

# PRODUTO TÉCNICO

Março/2026

**Proposta de Diretrizes de Governança  
Pública para Auxiliar na Regularização  
Fundiária Urbana de Imóveis do  
Estado do Paraná**

## FICHA TÉCNICA: PRODUTO TÉCNICO

### NOTA DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

#### Natureza do documento

Este documento é derivado da dissertação de mestrado intitulada "Governança Pública na Regularização Fundiária Urbana de Imóveis de Domínio do Estado do Paraná: Eficiência Administrativa e Direito à Moradia", apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

#### Responsabilidade de conteúdo

As análises, conclusões e recomendações expressas neste documento são de inteira responsabilidade da autora e não refletem, necessariamente, a visão oficial da UTFPR ou da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP-PR).

O conteúdo foi desenvolvido com fins estritamente acadêmicos e científicos, visando contribuir para o debate sobre políticas públicas, governança e regularização fundiária urbana.

#### Uso de dados de terceiros

Os conteúdos elaborados por terceiros, como mapas, gráficos e citações de outros autores presentes nesta obra, são devidamente referenciados.

A autora não se responsabiliza por interpretações equivocadas ou pelo uso indevido das informações aqui contidas para fins que não sejam de pesquisa, planejamento ou educação.

#### Atualidade das informações

Os dados e marcos normativos analisados compreendem o período de 2017 a 2025. Alterações legislativas ou mudanças na estrutura administrativa do Estado do Paraná ocorridas após a data de conclusão da pesquisa (2026) podem não estar refletidas nesta análise.

### TÍTULO DO PRODUTO

Proposta de Diretrizes de Governança Pública para Auxiliar na Regularização Fundiária Urbana de Imóveis do Estado do Paraná.

### AUTORA PRINCIPAL

Marta Cristina Guizelini

### EQUIPE DE ORIENTAÇÃO E REVISÃO CIENTÍFICA

- Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Isaura Alberton de Lima.
- Instituição: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) – Campus Curitiba.
- Programa: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP).

### ÁREA DE CONCENTRAÇÃO E PESQUISA

- Área: Planejamento e Governança Pública.
- Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

### COLABORAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO

- Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná (Seap-PR) / Departamento de Patrimônio do Estado.

### PRODUÇÃO EDITORIAL

- Local: Curitiba, PR, Brasil. • Ano de Publicação: 2026. • Idioma: Português (Original).

### Citação sugerida:

GUIZELINI, Marta Cristina. Proposta de Diretrizes de Governança Pública para Auxiliar na Regularização Fundiária Urbana de Imóveis do Estado do Paraná. Produto Técnico. Curitiba: UTFPR, 2026.



Este trabalho está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial-Compartilhável 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), permitindo seu compartilhamento e adaptação para fins não comerciais, desde que atribuída a autoria e mantida a mesma licença.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	3
<b>1. CONTEXTO</b> .....	3
<b>2. PÚBLICO-ALVO</b> .....	4
<b>3. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b> .....	5
<b>4. OBJETIVOS DA PROPOSTA</b> .....	6
<b>5. PREMISSAS TEÓRICAS DA PROPOSTA</b> .....	6
<b>5.1 O Direito à Moradia, a Segurança da Posse e a Integração Urbana</b> .....	6
<b>5.2 A Visão Ampliada e Multidimensional da Regularização Fundiária</b> .....	7
<b>5.3 A Governança Pública como Instrumento de Efetividade</b> .....	7
<b>6. DIAGNÓSTICO E ANÁLISE</b> .....	7
<b>7. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PÚBLICA</b> .....	10
<b>7.1 Pilar 1: Liderança e Estrutura Institucional</b> .....	11
7.1.1 Ações para governar e administrar com foco no interesse público .....	11
7.1.2 Designar Líderes em vez de Chefes .....	13
7.1.3 Estruturar o Sistema e Definir Competências .....	14
<b>7.2 Pilar 2: Estratégia e Planejamento</b> .....	15
7.2.1 Planejar a Implementação da Governança .....	16
7.2.2 Elaborar Planejamento Estratégico com Modelo de Gestão .....	17
7.2.3 Gerir a Implementação do Plano e Mudanças .....	18
7.2.4 Coordenar a Atuação e Monitorar (Resolução de Conflitos) .....	20
<b>7.3 Pilar 3: Controle, Transparência e Segurança Jurídica</b> .....	21
7.3.1 Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria .....	21
7.3.2 Assegurar Transparência e Accountability .....	23
7.3.3 Avaliar, Revisar e Inovar .....	24
<b>8. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA</b> .....	25
<b>8.1 Síntese do Diagnóstico e Solução Proposta</b> .....	25
<b>8.2 Contribuições para a Gestão Pública e Sociedade</b> .....	26
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	27

## RESUMO

O presente produto técnico apresenta diretrizes de governança pública aplicáveis aos processos de regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná. A elaboração deste instrumento baseou-se nos achados de uma pesquisa de mestrado que envolveu a análise documental de marcos legais (como a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Estadual nº 22.191/2024), benchmarking de experiências exitosas em outros estados e entrevistas com atores estratégicos do

