

**A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA: A INSTRUÇÃO
NORMATIVA N° 142/2024
DO INCRA SOB A LENTE DA
ANÁLISE ECONÔMICA DO
DIREITO E O
DESENVOLVIMENTO SOCIO
ECONÔMICO**

LAND REGULARIZATION: INCRA NORMATIVE INSTRUCTION NO. 142/2024
THROUGH THE LENS OF ECONOMIC ANALYSIS OF LAW AND
SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT

Ciências Sociais Aplicadas • 01/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/777433214](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/777433214)

Dayana Ramos Santana Moura¹

Marisa Rossignoli²

RESUMO

O presente artigo apresenta análise da Instrução Normativa nº 142, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 28 de maio de 2024, um ato administrativo que redefine de maneira substancial os procedimentos para a regularização de ocupações informais em terras públicas federais com perfil urbano. Discute-se que esta norma, embora de natureza infralegal, representa uma inovação na intrincada e histórica política fundiária brasileira. O caráter inovador reside em sua abordagem pragmática e descentralizadora, que busca superar décadas de ineficiência burocrática ao simplificar e agilizar a transferência do domínio de áreas urbanas consolidadas, de expansão urbana e de urbanização específica diretamente para a gestão dos municípios. Para fundamentar essa análise, o estudo adota como fundamento o referencial da Análise Econômica do Direito (AED). Por meio desse referencial, a pesquisa investiga suas consequências práticas e sua capacidade de gerar eficiência e bem-estar social. A partir dos postulados da AED, demonstra-se como a nova regulamentação atua diretamente na mitigação de um dos principais entraves à formalização da propriedade no Brasil: os elevados custos de transação. Ao dispensar etapas processuais onerosas e otimizar a comprovação da ocupação por meio de tecnologias de georreferenciamento, a IN nº 142/2024 reduz drasticamente o tempo e os recursos associados ao processo de regularização, fortalecendo a segurança jurídica para milhões de brasileiros e convertendo "capital morto" em ativos econômicos dinâmicos. Adicionalmente, o artigo explora a sinergia entre a política de regularização fundiária impulsionada pela IN nº 142/2024 e duas outras agendas estruturantes para o Estado brasileiro: a implementação do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) e a recém-aprovada Reforma Tributária. Argumenta-se que o sucesso da norma do INCRA não pode ser

avaliado de forma isolada, pois sua eficácia depende da existência de uma infraestrutura de dados territoriais robusta e unificada. A regularização alimenta o CIB com dados confiáveis, e o CIB fornece a base para uma tributação mais equitativa, criando um ciclo virtuoso de formalização, desenvolvimento e arrecadação. O método adotado foi o dedutivo e a pesquisa realizada por meio de revisão bibliográfica. O artigo conclui que IN nº 142/2024 é um catalisador fundamental, cujo impacto máximo será alcançado pela sua integração sistêmica com a modernização da gestão territorial e fiscal do país.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito; Cadastro Imobiliário Brasileiro; Desenvolvimento econômico; Instrução Normativa INCRA nº 142/2024; Regularização Fundiária.

ABSTRACT

This article analyzes Normative Instruction No. 142, issued by the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA) on May 28, 2024, an administrative act that substantially redefines the procedures for the regularization of informal occupations on federal public lands with an urban profile. It argues that this regulation, although of an infralegal nature, represents an innovation in the intricate and historical Brazilian land policy. Its innovative character lies in its pragmatic and decentralizing approach, which seeks to overcome decades of bureaucratic inefficiency by simplifying and expediting the transfer of ownership of consolidated urban areas, urban expansion areas, and specific urbanization areas directly to the management of municipalities. To support this analysis, the study adopts the framework of Economic Analysis of Law (EAL). Through this framework, the research investigates its practical consequences and its capacity to generate efficiency and social well-being. Based on the principles of Economic Law and Economics, this

article demonstrates how the new regulation directly mitigates one of the main obstacles to formalizing property ownership in Brazil: the high transaction costs. By eliminating costly procedural steps and optimizing proof of occupation through georeferencing technologies, IN No. 142/2024 drastically reduces the time and resources associated with the regularization process, strengthening legal security for millions of Brazilians and converting "dead capital" into dynamic economic assets. Additionally, the article explores the synergy between the land regularization policy driven by IN No. 142/2024 and two other structuring agendas for the Brazilian State: the implementation of the Brazilian Real Estate Registry (CIB) and the recently approved Tax Reform. It argues that the success of the INCRA regulation cannot be evaluated in isolation, as its effectiveness depends on the existence of a robust and unified territorial data infrastructure. Regularization feeds the CIB (Central Information System) with reliable data, and the CIB provides the basis for more equitable taxation, creating a virtuous cycle of formalization, development, and revenue collection. The method was deductive, and the research was conducted through a literature review. The article concludes that IN No. 142/2024 is a fundamental catalyst, whose maximum impact will be achieved through its systemic integration with the modernization of the country's territorial and fiscal management.

Keywords: Economic Analysis of Law; Brazilian Real Estate Registry; Economic Development; INCRA Normative Instruction No; 142/2024; Land Regularization.

1. INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana é um tema de crescente e inadiável relevância no contexto brasileiro, especialmente em um cenário

historicamente marcado pela expansão desordenada das cidades e pela premente necessidade de garantir o direito fundamental à moradia digna, a segurança jurídica da propriedade e o acesso universal à infraestrutura adequada. Nesse contexto, as diversas iniciativas de regularização surgem como uma resposta do Estado a essa demanda social, buscando legalizar a ocupação de áreas informais e promover a plena integração socioeconômica de milhões de cidadãos. Entretanto, um dos principais desafios enfrentados por essas políticas é a complexidade burocrática e os elevados custos de transação, que historicamente têm limitado a eficácia das ações governamentais e perpetuado um ciclo de informalidade que afeta negativamente tanto os indivíduos quanto a coletividade (Antoniêto, 2023).

