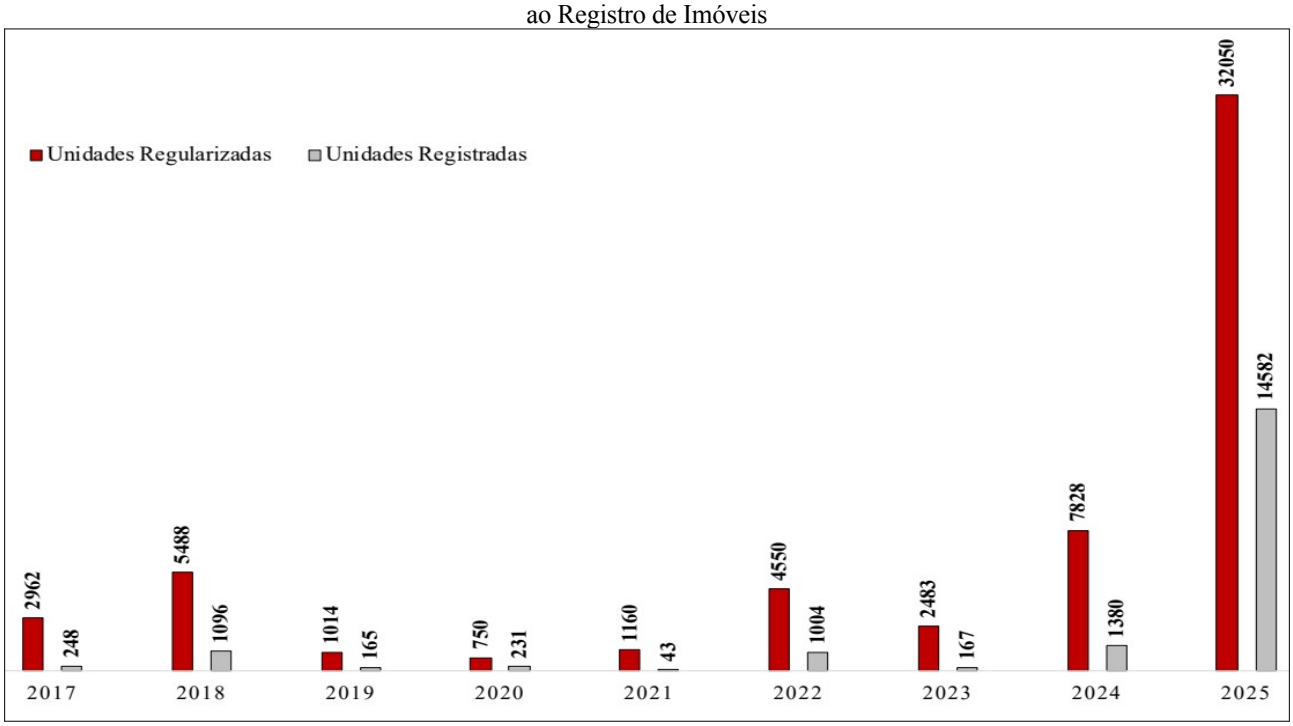
No âmbito da desburocratização e da simplificação da legislação – que embasou várias iniciativas do governo federal pós-impeachment da presidente Dilma, em 2016, num aprofundamento das políticas de austeridade fiscal – a instituição da Reurb, como marco regulatório federal, encontra respaldo legal para ser autoaplicável em qualquer município do país. Apesar disso, constata-se que o município de São Paulo promulgou em 2022 as Leis 17.734/2022 e 17.859/2022, que regulamentam no município os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária.

Em levantamento junto aos dezoito Registros de Imóveis que atuam na circunscrição da capital paulista, de 2017 – início da vigência da Reurb – até o final do ano de 2024, apenas 16% das unidades habitacionais localizadas nos NUIs consolidados no município de São Paulo, que tentaram regularizar a área, alcançaram o título da propriedade (ou legitimação de posse) em nome do então ocupante ou possuidor. Enquanto a média de obtenção de titulação no estado alcançava 29% no mesmo período.

É importante expor que se constatou um aumento considerável na titulação de unidades que obtiveram CRF em São Paulo, no ano de 2025, o que altera significativamente a participação da capital nos processos de regularização de NUIs que alcançaram a titulação. Porém, por se tratar de dados ainda preliminares, que demandam atenção de pesquisa, e seguindo o rigor científico, optou-se neste trabalho pela manutenção da argumentação em torno da manutenção dos entraves no que tange o reconhecimento ao direito à moradia. Assim, constata-se que a participação dos cartórios no registro dos imóveis em favor dos possuidores e o instrumento da legitimação de posse ainda são colocados como pontos de entraves a serem enfrentados, no que tange às perspectivas para a regularização dos NUIs.

