

Informalidade imobiliária no Brasil

Dimensões, fatores estruturais e efeitos socioeconômicos

INORGIN — Instituto Nacional de Organização de Imóveis Informais

Estudo Técnico-Científico E-01/2026 | Edição 2026

Natureza da publicação. Estudo técnico-institucional de revisão documental e bibliográfica. Não constitui pesquisa de campo, parecer jurídico, laudo, avaliação imobiliária ou publicação submetida a revisão por pares. As interpretações são gerais e não substituem a análise de situações concretas pelos profissionais e órgãos competentes.

Resumo

O estudo examina a informalidade imobiliária brasileira como fenômeno multidimensional, distinguindo-a da precariedade habitacional e das categorias jurídicas específicas de irregularidade fundiária. Adota-se revisão narrativa de legislação, pesquisas oficiais e literatura técnico-científica, com ênfase no Censo Demográfico 2022, na Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais do Ipea e no regime instituído pela Lei nº 13.465/2017. A análise demonstra que não existe uma estatística nacional única capaz de contabilizar todos os imóveis com lacunas registrais, contratuais, urbanísticas, construtivas, cadastrais ou sucessórias. Os dados sobre Favelas e Comunidades Urbanas revelam a escala territorial de uma parcela do fenômeno, mas não podem ser convertidos em estimativa do universo total de imóveis informais. Identificam-se fatores associados à formação e à persistência da informalidade: urbanização desigual, insuficiência de oferta habitacional formal, parcelamento irregular, custos de formalização, transmissões sucessivas sem registro, desatualização cadastral e fragmentação institucional. Seus efeitos incidem sobre segurança jurídica, liquidez, acesso ao crédito, planejamento urbano, arrecadação, proteção ambiental e transmissão intergeracional do patrimônio. Conclui-se que políticas de regularização e instrumentos privados de organização documental cumprem funções complementares, desde que preservados os limites entre informação cadastral e constituição oficial de direitos.

Palavras-chave: informalidade imobiliária; irregularidade fundiária; precariedade habitacional; registro de imóveis; Reurb; organização documental.

1. Introdução

A informalidade imobiliária integra a formação histórica das cidades brasileiras e assume configurações diversas: favelas consolidadas, loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos habitacionais sem titulação concluída, chácaras subdivididas por instrumentos particulares, construções não averbadas, ocupações em áreas públicas ou ambientalmente sensíveis, imóveis transmitidos por herança sem registro da partilha e cadeias de cessões conhecidas como contratos de gaveta. A heterogeneidade impede que o fenômeno seja explicado apenas pela ausência de escritura.

O problema central deste estudo é determinar como a informalidade imobiliária pode ser conceituada e analisada sem misturar realidades estatísticas e jurídicas diferentes. A hipótese orientadora é que a informalidade resulta de desalinhamentos entre quatro camadas: realidade física, ocupação social, relação jurídica alegada e informação reconhecida pelos sistemas oficiais.

Quanto maior a distância entre essas camadas, maior tende a ser o custo de verificar, transmitir ou regularizar o direito.

O objetivo geral é sistematizar dimensões, fatores estruturais e efeitos socioeconômicos da informalidade imobiliária no Brasil. Os objetivos específicos são: (a) delimitar conceitos; (b) avaliar o alcance das principais fontes nacionais; (c) organizar os mecanismos de formação e persistência; e (d) indicar implicações para políticas públicas e iniciativas de organização técnico-documental.

2. Procedimentos metodológicos

Trata-se de estudo qualitativo, exploratório e descritivo, baseado em revisão narrativa e análise documental. Foram examinados:

1. legislação federal sobre propriedade, registros públicos, parcelamento do solo e regularização fundiária;
2. publicações do IBGE relativas às Favelas e Comunidades Urbanas do Censo Demográfico 2022;
3. a Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, desenvolvida pelo Ipea e parceiros;
4. documentos do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional de Justiça sobre regularização fundiária;
5. as Normas Técnicas INORGIN e a documentação consolidada do projeto CDTI.