É diante dessa problemática que a presente pesquisa se debruça sobre a Instrução Normativa nº 142, de 28 de maio de 2024, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Este ato normativo, ao redefinir e simplificar drasticamente os procedimentos para a regularização de áreas urbanas em terras públicas federais, representa um potencial mudança de paradigma, configurando o que este trabalho denomina de uma "revolução silenciosa". A pesquisa investiga como essa nova abordagem, fundamentada na descentralização de competências para os municípios, pode ser analisada sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED) como um instrumento de eficiência e desenvolvimento. O objetivo principal é analisar de que forma a percepção dos custos de transação foi abordada pela norma e como sua articulação com agendas estratégicas, como o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) e a Reforma Tributária, é fundamental para a superação dos entraves históricos da política fundiária nacional (Brasil, 2024).

Para abordar esta questão, o trabalho foi dividido em seis tópicos a partir desta introdução, assim, no item 2, intitulado "A Construção Histórica da Informalidade e o Paradigma Constitucional da Propriedade", trará os conceitos fundamentais em que se baseiam a discussão. Será realizada uma análise do processo de urbanização brasileiro e da formação dos núcleos urbanos informais, contextualizando a importância da regularização no cenário nacional. Através de uma revisão da literatura e da legislação, este tópico busca apresentar a base teórica, explicando a transição do conceito de propriedade de um direito absoluto para um direito condicionado ao cumprimento de sua função social, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e como esse princípio se tornou a pedra angular para as políticas de desenvolvimento urbano (Brasil, 1988; Reis; Jantsch, 2024).

O terceiro tópico, A Análise Econômica do Direito como Ferramenta para a Questão Fundiária, voltará o foco para o referencial teórico que guia esta pesquisa. Serão explorados os conceitos centrais da Análise Econômica do Direito (AED), como eficiência, custos de transação (a partir da obra de Ronald Coase) e o fenômeno do "capital morto" (conforme Hernando de Soto). Este item analisará como a aplicação dessas teorias permite diagnosticar as falhas das políticas fundiárias tradicionais e oferece um instrumental poderoso para avaliar a eficiência de novas abordagens normativas, como a proposta pela IN nº 142/2024, demonstrando que a segurança jurídica da propriedade é um vetor para o desenvolvimento econômico (Antoniêto, 2023; Porto; Franco, 2016).

No quarto tópico, "A Evolução da Regularização Fundiária Urbana e o Marco da Lei nº 13.465/2017", investigar-se-á o percurso legislativo da regularização fundiária no Brasil. O capítulo se dedicará a analisar

a Lei nº 13.465/2017, que instituiu a Política de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Serão discutidos seus principais instrumentos e inovações, mas também suas limitações e os desafios encontrados em sua implementação, destacando como a experiência com esta lei preparou o terreno e evidenciou a necessidade de uma simplificação ainda maior dos procedimentos, o que viria a ser o foco da normativa posterior do INCRA (Tartuce, 2018).

Na sequência, "A Revolução Silenciosa da Instrução Normativa nº 142/2024", apresenta o cerne desta pesquisa. Nele, será realizada uma análise minuciosa da IN nº 142/2024, detalhando seu objeto, seus procedimentos e, principalmente, seu mecanismo inovador de doação de áreas diretamente aos municípios. Este capítulo argumentará, com base na AED, por que essa mudança de estratégia representa uma "revolução silenciosa", ao atacar diretamente os custos de transação, descentralizar a gestão e alinhar os incentivos dos entes federativos, promovendo uma abordagem mais ágil e eficiente para a titulação de propriedades (Brasil, 2024).

Feito isto, analisará a interdependência da nova política de regularização com outras duas agendas estruturantes para o país. Será demonstrado como o sucesso da IN nº 142/2024 depende da efetiva implementação do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) como plataforma unificada de dados. Além disso, o capítulo explorará como a Reforma Tributária, ao criar novos impostos sobre operações imobiliárias (IBS/CBS) e vincular sua aplicação ao CIB, gera o incentivo político e econômico necessário para acelerar a consolidação do cadastro nacional, formando um ciclo virtuoso entre regularização, gestão de dados e política fiscal.

Por fim, em "Desafios, Limites e Perspectivas Futuras", dedicar-se-á a uma análise crítica dos obstáculos à implementação da nova normativa. Serão discutidos temas como a capacidade institucional desigual dos municípios brasileiros, os riscos de captura política do processo de regularização em nível local e a necessidade de compatibilizar a agilidade dos procedimentos com a proteção ambiental e o planejamento urbano de longo prazo. Ao final, serão apontadas perspectivas e recomendações para que a "revolução silenciosa" possa, de fato, se consolidar como uma política pública eficaz e transformadora (Antoniêto, 2023). É o que se verá adiante.

2. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA INFORMALIDADE E O PARADIGMA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE

A paisagem urbana brasileira é marcada por uma profunda divisão entre a cidade formal, amparada pela lei, e a cidade informal, onde vivem milhões de brasileiros. Este capítulo analisa como essa informalidade fundiária não é um acaso, but o resultado direto de um processo histórico de urbanização acelerada e de um paradigma jurídico que, por muito tempo, se mostrou inadequado para as demandas sociais do país (Antoniêto, 2023).

A origem do problema remonta ao século XX, com o intenso êxodo rural e a explosão demográfica nas cidades. Sem políticas habitacionais eficazes, uma massa populacional foi empurrada para as periferias e áreas de risco, dando origem às favelas e loteamentos clandestinos. Esse fenômeno consolidou uma cidade à margem da legalidade, caracterizada pela ausência de infraestrutura, serviços básicos e, fundamentalmente, de títulos de propriedade. Viver na irregularidade passou a significar uma condição de permanente

insegurança e vulnerabilidade, impedindo o pleno exercício da cidadania.

Para compreender a mudança proposta pela Constituição de 1988, é crucial analisar o modelo jurídico anterior. Historicamente, o direito de propriedade no Brasil foi concebido sob uma ótica liberal, individualista e absolutista. A propriedade era vista como um direito quase sagrado do indivíduo, que detinha os poderes de usar, gozar e dispor do bem de forma praticamente ilimitada. Nesse modelo, a função da propriedade se esgotava nos interesses de seu titular, e as considerações de ordem social eram secundárias, tratando a ocupação informal como mera ilegalidade a ser combatida (Antoniêto, 2023; Reis; Jantsch, 2024).

Nesse cenário de descompasso, a Constituição Federal de 1988 surge como um marco refundador. A Assembleia Constituinte não apenas reafirmou o direito de propriedade, mas o ressignificou profundamente, inserindo-o na lógica do Estado Democrático e Social de Direito. A propriedade deixou de ser um fim em si mesma para se tornar um instrumento de promoção da dignidade humana e da justiça social (Reis; Jantsch, 2024).

