

Panorama da informalidade imobiliária no Brasil

Fontes, indicadores disponíveis e lacunas de mensuração — 2026

INORGIN — Instituto Nacional de Organização de Imóveis Informais

Relatório Técnico R-01/2026 | Agosto de 2026

Nota de escopo. Este relatório consolida fontes secundárias oficiais e estudos públicos. Não realiza censo próprio nem estima o número total de imóveis informais. Os resultados do IBGE e do Ipea são apresentados dentro de seus universos metodológicos e não podem ser convertidos automaticamente em estoque nacional de imóveis sem escritura ou matrícula.

Resumo executivo

O Brasil não dispõe de base única capaz de identificar todas as formas de informalidade imobiliária. O Censo Demográfico 2022 oferece mensuração nacional das Favelas e Comunidades Urbanas: 12.348 territórios, em 656 municípios, com 16.390.790 moradores e 6.556.968 domicílios após as correções da segunda edição. Esses valores demonstram escala expressiva, mas não abrangem toda irregularidade registral, urbanística, construtiva, contratual, sucessória ou rural.

A Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais do Ipea aprofundou métodos de identificação e caracterização em 157 municípios, combinando dados secundários, modelagem, informações locais e campo. Sua principal contribuição para este relatório é metodológica: cadastros nacionais precisam ser complementados por fontes municipais e validação territorial.

O diagnóstico central é uma **lacuna de integração**, não ausência absoluta de dados. Registro de Imóveis, cadastros fiscais, aprovações urbanísticas, informações ambientais e evidências de ocupação existem, porém foram produzidos para finalidades diferentes, não compartilham identificadores e apresentam graus variados de atualização.

Este relatório recomenda um sistema de indicadores em quatro níveis: território, unidade, processo e resultado. Até a formação de base empírica própria, o INORGIN deve evitar repetir estimativas setoriais sem metodologia pública e divulgar com clareza que dados do CDTI representarão a carteira cadastrada, não o universo brasileiro.

1. Objetivo e perguntas orientadoras

O relatório tem por objetivo organizar o estado das informações disponíveis sobre informalidade imobiliária no Brasil em agosto de 2026. As perguntas são:

1. quais fontes nacionais observam aspectos do fenômeno?
2. quais números podem ser afirmados com segurança?
3. quais formas de informalidade permanecem fora desses recortes?
4. quais indicadores deveriam compor uma agenda de dados do INORGIN?

2. Metodologia

Foi realizada pesquisa documental em legislação, publicações do IBGE, estudos do Ipea, páginas do Ministério das Cidades, atos e programas do CNJ e documentação técnica do INORGIN/CDTI. Para cada fonte foram registrados conceito, unidade de observação, abrangência, data, potencial de uso e limitação.

Adotaram-se três regras de integridade:

- não somar bases com unidades e conceitos diferentes;
- não extrapolar pesquisa amostral ou territorial para o país sem desenho estatístico;
- não usar expressão “imóveis informais” como equivalente automático de favela, domicílio precário ou núcleo informal.

3. Quadro das principais fontes

Fonte	Unidade observada	Abrangência	Contribuição	Limitação principal
Censo 2022 — Favelas e Comunidades Urbanas	território, população e domicílio	nacional	delimitação e caracterização de categoria territorial do IBGE	não inclui toda informalidade individual ou fora dos territórios delimitados
Pesquisa NUI — Ipea/MDR	núcleo urbano informal	157 municípios em seis polos, com diferentes eixos	método de identificação, modelagem e campo	não é censo nacional de todos os imóveis informais
Registro de Imóveis	matrícula, título, direito, ônus e restrição	por circunscrição, com integração eletrônica em desenvolvimento	fonte oficial da situação registral	ausência de vínculo direto e uniforme com ocupação e cadastro municipal
Cadastro territorial municipal	inscrição fiscal, endereço, área e uso	municipal	cobertura operacional e tributária local	inscrição ou IPTU não comprovam propriedade ou aprovação
Processos de Reurb	núcleo, unidades, ocupantes e atos	municipal e registral	informações detalhadas de casos em regularização	dados dispersos e estágios não padronizados nacionalmente
Cadastros ambientais e de risco	restrições, áreas protegidas e suscetibilidade	múltiplos níveis	contexto territorial e condicionantes	escalas, atualizações e competências diferentes
Dossiês privados, como o CDTI	unidade ou direito cadastrado	universo de adesão	documentos, fotos, geodados e histórico estruturados	seleção voluntária; não representa o país sem desenho amostral