Buscando verificar eventuais avanços nos processos de regularização, os resultados da pesquisa que embasam este artigo constatam a permanência de entraves na titulação dos NUIs inseridos no município de São Paulo. Assim, a principal promessa da Reurb, que consistia na simplificação da titulação destes núcleos, não se efetiva, visto que não se constata aumento significativo no registro em nome dos ocupantes dos imóveis regularizados pelo poder público. Este quadro é demonstrado pelo gráfico a seguir, que aponta para o descompasso entre a ação do poder público na regularização de unidades habitacionais através de emissão de Certidão de Regularidade Fundiária (CRF) de NUIs e a titulação destas áreas pelos cartórios de registro de imóveis.

Gráfico 1. Comparativo entre as unidades habitacionais regularizadas pelo Poder Público e as que obtiveram titulação junto ao Registro de Imóveis



Fonte: Portal Registradores disponível em https://registradores.onr.org.br acessado em jan. de 2026 adaptado pelo autor

Ainda que o gráfico anterior aponte para significativo aumento na emissão de CRFs pela Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo, a partir de 2022 e em 2025, após a aprovação de legislação municipal própria, o registro destes domicílios no Cartório de Imóveis não acompanhou o mesmo crescimento. Fato que leva à percepção de que a política pública não está cumprindo o pressuposto proposto pela Lei Federal 13.465/2017, no que tange à simplificação da titulação.

A tabela a seguir apresenta o número de processos que foram prenotados nos Registros de Imóveis de São Paulo, solicitando o registro das unidades habitacionais inseridas no NUI que obteve a CRF.

Tabela 1. Prenotação de solicitação de titulação de NUIs que obtiveram a CRF

Circunscrição do Cartório - Distrito	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Total na Circunscrição**
1º. RI – Centro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2º. RI – Perdizes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3º. RI – Santana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4º. RI – Jd. Paulista	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
5º. RI – Consolação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6º. RI – Cambuci	1	1	2	0	0	0	1	1	8	14
7º. RI – Mooca	0	7	2	0	4	28	52	9	47	149
8º. RI – Freguesia do Ó	0	0	0	1	0	1	3	13	4	22
9º. RI – Aricanduva	4	6	1	0	2	2	1	13	24	53
10º. RI – Lapa	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3

11º. RI – Campo Limpo	1	61	2	10	2	2	3	18	134	233
12º. RI – Penha	3	3	7	1	1	8	31	44	23	121
13º. RI – Itaim Bibi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14º. RI – Saúde	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3
15º. RI – Tucuruvi	29	44	59	35	5	8	0	3	9	192
16º. RI – Aclimação	0	0	0	0	0	0	1	1	9	11
17º. RI – V. Guilherme	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
18º. RI - Brasilândia	4	7	2	0	0	0	0	0	21	34
Total de Processos de solicitação de Reurb abertas em Cartórios	**42**	**130**	**75**	**48**	**14**	**51**	**92**	**102**	**284**	**838**

Fonte: Fonte: Portal Registradores disponível em https://registradores.onr.org.br acessado em 12/01/2026

A análise dos números expostos no gráfico 1 e na tabela 1 leva a um destaque para o aumento do número de titulação de unidades habitacionais, no ano de 2025, em NUIs localizados na área de abrangência da circunscrição do 11º. Registro de Imóveis da Capital. Esta circunscrição responde justamente para recorte na região sul da cidade, que inclui os bairros inseridos nos distritos de Campo Limpo, Capão Redondo e Vila Andrade – pertencentes à Subprefeitura de Campo Limpo; de Campo Belo, Santo Amaro e Campo Grande – inseridos na Subprefeitura de Santo Amaro; Socorro, Cidade Dutra e Grajaú – na Subprefeitura da Capela do Socorro, onde cerca de 90% do território está inserido em área de proteção de mananciais e, em que, segundo a Subprefeitura, estima-se a existência de cerca de 200 bairros irregulares e 220 favelas na região.