A genialidade da Carta de 1988 está na articulação de seus dispositivos. Ao mesmo tempo em que o artigo 5º garante o direito de propriedade, o inciso seguinte estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social". Isso não é uma mera recomendação, mas uma condição para a legitimidade do próprio direito, harmonizando o interesse individual com as necessidades da coletividade. No contexto urbano, o artigo 182 detalha que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor, vinculando o direito do proprietário às

necessidades coletivas de moradia, saneamento e infraestrutura (Reis; Jantsch, 2024).

Essa nova concepção impôs ao Estado um papel ativo, não apenas de proteger a propriedade, mas de criar políticas para concretizar sua função social. Contudo, a promulgação da Constituição não transformou a realidade por si só. Um profundo hiato persistiu entre o "país formal" da lei e o "país real" das ocupações. Barreiras burocráticas, políticas e econômicas impediram a efetivação da regularização fundiária, e a revolução prometida pela Constituição permaneceu, em grande parte, no papel (Antoniêto O, 2023).

A ausência de títulos de propriedade continuou sendo a regra nos núcleos informais, prejudicando o acesso ao crédito, tolhendo o desenvolvimento econômico e mantendo os moradores em um limbo jurídico. As tentativas legislativas que se seguiram, embora bem-intencionadas, frequentemente falharam por instabilidade e por uma abordagem "de cima para baixo", que não compreendia a realidade social dessas comunidades (Antoniêto, 2023; Ferreira Filho, 2018).

Em suma, o capítulo delinea a jornada de uma urbanização caótica e de um paradigma jurídico individualista até um marco constitucional revolucionário. No entanto, a persistência do abismo entre a norma e a vida concreta evidencia que a mudança legal, embora indispensável, não foi suficiente. Tornou-se claro que era preciso encontrar novos caminhos e ferramentas mais eficazes para, finalmente, transformar a promessa constitucional em realidade.

3. A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Se no tópico anterior delineou-se a construção histórica e o paradigma jurídico que culminaram no abismo entre a cidade formal e a cidade real, é neste momento que se volta para uma abordagem que nos permite não apenas descrever o problema, mas fundamentalmente diagnosticá-lo em sua estrutura mais profunda. A Análise Econômica do Direito (AED) surge, assim, não como uma alternativa fria e calculista ao pensamento jurídico tradicional, mas como uma poderosa ferramenta complementar, uma lente que nos permite transcender a exegese da norma para investigar suas consequências práticas, sua eficiência e sua capacidade de gerar bem-estar social. É com particular interesse que me debruço sobre esta metodologia, pois ela nos permite enxergar com uma clareza cristalina por que, apesar de um arcabouço constitucional tão progressista, a informalidade fundiária permaneceu como uma ferida aberta em nosso tecido social.

A abordagem reside em sua premissa fundamental: as normas jurídicas, como qualquer outra instituição, criam incentivos e custos que moldam o comportamento humano. A AED, portanto, busca prever os efeitos das regras do ponto de vista da eficiência, avaliando se elas contribuem para a maximização da riqueza e do bem-estar da sociedade. No campo do direito de propriedade, essa análise se torna especialmente fecunda. A teoria econômica da propriedade não se contenta em apenas descrever os atributos do domínio; ela investiga como a definição e a proteção dos direitos de propriedade afetam as decisões dos indivíduos, os investimentos e, em última análise, o desenvolvimento econômico. Quando os direitos de propriedade são bem definidos, claros e seguros, o bem-estar social tende a aumentar, pois os benefícios de uma utilização mais eficiente e racional dos recursos superam os prejuízos (Kloh, 2019).

O conceito mais revolucionário que a AED nos oferece para a compreensão da questão fundiária é, sem dúvida, o de custos de transação, imortalizado pelo gênio de Ronald Coase. Coase demonstrou que, no mundo real, os mercados não funcionam de forma perfeita e sem atritos. Para realizar qualquer negócio, os agentes incorrem em custos: o custo de obter informação sobre o bem e as partes, o custo de negociar os termos do acordo e o custo de garantir o seu cumprimento. Quando esses custos de transação são excessivamente altos, os negócios simplesmente não acontecem, mesmo que fossem mutuamente benéficos. O mercado, sozinho, torna-se um mecanismo caro e ineficiente, fazendo com que os agentes gastem tempo, energia e recursos desproporcionais para alcançar seus objetivos (Antoniêto, 2023).

Aplicar essa teoria ao mercado imobiliário informal brasileiro é como acender uma luz em um quarto escuro. A crise de titulação de propriedade em nosso país está intrinsecamente ligada aos custos de transação proibitivos impostos aos mais pobres. A complexidade burocrática, a morosidade dos processos, a incerteza jurídica e a dificuldade de obter informações confiáveis sobre a cadeia dominial de um imóvel representam barreiras quase intransponíveis. Para um morador de uma comunidade informal, os custos para regularizar sua posse são tão elevados que a decisão racional, do ponto de vista puramente econômico, é permanecer na informalidade. O sistema registral, que deveria ser a ferramenta para reduzir os custos de informação e vigilância, torna-se, paradoxalmente, a própria fonte desses custos para uma vasta parcela da população.

É aqui que o trabalho de Soto se conecta com a realidade. Ao investigar por que o capitalismo triunfou em alguns países e falhou em outros, de Soto deparou-se com o fenômeno que ele batizou de

capital morto. Ele concluiu que a população mais pobre não vive na clandestinidade imobiliária por escolha, mas porque os custos para se tornar legal são altíssimos. Como resultado, trilhões de dólares em ativos imobiliários ao redor do mundo permanecem mortos: não podem ser usados como garantia para obter crédito, não podem ser vendidos em um mercado formal e seguro, e não podem servir de base para investimentos produtivos. Esses ativos existem, mas o sistema legal não os reconhece, impedindo a geração de riqueza, o acesso ao capital e, por consequência, o próprio desenvolvimento econômico (Soto, 2001).