4. Indicadores nacionais confirmados

4.1 Favelas e Comunidades Urbanas

Segundo a segunda edição dos resultados do universo do Censo 2022, o IBGE registrou:

Indicador	Resultado	Referência temporal
Favelas e Comunidades Urbanas	12.348	Censo 2022
Municípios com territórios delimitados	656	Censo 2022
População residente	16.390.790	Censo 2022, edição corrigida
Domicílios associados	6.556.968	Censo 2022, edição corrigida

Indicador	Resultado	Referência temporal
Participação na população brasileira	aproximadamente 8,1%	Censo 2022

O IBGE corrigiu os valores inicialmente publicados — 16.390.815 pessoas e 6.556.998 domicílios — sem alterar o número e a classificação dos territórios. Este relatório utiliza os números corrigidos (IBGE, 2025).

4.2 Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais

A publicação do Ipea reúne resultados de pesquisa desenvolvida entre 2019 e 2021 e apresenta estudos em 157 municípios. Um dos recortes analíticos trabalhou com 4.968 núcleos identificados nos universos pesquisados, dos quais 56% estavam inseridos na malha urbana, 32% na periferia e 12% isolados. Esses percentuais descrevem o conjunto analisado e não todos os núcleos brasileiros (CHAER; FREITAS, 2022).

A evidência mais relevante é a variabilidade territorial. Informações censitárias e imagens precisam ser combinadas com cadastros locais, oficinas, concessionárias, agentes de saúde, vistorias e conhecimento municipal. Pequenos municípios, regiões metropolitanas e áreas de transição urbano-rural exigem estratégias distintas.

4.3 Regularização em curso

O Ministério das Cidades mantém programas voltados à regularização fundiária e melhoria habitacional, enquanto o CNJ desenvolve o Solo Seguro e iniciativas associadas. Números de títulos anunciados ou entregues em campanhas representam resultados de programas e períodos específicos; não constituem medida do estoque nacional pendente. O indicador adequado deve registrar território, unidades, tipo de título, data do registro e situação anterior.

5. O universo não capturado por uma única fonte

Permanecem dispersas ou parcialmente observadas:

- unidades em loteamentos irregulares fora das áreas classificadas pelo IBGE;
- chácaras, sítios e parcelamentos de transição urbano-rural;
- construções não averbadas em imóveis com matrícula;
- imóveis adquiridos e quitados sem registro do título;
- cadeias de cessões, contratos particulares e direitos possessórios;
- inventários e partilhas não registrados;
- divergências de área, limites e endereços;
- direitos de uso confundidos comercialmente com lote ou propriedade;
- informalidade em áreas rurais, públicas, ambientais ou de comunidades tradicionais, sujeita a regimes específicos.

Essas categorias não devem ser somadas sem critérios de sobreposição. Um mesmo imóvel pode aparecer em várias delas.

6. Diagnóstico da lacuna informacional

6.1 Fragmentação de identificadores

Matrícula, inscrição municipal, endereço postal, código de unidade consumidora, lote interno e coordenada podem apontar para o mesmo objeto sem vínculo automatizado. A integração requer identificador persistente e regras de reconciliação.

6.2 Diferença de finalidade

O município cadastra para tributar e planejar; o registro confere publicidade a atos e direitos; concessionárias operam serviços; órgãos ambientais controlam restrições; famílias preservam documentos de aquisição. Divergência nem sempre significa erro: pode decorrer da finalidade e da data da fonte.

6.3 Atualização desigual

Ocupações e construções mudam mais rapidamente que cadastros. Certidão atualizada pode não refletir realidade física; vistoria atual pode não esclarecer titularidade. A data de referência precisa acompanhar todo indicador.