A abordagem não realiza metanálise, inferência causal ou extrapolação estatística. Os números são apresentados dentro do universo e da metodologia de cada fonte. Essa cautela é necessária porque “favela”, “núcleo urbano informal”, “domicílio inadequado”, “imóvel sem escritura” e “imóvel informal” não são variáveis intercambiáveis.

3. Delimitação conceitual

3.1 Informalidade imobiliária

Para fins técnico-operacionais, informalidade imobiliária corresponde à situação em que a existência física, a ocupação, a relação contratual, o cadastro, a aprovação urbanística ou a titularidade registral não estão integralmente alinhados. Trata-se de categoria analítica, e não de novo direito real ou classe legal autônoma.

Essa definição abrange situações individuais que não necessariamente formam um núcleo urbano informal. Uma casa registrada pode ter construção não averbada; uma área rural pode apresentar divergência descritiva; uma unidade transmitida por sucessivas cessões pode estar inserida em parcelamento aprovado; e uma posse individual pode existir fora de favela ou assentamento precário.

3.2 Núcleo urbano informal

A Lei nº 13.465/2017 define núcleo urbano informal como aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época da implantação ou regularização. A definição serve ao regime da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que reúne medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação do núcleo ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

3.3 Precariedade habitacional

Precariedade habitacional refere-se às condições da moradia e do assentamento, incluindo segurança da posse, infraestrutura, habitabilidade, localização, acesso e riscos. Pode coexistir com informalidade fundiária, mas não é consequência automática dela. Há territórios urbanizados e

consolidados com pendência de titulação, assim como existem imóveis formalmente registrados com inadequações construtivas ou de infraestrutura (DENALDI, 2022).

3.4 Irregularidade e ilicitude

Irregularidade designa desconformidade com exigência aplicável e precisa ser qualificada: registral, urbanística, ambiental, construtiva, fiscal, cadastral ou sucessória. A existência de informalidade não autoriza concluir, sem análise, que toda relação seja ilícita ou desprovida de efeitos. Contratos particulares podem produzir obrigações e direitos pessoais, embora não equivalham à transferência registral da propriedade.

4. Dimensões analíticas

Dimensão	Questão central	Manifestação típica	Instituição ou disciplina relacionada
Registral	quem figura como titular e quais direitos ou ônus estão inscritos?	matrícula inexistente, não individualizada ou desatualizada	Registro de Imóveis e Lei nº 6.015/1973
Contratual	qual relação foi pactuada e como se encadeiam as transmissões?	promessas, cessões, recibos e contratos particulares	direito civil, advocacia e atividade notarial
Possessória	quem ocupa, desde quando e sob qual oposição?	posse sem título, cessão possessória ou ocupação tolerada	direito civil, processo e políticas de regularização
Urbanística	o parcelamento, o uso e a ocupação foram aprovados?	loteamento não registrado, uso incompatível ou vias não oficializadas	município e Lei nº 6.766/1979
Construtiva	a edificação foi licenciada e refletida nos cadastros?	obra sem alvará, habite-se ou averbação	município, profissionais técnicos e Registro de Imóveis
Ambiental	existem restrições ou riscos territoriais?	APP, inundação, contaminação ou instabilidade	órgãos ambientais e defesa civil
Cadastral e espacial	a descrição corresponde ao objeto físico?	divergência de área, limites, endereço ou coordenadas	cadastro municipal, geodésia, topografia e cartografia
Sucessória e familiar	todas as pessoas necessárias participam da disposição?	inventário pendente, partilha não registrada ou ausência de anuência	direito de família e sucessões
Informacional	as evidências são íntegras, atuais e rastreáveis?	documentos dispersos, ilegíveis ou contraditórios	gestão documental, proteção de dados e auditoria

As dimensões são cumulativas. A unidade pode ser fisicamente identificável e socialmente consolidada, porém pertencer a parcelamento não registrado, apresentar cadeia contratual incompleta e estar edificada em área sujeita a restrição ambiental. Diagnósticos binários eliminam essa complexidade e podem orientar decisões inadequadas.