A solução para despertar esse capital adormecido, segundo a AED, passa por uma reestruturação fundamental do sistema de direitos de propriedade. A proteção à exclusividade e a clareza na definição desses direitos estimulam a produção e o desenvolvimento, pois o indivíduo tem a segurança de que poderá colher os frutos de seu trabalho e de seus investimentos. Um sistema registral confiável, onde a matrícula do imóvel funciona como sua certidão de nascimento, contendo todo o seu histórico, é o divisor de águas para um mercado fluente. Ele reduz drasticamente os custos de transação relativos à informação e, conseqüentemente, os de vigilância, pois a confiança no registro público substitui a necessidade de investigações privadas caras e incertas (Antoniêto, 2023).

4. A EVOLUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O MARCO DA LEI N° 13.465/2017

A jornada legislativa para enfrentar o desafio da informalidade urbana no Brasil é longa e sinuosa, marcada por tentativas que, embora meritórias, revelaram-se fragmentadas e insuficientes para

lidar com a magnitude do problema. Antes de nos debruçarmos sobre o marco que é a Lei nº 13.465/2017, é imperativo compreender o terreno sobre o qual ela foi edificada. O percurso legislativo anterior foi pavimentado por uma série de diplomas que buscaram, cada um a seu modo, oferecer soluções. Contudo, a prática demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro carecia de um sistema de regularização fundiária que fosse, ao mesmo tempo, abrangente, coeso e, acima de tudo, pragmático. As abordagens anteriores, muitas vezes, tentavam forçar a complexa realidade dos núcleos informais a se encaixar em modelos jurídicos rígidos e inadequados, gerando processos caros, demorados e com baixa efetividade (Denaldi; Ferrara, 2019).

É nesse contexto de esgotamento do modelo anterior que surge a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. A nova lei não se propôs a ser apenas mais um remendo na colcha de retalhos legislativa; ela nasceu com a ambição de ser um novo marco legal, um sistema integrado que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana em todo o território nacional. O Ministério das Cidades, à época, saudou a norma como um processo desburocratizado, destinado a simplificar, agilizar e destravar os procedimentos, ampliando o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda e impulsionando o desenvolvimento econômico (Ricalde, 2023).

A grande virtude da Lei nº 13.465/2017 foi a criação de um ecossistema de instrumentos jurídicos e urbanísticos destinados a simplificar, agilizar e desjudicializar o processo de regularização. A lei instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB), que compreende um conjunto de medidas para adequar os núcleos urbanos informais e garantir a titulação de seus ocupantes. De forma inteligente, a REURB foi dividida em duas modalidades: a

REURB de Interesse Social (REURB-S), aplicável aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, com isenção de custas e emolumentos e maior flexibilidade urbanística; e a REURB de Interesse Específico (REURB-E), destinada aos demais casos, com os custos do processo sendo, em regra, arcados pelos beneficiários. Essa distinção foi fundamental para direcionar os esforços e os subsídios do poder público para onde eles eram mais necessários, em linha com o princípio da isonomia material ((Denaldi; Ferrara, 2019).

O instrumento mais poderoso e inovador trazido pela lei foi, sem dúvida, a Legitimação Fundiária. Concebida como um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade, a legitimação fundiária é conferida por um ato do poder público àquele que detém a posse em um núcleo urbano informal consolidado até 22 de dezembro de 2016. Sua natureza de aquisição originária é o seu grande trunfo: ela "limpa" a matrícula do imóvel, extinguindo quaisquer ônus, direitos reais e gravames que incidissem sobre ele anteriormente. Essa medida representa um ataque direto e frontal aos custos de transação, pois elimina a necessidade de longas e dispendiosas investigações sobre a cadeia dominial do imóvel, conferindo ao novo proprietário um título seguro e livre de embaraços passados (BRASIL, 2017).

Ao lado da Legitimação Fundiária, a lei também previu a Legitimação de Posse, um instrumento que, embora menos potente, serve como um importante passo intermediário.

Trata-se de um ato do poder público que reconhece formalmente a posse de um ocupante, conferindo-lhe um título que, após o prazo de cinco anos e o cumprimento dos requisitos da usucapião, pode

ser convertido automaticamente em propriedade. Esse mecanismo oferece uma segurança jurídica imediata ao possuidor, permitindo-lhe defender sua posse e, ao mesmo tempo, estabelece um caminho claro para a aquisição definitiva do domínio, mais uma vez reduzindo a incerteza e os custos associados à informalidade (Brasil, 2017).

Apesar de seus inegáveis avanços, a experiência com a implementação da Lei nº 13.465/2017 também expôs suas limitações e os desafios que ainda persistiam. Um dos principais desafios que a prática revelou foi a grande dependência da capacidade técnica, administrativa e financeira dos municípios para levar a cabo os complexos procedimentos da REURB. A lei transferiu para os municípios a responsabilidade de conduzir o processo, desde o levantamento topográfico e cadastral até a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Contudo, a realidade brasileira é de uma profunda desigualdade entre os mais de 5.500 municípios, muitos dos quais não possuem corpo técnico qualificado, recursos orçamentários ou estrutura administrativa para dar conta dessa demanda. A falta de capacidade institucional para atuar no nível local tornou-se um dos principais gargalos para a efetividade da lei (Macedo, 2020).

Ademais, a própria complexidade do fluxo procedimental da REURB, com suas diversas etapas (notificações, estudos técnicos, aprovações, emissão da CRF, registro), embora mais simples que os modelos anteriores, ainda representava um custo de transação considerável. A necessidade de múltiplos atos e da intervenção de diversos atores (prefeitura, cartório, e por vezes o judiciário) mantinha o processo mais longo e oneroso do que o desejável, especialmente para a população de baixa renda. A experiência com

a Lei nº 13.465/2017, portanto, foi um aprendizado crucial. Ela demonstrou que a direção estava correta: a criação de instrumentos de titulação mais potentes e a simplificação dos requisitos eram o caminho. Contudo, ela também evidenciou que era preciso ir além (Macedo, 2020).

Foi essa experiência que preparou o terreno e tornou evidente a necessidade de uma simplificação ainda mais radical dos procedimentos, especialmente no que tange às terras públicas. Se a burocracia interna dos próprios entes federativos era um gargalo, a solução lógica seria criar um atalho, um mecanismo que permitisse transferir o imóvel público diretamente para o ente mais próximo do cidadão – o município – para que este, munido dos instrumentos da REURB, pudesse finalizar a titulação de forma mais célere. A Lei nº 13.465/2017, com seus acertos e suas limitações, cumpriu seu papel histórico de reformar o paradigma da regularização. Ao mesmo tempo, ela iluminou o caminho para o próximo passo evolutivo: a busca por uma simplificação administrativa que pudesse, finalmente, destravar o processo em uma escala compatível com a dimensão do desafio. É o foco nessa normativa posterior, que busca exatamente essa simplificação, que ocupará o centro da análise no tópico seguinte.