6.4 Baixa comparabilidade

Municípios utilizam nomenclaturas e estágios diferentes para Reurb, parcelamentos e cadastros. Sem dicionário comum, indicadores nacionais misturam pedido, núcleo identificado, processo instaurado, CRF emitida, título entregue e registro concluído.

7. Sistema de indicadores recomendado

7.1 Nível territorial

- número e área de núcleos identificados;
- domicílios e população estimados;
- inserção na malha urbana;
- infraestrutura, riscos e restrições;
- existência e estágio de Reurb;
- data e fonte da delimitação.

7.2 Nível da unidade

- existência de matrícula individual;
- vínculo com matrícula-mãe;
- relação entre titular registral e declarante;
- tipo e continuidade da cadeia documental;
- correspondência entre descrição e ocupação;
- situação da construção;
- divergências e oposições conhecidas.

7.3 Nível do processo

- data de protocolo e instauração;
- responsável institucional;
- diligências concluídas e pendentes;
- projeto, CRF e títulos emitidos;
- prenotação, exigências e registro;
- tempo por etapa e motivo de suspensão.

7.4 Nível de resultado

- unidades efetivamente registradas;
- cadastros atualizados após titulação;
- divergências solucionadas;
- redução do tempo de diligência;
- permanência dos ocupantes e acesso a serviços;

- satisfação e compreensão dos beneficiários.

8. Diretrizes para relatórios futuros do CDTI

Dados da plataforma devem ser descritos como “cadastros CDTI no período”, nunca como retrato automático do mercado nacional. A adesão tende a concentrar regiões com Certificadores ativos, campanhas e tipos de imóvel mais propensos ao serviço.

Todo relatório deverá informar:

1. população de referência e critérios de inclusão;
2. período e versão da metodologia;
3. quantidade de cadastros únicos, renovações e exclusões;
4. tratamento de campos ausentes e não aplicáveis;
5. agregação mínima para preservar privacidade;
6. distribuição territorial e possíveis vieses de seleção;
7. proibição de reidentificação e acesso aos microdados;
8. distinção entre dado declarado, verificado e oficial.

Antes de publicar mapas, é necessário avaliar risco de identificação de imóveis e pessoas. Pontos exatos podem ser inadequados em pequenas áreas; agregação por município, grade ou tipologia pode ser mais segura.

9. Recomendações institucionais

1. adotar glossário público e manter equivalências com conceitos legais e estatísticos;
2. criar dicionário de dados versionado;
3. estabelecer política de qualidade, anonimização e revisão;
4. publicar boletins apenas após alcançar volume e cobertura mínimos;
5. buscar cooperação metodológica com universidades e centros de pesquisa, sem anunciar chancela antes de acordo formal;
6. incentivar inventários municipais e interoperabilidade, sem pretender substituir bases oficiais;
7. diferenciar indicadores descritivos de modelos preditivos;
8. corrigir publicamente erros e preservar versões anteriores.

10. Conclusão

O país possui fontes valiosas, porém nenhum número isolado representa a totalidade da informalidade imobiliária. O Censo 2022 mede Favelas e Comunidades Urbanas; a Pesquisa NUI aprofunda métodos e recortes; registros e municípios observam dimensões específicas; dossiês privados podem organizar a unidade aderente.

A contribuição estratégica do INORGIN não deve ser oferecer uma estimativa sem base, mas construir linguagem e infraestrutura que tornem os dados comparáveis. A credibilidade futura do Acervo Digital dependerá de explicitar universo, método, limitações e data de cada resultado.

Referências

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.

CHAER, Tatiana Mamede Salum; FREITAS, Giuliana de. Identificação e tratamento dos núcleos urbanos informais isolados. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (org.). **Núcleos urbanos informais**. Brasília, DF: Ipea, 2022.

CNJ — CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Programa Solo Seguro**. Brasília, DF: CNJ, 2026.

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. **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.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2026.

Identificação editorial: Relatório Técnico INORGIN R-01/2026.

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