5. Formação e persistência da informalidade

5.1 Urbanização e acesso desigual à terra formal

A expansão urbana brasileira combinou crescimento demográfico, concentração econômica e insuficiência de oferta formal acessível. Famílias e agentes privados produziram soluções fora dos padrões registrais ou urbanísticos, frequentemente antes da chegada de infraestrutura e serviços. A informalidade não resulta apenas de decisão individual; também reflete restrições estruturais de renda, localização e capacidade institucional.

5.2 Parcelamento e produção territorial fragmentada

Parcelamentos implantados sem aprovação ou sem registro criam unidades fisicamente reconhecidas pelos moradores, mas juridicamente não individualizadas. A Lei nº 6.766/1979 veda vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. Ainda assim, a ocupação e a circulação econômica podem prosseguir por instrumentos particulares, ampliando a diferença entre o território praticado e o registro oficial.

5.3 Custos e complexidade da formalização

Regularizar pode exigir levantamento, planta, memorial, certidões, análise dominial, solução sucessória, aprovação municipal, tratamento ambiental, obras de infraestrutura, títulos e registro. Os custos financeiros e de coordenação são elevados, sobretudo quando documentos desapareceram ou os interessados se multiplicaram.

5.4 Transmissão intergeracional e cadeias informais

Cada venda, cessão, falecimento, divórcio ou partilha não formalizada acrescenta atores e documentos. A continuidade da posse não assegura continuidade registral. Com o tempo, o custo de localizar signatários, herdeiros e comprovantes pode superar o custo originalmente necessário à formalização.

5.5 Fragmentação informacional e institucional

Municípios, cartórios, concessionárias, cadastros fiscais, órgãos ambientais e famílias mantêm informações produzidas para finalidades diferentes. Endereço tributário, inscrição municipal, matrícula, polígono geográfico e ocupação observada podem não coincidir. A inexistência de identificador comum e histórico interoperável dificulta a consolidação do diagnóstico.

6. O que os dados nacionais demonstram — e o que não demonstram

O Censo Demográfico 2022 identificou 12.348 Favelas e Comunidades Urbanas em 656 municípios. Após correção publicada pelo IBGE, esses territórios reuniam 16.390.790 moradores e 6.556.968 domicílios (IBGE, 2025). Trata-se da fonte nacional mais abrangente sobre esse recorte territorial específico.

Os dados não representam o total de imóveis informais do Brasil. O universo do IBGE não inclui automaticamente todo loteamento irregular, imóvel rural, chácara, construção não averbada, herança não registrada, cadeia de contrato particular ou divergência cadastral existente fora das áreas delimitadas. Utilizar os 6,56 milhões de domicílios como sinônimo do estoque nacional de imóveis informais seria metodologicamente incorreto.

A Pesquisa NUI, por sua vez, buscou enfrentar lacunas de identificação e caracterização por meio de combinação de fontes, modelagem, validação local e pesquisa de campo. Seus estudos aprofundaram 157 municípios e evidenciaram a necessidade de dados municipais e observação territorial. Em recortes da pesquisa foram identificados milhares de núcleos, mas os resultados não constituem censo nacional de todas as formas de informalidade (KRAUSE; DENALDI, 2022).

As fontes convergem em três conclusões: o fenômeno possui grande escala; suas manifestações são heterogêneas; e a mensuração depende da finalidade e do conceito adotados.

7. Efeitos socioeconômicos

7.1 Segurança jurídica e conflito

A falta de correspondência entre titularidade, posse e documentos aumenta a probabilidade de oposição por terceiros, dupla cessão, disputas sucessórias e dificuldades de defesa. Isso não significa que todo ocupante esteja desprovido de proteção, mas que a demonstração do direito pode exigir prova e procedimentos adicionais.

7.2 Liquidez e formação de preço

Compradores precificam custos de verificação, possibilidade de litígio e dificuldade de revenda. Na presença de assimetria informacional, até o vendedor com melhor documentação pode receber ofertas reduzidas se não conseguir diferenciá-la de situações mais frágeis. A informalidade pode, portanto, afetar liquidez e preço por meio do risco percebido, embora a magnitude dependa do mercado local e não possa ser fixada por percentual genérico.