5. DESAFIOS ESTRUTURAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS DA REURB. A REVOLUÇÃO SILENCIOSA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 142/2024

Se a Lei nº 13.465/2017 representou uma reforma estrutural no paradigma da regularização fundiária, a Instrução Normativa nº 142, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 28 de maio de 2024, pode ser compreendida como a

sua mais aguda e pragmática evolução. Este ato normativo, embora de natureza infralegal, constitui o cerne da presente pesquisa por promover o que se pode denominar de uma "revolução silenciosa" na gestão de terras públicas federais com perfil urbano. Sua importância não reside na criação de novos e complexos institutos jurídicos, mas, ao contrário, na sua genial simplicidade: a criação de um procedimento administrativo expedito para a transferência de domínio de áreas da União diretamente para os municípios. Ao fazê-lo, a IN nº 142/2024 ataca frontalmente o principal entrave que persistia mesmo após a REURB: os elevados custos de transação e a morosidade burocrática inerentes aos processos que envolvem a administração pública federal.

O objeto da Instrução Normativa é claro e direto. Conforme seu artigo 1º, ela "estabelece os procedimentos necessários à regularização fundiária, mediante doação aos municípios, de áreas urbanas consolidadas, de expansão urbana e de urbanização específica". As áreas abrangidas são aquelas incidentes em terras públicas federais do próprio INCRA, em qualquer localidade, e em terras da União administradas pelo INCRA na Amazônia Legal. A norma, portanto, foca em um universo específico, porém vasto e de grande relevância social: os inúmeros núcleos urbanos que, ao longo de décadas, se formaram e se consolidaram sobre terras federais, permanecendo em um limbo jurídico que impedia tanto o desenvolvimento pleno da cidade quanto a segurança jurídica de seus moradores.

A estratégia central da IN nº 142/2024 é a descentralização radical. Em vez de manter um fluxo processual complexo, no qual o INCRA conduziria um longo e custoso processo de regularização para, só então, titular individualmente cada ocupante, a norma cria um

"atalho" de eficiência. Ela permite que o município, o ente federativo mais próximo da realidade local e o principal interessado no ordenamento de seu território, requeira a doação da área total do núcleo urbano informal. Uma vez efetivada a doação, a área deixa de ser um imóvel federal e passa a integrar o patrimônio municipal. A partir daí, o município, já como titular do domínio e munido de todo o ferramental da Lei nº 13.465/2017 (a REURB), fica responsável por promover a regularização e a titulação final dos ocupantes.

Do ponto de vista da Análise Econômica do Direito (AED), essa mudança de estratégia é brilhante. Ela opera uma drástica redução dos custos de transação em múltiplas frentes. Primeiramente, elimina a necessidade de o INCRA, um órgão de estrutura federal e com foco na questão agrária, se envolver em milhares de microprocessos de regularização urbana, que demandariam vistorias individuais, análises cadastrais complexas e a emissão de incontáveis títulos. A norma substitui essa miríade de atos por um único ato macro: a doação da gleba ao município. Os custos de informação, negociação e execução, que seriam altíssimos para o órgão federal, são massivamente reduzidos.

Em segundo lugar, a IN nº 142/2024 alinha os incentivos dos agentes envolvidos, um princípio fundamental da AED para a criação de normas eficientes. Para o INCRA, a doação representa a solução de um passivo administrativo, regularizando a situação de uma área que, na prática, já não possuía mais vocação agrícola ou função estratégica para a União. Para o município, o incentivo é duplo e poderoso: ao receber a área, ele ganha a capacidade de ordenar seu território, integrar o núcleo urbano à malha da cidade, prover infraestrutura e, crucialmente, ampliar sua base de arrecadação tributária através do IPTU e do ITBI, que passarão a incidir sobre

imóveis antes "invisíveis" para o fisco. Para os ocupantes, a transferência da área para o município aproxima a solução, tornando o poder público mais acessível e o processo de titulação, via REURB municipal, mais ágil e palpável. Cria-se, assim, uma situação de ganhos mútuos (*win-win*), onde todos os atores têm razões para colaborar com o processo.

O procedimento delineado pela Instrução Normativa reflete essa busca pela eficiência e simplicidade. O processo se inicia com um requerimento do município, instruído com documentos básicos que identificam o prefeito e a área pretendida, incluindo seu georreferenciamento (Art. 6º). Um dos documentos mais significativos exigidos é a "Declaração ou laudo assinado por técnico habilitado atestando que a área objeto do pedido de doação perdeu sua vocação agrícola" (Anexo II). Este requisito é emblemático da lógica pragmática da norma: ela parte do reconhecimento da realidade fática. Se a terra, na prática, já é uma cidade, não há por que insistir em tratá-la sob uma ótica rural.

A análise do INCRA, conforme os artigos 7º a 16º, concentra-se em verificações essenciais e objetivas, afastando-se de análises subjetivas e procrastinatórias. A Superintendência Regional verifica a conformidade documental, as condições de ocupação (se a área de fato corresponde a um núcleo urbano consolidado, de expansão ou de urbanização específica) e, crucialmente, realiza uma análise de sobreposições para garantir que a área não incida sobre terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas ou áreas de interesse da defesa, conforme as vedações do artigo 5º. Notavelmente, a avaliação do Valor da Terra Nua (VTN) para fins de registro da doação é simplificada, tendo como base a pauta de

valores do próprio INCRA e dispensando a vistoria da área (Art. 12, Parágrafo único), mais um ponto de redução de custos e tempo.

Após a instrução processual em nível regional e a deliberação do Comitê de Decisão Regional sobre o interesse público da doação, o processo é encaminhado para a emissão do título. O "Título de Doação de Imóvel Rural" (Anexo I), embora mantenha a nomenclatura, é o instrumento que formaliza a transferência da propriedade da União para o município. Este título contém cláusulas resolutivas que garantem o cumprimento da finalidade da doação, como a obrigação de o município promover a regularização fundiária e urbanística no prazo de cinco anos, sob pena de reversão do imóvel à União. Essa condição funciona como um mecanismo de garantia (*enforcement*), assegurando que a doação não seja um fim em si mesma, mas o meio para alcançar o objetivo final: a titulação dos ocupantes e a integração do núcleo à cidade.