Visto que a constatação sobre este aumento da titulação de NUIs, sobretudo em uma área de extrema vulnerabilidade econômica e socioambiental no território paulistano, ocorreu no último ano, faz-se necessário avançar na pesquisa sobre estes lugares, para se responder sobre a efetividade da Reurb. Além disso, é preciso verificar se a ampliação da titulação nos distritos da zona sul foi facilitada em função da criação de legislação municipal, em complementariedade à Reurb.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária de núcleos informais consolidados é um direito social, e além de garantir o direito à moradia e o direito à cidade, garante aos beneficiários o acesso à cidadania. Além disso, beneficia a população de forma geral, uma vez que diminui a insegurança jurídica dos moradores da área e consequentemente permite que estes realizem maiores investimentos em suas casas e também em sua comunidade. Sob o aspecto econômico e das finanças públicas, gera ainda maior arrecadação aos cofres públicos, visto que a titulação e o cadastro da área possibilitam a cobrança de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), uma vez que, após o término do processo de regularização,

aquela parcela da população se torna integrada à cidade.

Embora a Reurb apresente nova tentativa de enfrentar este antigo problema, apresentando instrumentos que visam resolver parte das irregularidades fundiárias existentes nas cidades brasileiras, o instrumento é controverso, uma vez que foi elaborado em 2016, no âmbito da ascensão de governo voltado ao aprofundamento da política de austeridade fiscal, de arrocho salarial e de desregulamentação dos marcos regulatórios. Além disso, a Reurb esvaziou a política pública, tratando a titulação de terras como uma questão mercadológica, repassando as responsabilidades pela iniciativa de regularização aos ocupantes dos núcleos urbanos informais. A partir do esvaziamento da política do direito à moradia, o poder público municipal é colocado pela Reurb como um homologador da CRF, e não mais como seu promotor.

Sob o aspecto da avaliação da política pública, verifica-se que, após quase dez anos de vigência da lei – a princípio como Medida Provisória – a principal promessa trazida pela Reurb – de efetivação da titulação da propriedade das áreas para os ocupantes – tem sido um dos principais entraves encontrados, devido às dificuldades impostas pelos cartórios de Registro de Imóveis, conforme demonstrado neste artigo, realizada sobre a aplicação do instrumento no município de São Paulo. Verificando-se as 18 comarcas existentes na capital paulista, nota-se que o número de núcleos e unidades informais que alcançaram o registro desde 2017 não apresentou significativo aumento em relação aos marcos regulatórios anteriores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Reurb. Lei Federal 13.465 promulgada em 11 de julho de 2017.

BRASIL. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Lei Federal 11.977 promulgada em 7 de julho de 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento Econômico - 2015-2018.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2018.

COSTA, M. C. V. e ROMEIRO, P. S. (2022). Marcos Regulatórios da Regularização Fundiária. In C. Krause e D. Denaldi (orgs.), **Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. (p. 259-286). Brasília: IPEA.

FERNANDES, E. (2011). **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal. Brasília.

Fundação João Pinheiro (2023). **Estimativas de Déficit Habitacional no Brasil.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro: Centro de Estatísticas e Informações; Governo do Estado de Minas Gerais.

GONÇALVES, A. L. V. e RIZEK, C. S. (2020) Lei n$^{0.}$ 13.465/2017: Regularização fundiária no Brasil – novas injunções. **Risco: Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**. Vol. 18, 2020: 1-16.

IBGE (2022). **Censo Demográfico: população e domicílios – primeiros resultados**. Rio de Janeiro, IBGE, 2022.

IBGE (2020). **Aglomerados subnormais 2019: relatório preliminar e informações de saúde para enfrentamento à Covid-19.** Relatório de 18 de maio de 2020. Rio de Janeiro.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, C.; COSTA, M. A.; DENALDI, R.; et al. Introdução do Relatório. *In*: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (org.). **Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília, DF: IPEA, 2022. p. 13-25.

MAUTNER, Y. A periferia como fronteira de expansão do capital. *In*: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP/FUPAM, 1998.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. de R. The Housing Issue in Brazil. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, maio 2017.

OLIVEIRA, F. de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 74, p. 67-85, mar. 2006.

PORTAL Registradores. Disponível em: https://registradores.onr.org.br. Acesso em: 12 jan. 2026.

SALEME, E. R. (2019). Regularização Fundiária e a Lei 13465 de 2017. **Cadernos Jurídicos**, ano 20, n$^{0.}$ 51, vol. 1, 187-198.

SINGER, P. I. (1973). **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

TELLES, V. Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 5-6, p. 97-126, 2010.