7.3 Crédito e investimento

Instituições financeiras dependem de objeto identificável, titularidade e garantia executável. Direitos sem registro ou unidades não individualizadas normalmente enfrentam restrições para integrar operações tradicionais com garantia imobiliária. A limitação reduz opções de financiamento e pode deslocar transações para crédito pessoal ou arranjos informais mais caros.

7.4 Planejamento, infraestrutura e arrecadação

Cadastros incompletos prejudicam planejamento de vias, saneamento, equipamentos públicos e gestão de risco. A tributação municipal pode existir sem resolver a situação dominial; ainda assim, inconsistências entre base fiscal e território dificultam justiça tributária, atualização de valores e comunicação com responsáveis.

7.5 Patrimônio familiar e desigualdade

A moradia frequentemente concentra poupança e segurança econômica familiar. Quando a documentação não acompanha as transmissões, o patrimônio se torna mais oneroso de provar, dividir ou utilizar economicamente. A persistência da informalidade pode reproduzir desigualdades entre grupos com diferentes capacidades de acessar profissionais e procedimentos formais.

8. Implicações para regularização e organização documental

A Reurb não se reduz à entrega de título. A Lei nº 13.465/2017 integra dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Consequentemente, a coleta organizada de documentos e dados espaciais é uma etapa antecedente útil, mas não substitui diagnóstico municipal, projeto de regularização, emissão da Certidão de Regularização Fundiária nem registro.

Instrumentos privados como o CDTI podem contribuir para identificar o objeto, encadear contratos, registrar fotos e coordenadas, atribuir origem às informações e tornar lacunas visíveis. Seu uso é legítimo quando a comunicação deixa claro que o dossiê é técnico-cadastral e declaratório. Classificação, score ou selo não podem ser apresentados como título, propriedade certificada ou garantia de regularização.

9. Agenda de pesquisa e de dados

Recomenda-se construir uma agenda nacional com:

1. conceitos e identificadores interoperáveis entre cadastro territorial e fontes locais;
2. inventários municipais de núcleos e unidades com metadados de atualização;
3. tipologia que diferencie informalidade registral, urbanística, construtiva e contratual;

4. indicadores de fluxo, como títulos registrados, pendências solucionadas e tempo de processamento;
5. avaliação longitudinal dos efeitos da organização e da regularização sobre segurança da posse, investimento, preço e acesso a serviços;
6. protocolos de anonimização para pesquisa com dados imobiliários e pessoais;
7. integração entre informações geoespaciais, documentos e decisões administrativas, preservando competências legais.

10. Considerações finais

A informalidade imobiliária brasileira não pode ser representada por uma cifra única nem por oposição simples entre “com escritura” e “sem escritura”. Ela constitui conjunto de desalinhamentos entre território, ocupação, contratos, cadastros, aprovações e registro. A gravidade e o tratamento dependem das dimensões presentes em cada caso.

Os dados oficiais comprovam a escala expressiva de territórios populares informais, mas também revelam uma lacuna estatística: o país ainda não dispõe de inventário integrado de todas as unidades com pendências documentais ou registrais. A resposta institucional exige combinar regularização pública, capacidade municipal, atuação profissional qualificada e governança da informação. Organizar não é regularizar, mas a ausência de organização torna a regularização e a negociação mais lentas, caras e incertas.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.
- BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.
- BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe, entre outras matérias, sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- DENALDI, Rosana. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília, DF: Ipea, 2022. DOI: 10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo1.
- IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas — resultados do universo**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.
- INORGIN — INSTITUTO NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO DE IMÓVEIS INFORMAIS. **Caderno Normativo: Normas Técnicas INORGIN, Série N-001/2026 a N-013/2026**. Versão consolidada 1.0. 2026.
- KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília, DF: Ipea, 2022. DOI: 10.38116/978-65-5635-044-8.
- PETRAROLLI, Juliana Gomes; DENALDI, Rosana; KRAUSE, Cleandro Henrique. Notas sobre a caracterização dos Núcleos Urbanos Informais. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana

(org.). **Núcleos urbanos informais**. Brasília, DF: Ipea, 2022. p. 57–81. DOI: 10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo2.

Identificação editorial: Estudo Técnico-Científico INORGIN E-01/2026.

Versão: 1.0 | **Data:** 12 de agosto de 2026.