É por essa soma de fatores – simplicidade radical, descentralização, alinhamento de incentivos e foco na eficiência – que a Instrução Normativa nº 142/2024 pode ser considerada uma "revolução silenciosa". Silenciosa porque, sendo um ato administrativo, não possui a mesma visibilidade de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional, mas sua capacidade de transformar a realidade fundiária é, potencialmente, imensa. Ela não revoga a Lei da REURB; pelo contrário, ela a potencializa. Ela funciona como um "desobstruidor de artérias", liberando as terras federais para que o "sangue" dos instrumentos da REURB, agora sob a gestão municipal, possa fluir e chegar à ponta, ao cidadão que aguarda há décadas pela segurança de seu lar.

Ao reduzir drasticamente os custos de transação para a primeira e mais complexa etapa do processo – a transferência do domínio federal –, a norma permite que os recursos (humanos, técnicos e financeiros) do poder público, em todas as esferas, sejam concentrados naquilo que efetivamente gera valor para a sociedade: o planejamento urbano, a implantação de infraestrutura e a entrega do título de propriedade à população. A experiência com a Lei nº 13.465/2017 havia mostrado que, mesmo com bons instrumentos, a complexidade do ponto de partida era um obstáculo. A IN nº 142/2024 aprendeu essa lição e redesenhou o ponto de partida, tornando a jornada da regularização mais curta, mais barata e, conseqüentemente, mais provável de ser concluída com sucesso. É a materialização, em nível infralegal, de uma política pública inteligente, que confia no ente local e que utiliza a análise de conseqüências econômicas para desenhar um procedimento mais eficiente e, em última análise, mais justo.

6. A SINERGIA ESTRATÉGICA: REGULARIZAÇÃO, CADASTRO IMOBILIÁRIO E REFORMA TRIBUTÁRIA

A "revolução silenciosa" promovida pela Instrução Normativa nº 142/2024, analisada no capítulo anterior, não pode ser compreendida como um fenômeno isolado. Sua real potência e sua capacidade de transformar estruturalmente a gestão territorial no Brasil dependem, de forma indissociável, de sua articulação com duas outras agendas estratégicas e de grande envergadura: a consolidação de um cadastro imobiliário nacional unificado e a implementação da Reforma Tributária sobre o consumo. Este capítulo se dedica a desvendar essa complexa e poderosa sinergia, demonstrando como a regularização fundiária, a gestão de dados e a política fiscal formam um tripé interdependente, no qual o avanço de uma das

pernas impulsiona e é impulsionado pelo avanço das outras, criando um ciclo virtuoso com o potencial de modernizar o Estado e promover o desenvolvimento socioeconômico.

O primeiro pilar desta tríade é a própria política de regularização fundiária, catalisada pela IN nº 142/2024. Como vimos, seu objetivo é transformar "capital morto" em capital ativo, trazendo para a formalidade milhões de imóveis que hoje existem à margem da lei. Cada imóvel regularizado e titulado é uma nova unidade de informação que precisa ser registrada, organizada e gerenciada pelo Estado. A regularização, portanto, não é um fim em si mesma; ela é o ponto de partida para a construção de um mapa fiel e completo do território nacional. Sem um sistema robusto para receber e organizar esses novos dados, a titulação em massa correria o risco de se tornar um esforço descoordenado, gerando novos focos de insegurança jurídica no futuro (Antoniêto, 2023).

É aqui que entra o segundo pilar: o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Instituído no âmbito do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), o CIB representa a tentativa mais ambiciosa do Estado brasileiro de superar a histórica fragmentação de seus cadastros. A ideia é criar um identificador único, um "CPF do imóvel", que integre as diversas bases de dados existentes – o registro de imóveis dos cartórios, o cadastro fiscal dos municípios, o cadastro de imóveis rurais do INCRA (CNIR), o Cadastro Ambiental Rural (CAR), entre outros. O CIB não substitui esses cadastros de origem, mas funciona como uma camada de interoperabilidade, um "tradutor universal" que permite que os diferentes sistemas "conversem" entre si (Lacerda et al., 2025; Brasil, 2022).

A relação entre a regularização e o CIB é de mútua dependência. A IN nº 142/2024, ao acelerar a titulação, gera um volume massivo de novos imóveis formais que precisam ser inscritos no CIB, alimentando e enriquecendo a base de dados nacional. Por outro lado, o sucesso e a segurança jurídica da própria regularização dependem da existência de um cadastro unificado. É o CIB que garantirá que o novo título emitido pelo município seja reconhecido nacionalmente, que não haja sobreposição com outros registros e que a informação sobre a propriedade seja estável, segura e acessível para fins fiscais, creditícios e de planejamento (Lacerda et al., 2025).

Contudo, a criação de um cadastro nacional unificado é um desafio monumental, que há décadas enfrenta resistências políticas e dificuldades técnicas. A heterogeneidade dos sistemas municipais, a falta de padronização e a ausência de um incentivo forte o suficiente para que todos os entes federativos e os cartórios aderissem ao sistema sempre foram grandes obstáculos. É neste ponto que o terceiro pilar da sinergia se revela como o catalisador decisivo: a Reforma Tributária (Brasil, 2025).

A Reforma Tributária, ao instituir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), redesenhou a tributação sobre o consumo no país. Crucialmente, ela incluiu as operações com bens imóveis (como alienação, locação e arrendamento) no fato gerador desses novos tributos. Para viabilizar a fiscalização e a arrecadação do IBS/CBS sobre essas operações, a Lei Complementar nº 214/2025 tornou obrigatória a inscrição de todos os imóveis, rurais e urbanos, no Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). O artigo 59 da referida lei é explícito ao determinar que o CIB é um dos cadastros de identificação única para fins de sujeição ao IBS

e à CBS e que suas informações terão "integração, sincronização, cooperação e compartilhamento obrigatório e tempestivo" entre todas as administrações tributárias (Brasil, 2025).

Essa determinação legal cria o incentivo econômico e político que faltava para a consolidação do CIB. A arrecadação dos novos tributos, que serão compartilhados entre União, estados e municípios, passa a depender diretamente da existência de um cadastro imobiliário completo e confiável. Municípios e estados agora têm um interesse fiscal direto em alimentar o CIB com seus dados, pois isso se traduzirá em receita. A Receita Federal, por sua vez, tem o mandato legal para coordenar essa integração, transformando o Sinter na plataforma operacional dessa nova arquitetura fiscal. A Reforma Tributária, portanto, funciona como o "motor" que impulsiona a engrenagem do cadastro nacional (Lacerda et al., 2025).

Fecha-se, assim, um ciclo virtuoso e estratégico. A regularização fundiária (via IN 142/2024) traz os imóveis informais para a legalidade, gerando a "matéria-prima" informacional. O Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) organiza essa matéria-prima em uma base de dados unificada, segura e interoperável, criando a infraestrutura para a gestão territorial moderna. E a Reforma Tributária (IBS/CBS) fornece o incentivo fiscal e o mandato político para que todos os atores colaborem com a construção e manutenção dessa infraestrutura, garantindo sua sustentabilidade e eficácia.

Em suma, a interdependência dessas três agendas revela uma visão de Estado mais inteligente e integrada. A regularização deixa de ser apenas uma política social de moradia para se tornar também um pilar da política fiscal. O cadastro deixa de ser um mero repositório

de dados para se tornar a espinha dorsal da arrecadação e do planejamento. E a tributação deixa de ser um fim em si mesma para se tornar o incentivo para a organização do território. É a convergência da política social, da gestão de dados e da política fiscal que confere à "revolução silenciosa" da regularização fundiária o seu verdadeiro potencial transformador.

7. DESAFIOS, LIMITES E PERSPECTIVAS FUTURAS

A análise empreendida no artigo demonstrou o enorme potencial transformador contido na sinergia entre a regularização fundiária, o cadastro unificado e a reforma fiscal. A Instrução Normativa nº 142/2024, em particular, surge como uma peça de engenharia normativa pragmática e inteligente, capaz de catalisar esse processo. Contudo, a transição de uma promessa bem desenhada no papel para uma política pública eficaz e de amplo alcance é uma jornada repleta de obstáculos. Seria uma ingenuidade analítica ignorar os desafios e limites que se impõem à implementação desta "revolução silenciosa". Este capítulo final se dedica, portanto, a uma análise crítica desses obstáculos, apontando perspectivas e recomendações para que o potencial identificado não se perca em meio às complexidades da realidade brasileira (Macedo, 2021).

O primeiro e talvez mais formidável desafio reside na profunda desigualdade de capacidade institucional dos municípios brasileiros. A estratégia da IN nº 142/2024 é descentralizar, transferindo a responsabilidade da regularização para o ente local. Essa lógica é impecável em teoria, mas perigosa na prática se não for acompanhada de mecanismos de suporte. A realidade dos mais de 5.500 municípios do país é abissalmente heterogênea.

Enquanto grandes capitais e cidades médias possuem corpos técnicos qualificados (arquitetos, engenheiros, procuradores) e orçamentos robustos, uma vasta maioria de municípios pequenos e de baixa arrecadação carece da estrutura mínima necessária para conduzir um processo de REURB. A elaboração de levantamentos topográficos, projetos urbanísticos, estudos ambientais e a própria análise jurídica dos processos demandam uma capacidade técnica e financeira que muitos simplesmente não possuem. Sem um forte programa de apoio federal e estadual, há um risco real de que a "revolução silenciosa" se restrinja aos municípios mais ricos, aprofundando ainda mais as desigualdades regionais e deixando para trás, mais uma vez, as populações mais vulneráveis (Macedo, 2021).

O segundo grande risco, intrinsecamente ligado à descentralização, é o da captura política e do uso clientelista do processo de regularização. Ao transferir para o prefeito e para a estrutura municipal o poder de decidir sobre a titulação de milhares de imóveis, a norma, involuntariamente, cria um instrumento de poder político de grande magnitude. Em contextos de baixa transparência e frágil controle social, o processo de regularização pode ser facilmente cooptado, sendo utilizado não como uma política de Estado para garantir um direito universal, mas como uma ferramenta de barganha eleitoral. A escolha das áreas a serem regularizadas, a agilidade na tramitação dos processos e a própria entrega dos títulos podem passar a seguir critérios de lealdade política, e não de necessidade técnica e social. Tal desvio desvirtuaria completamente o propósito da lei, transformando um instrumento de cidadania em um mecanismo de perpetuação de práticas clientelistas que tanto mal fazem à nossa democracia (Ferrara; Denaldi, 2019).

O terceiro desafio crítico é a necessidade de compatibilizar a agilidade dos procedimentos com a proteção ambiental e o planejamento urbano de longo prazo. A busca pela eficiência e pela redução dos custos de transação, que é a grande virtude da nova abordagem, não pode se converter em uma "regularização a qualquer custo". A simplificação dos processos não pode significar a negligência de análises ambientais rigorosas, especialmente em um país com a complexidade socioambiental do Brasil. Existe o perigo de que, na ânsia por titular, os municípios acabem por consolidar ocupações em áreas de risco geológico, em zonas de proteção de mananciais ou em áreas de preservação permanente (APPs), gerando um passivo ambiental e social que custará muito mais caro no futuro. A regularização precisa ser um ato de ordenamento, e não de convalidação do caos. Ela deve estar integrada ao Plano Diretor e a uma visão de futuro para a cidade, garantindo que a solução de hoje não se torne o problema de amanhã (Ricalde, 2023).

Diante desses desafios, o sucesso da nova política fundiária dependerá da adoção de um conjunto de perspectivas e recomendações estratégicas. Para mitigar a desigualdade institucional, é fundamental que a União e os estados estruturarem programas de apoio aos municípios, oferecendo não apenas recursos financeiros, mas, principalmente, assistência técnica, por meio de consórcios intermunicipais, escritórios regionais de apoio e a disponibilização de plataformas digitais que padronizem e simplifiquem a gestão do processo de REURB. Para combater o risco de captura política, o fortalecimento dos mecanismos de controle social é indispensável. A realização de audiências públicas, a criação de conselhos municipais de desenvolvimento urbano com participação paritária da sociedade civil e a garantia de total transparência em todas as etapas do processo são salvaguardas

essenciais para assegurar que a regularização seja conduzida como uma política pública republicana (Macedo, 2021).

Finalmente, para equilibrar agilidade e sustentabilidade, é preciso que o arcabouço normativo federal estabeleça diretrizes claras e inegociáveis sobre as áreas passíveis e não passíveis de regularização, especialmente no que tange às questões ambientais e de risco. A regularização deve ser vista como uma oportunidade para corrigir problemas, e não para consolidá-los. Isso pode incluir a exigência de soluções de engenharia em áreas de risco mitigável ou, em casos extremos, o reassentamento de famílias como condição para a regularização do restante do núcleo urbano. A integração da REURB com os planos diretores e com a legislação ambiental não é um obstáculo burocrático, mas a garantia de que a cidade que se formaliza hoje será uma cidade mais justa, segura e sustentável amanhã (Ricalde, 2023).

Em conclusão, a transformação iniciada pela IN nº 142/2024 e potencializada pela sinergia com o CIB e a Reforma Tributária representa a mais promissora janela de oportunidade das últimas décadas para enfrentarmos a chaga da informalidade fundiária. Contudo, o sucesso não é um destino garantido. Ele será o resultado de uma ação consciente e coordenada de todos os níveis de governo e da sociedade para construir as salvaguardas institucionais, políticas e ambientais necessárias. Se formos capazes de transformar o potencial desta nova arquitetura normativa em uma política de Estado robusta, transparente e socialmente controlada, estaremos, de fato, consolidando um legado de dignidade, cidadania e desenvolvimento para milhões de brasileiros.

8. CONCLUSÃO

A transformação iniciada pela IN nº 142/2024 e potencializada pela sinergia com o CIB e a Reforma Tributária representa a mais promissora janela de oportunidade das últimas décadas para enfrentarmos a chaga da informalidade fundiária. Contudo, o sucesso não é um destino garantido. Ele será o resultado de uma ação consciente e coordenada de todos os níveis de governo e da sociedade para construir as salvaguardas institucionais, políticas e ambientais necessárias. Se formos capazes de transformar o potencial desta nova arquitetura normativa em uma política de Estado robusta, transparente e socialmente controlada, estaremos, de fato, consolidando um legado de dignidade, cidadania e desenvolvimento para milhões de brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONIETTO, Guilherme Galhardo. **A Regularização Fundiária Urbana sob a ótica da Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Dialética, 2023.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Decreto n. 8.764, de 10 de maio de 2016. **Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Decreto n. 11.208, de 26 de setembro de 2022. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis.** Brasília: Diário Oficial da União, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11208.htm#art12 . Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. **Altera o Sistema Tributário Nacional.** Brasília: Diário Oficial da União, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Instrução Normativa nº 142, de 28 de maio de 2024. Brasília: Diário Oficial da União, 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-142-de-28-de-maio-de-2024-563365636>. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. **Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.** Brasília: Diário Oficial da União, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001. **Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Receita Federal lança Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)**. Brasília, 1 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/receita-federal-lanca-sistema-nacional-de-gestao-de-informacoes-territoriais-sinter>. Acesso em: 10 jan. 2026.

DENALDI, Rosana e FERRARA Luciana. **O projeto de regularização fundiária urbana: requisitos e aplicação frente às demandas da urbanização de interesse social**. In:Regularização Fundiária Urbana. LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

DOS REIS, Jorge Renato; JANTSCH, Marcela Araujo. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOB O VIÉS DA SOLIDARIEDADE ENQUANTO DEVER FUNDAMENTAL. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 131-147, 2024. DOI: 10.5433/1980-511X.2024.v19.n2.46025. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/46025>. Acesso em: 10 jan. 2026.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017 / The logic behind landholding regularization policies: the paradigm changed by law 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 10,

n. 3, p. 1449–1482, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/32040>. Acesso em: 10 jan. 2026.

KLOH, Gustavo. **Teoria Econômica da Propriedade e dos Contratos**. Em PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio J. Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. *Direito e Economia: diálogo*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2019.

LACERDA, Estenio Max; MEIRA, Marina Rocha; GOURSAND, Katia Vanessa Gomes; BARBIERO, Marco Aurélio. **Desafios para Geração do Identificador Único de Imóveis Rurais e Urbanos no Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB)**. *Avanços na Representação do Conhecimento, [S. l.]*, v. 2, pág. 25–36, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/advances-kr/article/view/59750>. Acesso em: 12 jan. 2026.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: coisas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismo de Titulação dos Ocupantes** V. In: Alberto Gentil de Almeida Pedroso (Org.). *(Direito Imobiliário)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PORTO, Antônio José Maristrello; FRANCO, Paulo Fernando. Uma análise também econômica do direito de propriedade. **Economic Analysis of Law Review**, v. 7, n. 1, p. 207-232, 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6473>. Acesso em: 12 jan. 2026.

RICALDE, Mário do Carmo. **Regularização Fundiária Rural e Urbana. Impactos da lei nº 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2018

SILVA, Suzana Daniela Rocha Santos e; BUENO, Regis Fernandes; BRANDÃO, Artur Caldas Uma análise dos impactos das seis declarações do CADASTRO 2014 no desenvolvimento do sistema cadastral brasileiro. FIG Joint Land Administration Conference, [S. l.], v. 1, n. 1, 2025. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/fig/article/view/8848>. Acesso em: 11 jan. 2026.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital:** Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TARTUCE, Flávio. Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 03, p. 1-23, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>. Acesso em: 10 jan. 2026.

¹ Advogada. Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília/UNIMAR. Mestre em Direito pela Universidade de Marília/UNIMAR. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Paulista. Graduada em Direito pelo Instituto de Ensino Superior Planalto em Brasília /DF. Membro da Comissão Especial de Assuntos Fundiários e Habitacionais no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil- CFOAB. Assessora Especial da Prefeitura Municipal de Caxias/MA.

² Professora do PPGD – UNIMAR. Pós – Doutora em Direito pela UENP (Universidade Estadual do Norte do Paraná). Doutora em Educação pela UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba /SP).

Mestre em Economia pela PUC - SP e Graduada em Economia pela
UNESP - Araraquara/SP. Conselheira Estadual do CORECON-SP –
Conselho Regional de Economia de São Paulo.

<https://orcid.org/0000-0001-6223-9146>