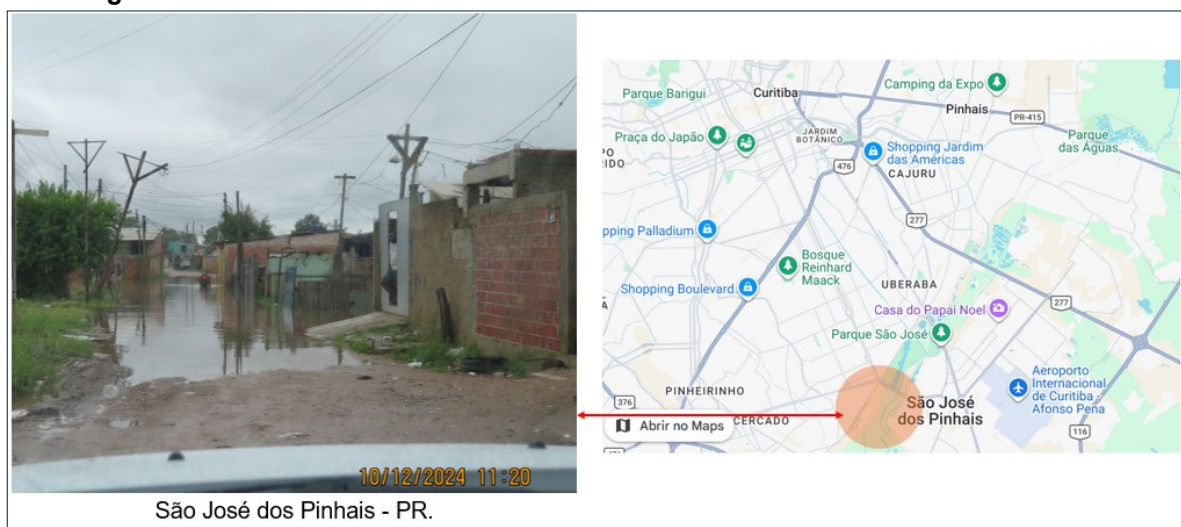
sistema fundiário paranaense (incluindo Seap, Cohapar, Fomento Paraná, TJPR, MPPR, entre outros). Estruturadas em três eixos centrais: Liderança, Estratégia e Controle, as diretrizes têm o objetivo de servir como uma ferramenta prática de apoio à gestão pública. A proposta busca superar a inércia e a fragmentação institucional, promovendo maior eficiência administrativa, transparência processual, coordenação interinstitucional e segurança jurídica, contribuindo, em última instância, para a efetivação do direito social à moradia.

## 1. CONTEXTO

No contexto da Administração Pública brasileira, a gestão do território e a política urbana devem seguir os princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito fundamental à moradia. Com a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017 (que instituiu a Reurb) e, no âmbito local, da Lei Estadual nº 22.191/2024 (que criou o Programa Regulariza Paraná), intensificou-se a exigência de uma atuação estatal mais integrada e estruturada para solucionar passivos fundiários. Nesse

contexto, a regularização fundiária de imóveis de domínio do Estado ganha destaque, pois representa um instrumento essencial não apenas para a gestão do patrimônio público, mas sobretudo como uma política pública estratégica de inclusão socioespacial, garantindo segurança jurídica e dignidade para famílias em situação de vulnerabilidade que historicamente ocupam essas áreas à margem do mercado formal, conforme observa-se na Figura 1.

**Figura 1 – O desafio da informalidade fundiária em imóveis de domínio do Estado**



São José dos Pinhais - PR.

Fonte: elaborado pela autora (2026)

No entanto, a complexidade do arranjo interfederativo e a inércia administrativa impõem desafios à efetividade desses serviços, evidenciando que a mera edição de normas jurídicas é insuficiente para enfrentar a ocupação irregular estrutural. Esse cenário evidencia a necessidade de diagnósticos criteriosos e de uma forte articulação institucional, uma vez que o Município atua como protagonista urbanístico e o Estado como ente indutor e provedor de suporte técnico e financeiro. É nesse cenário que esta proposta se insere,

ao recomendar, através das diretrizes de governança apresentadas, caminhos para superar a fragmentação institucional, a sobreposição de competências e a escassez de capacidade técnica. A iniciativa busca contribuir para o aprimoramento da gestão pública ao identificar práticas, lacunas e oportunidades de melhoria nos processos de regularização fundiária, promovendo maior eficiência administrativa, transparência processual e a garantia do direito social à moradia.

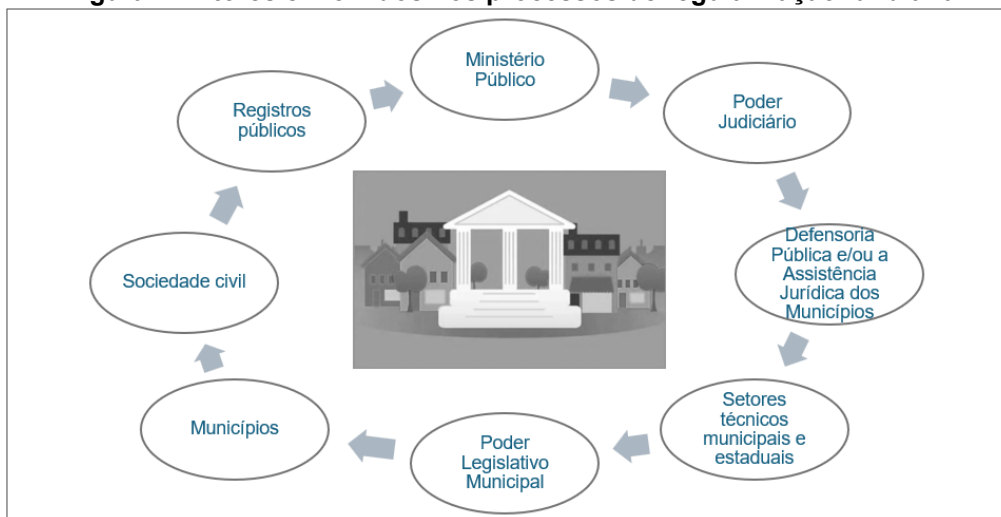
## 2. PÚBLICO-ALVO

O público-alvo ao qual esta ferramenta está destinada é composto por gestores públicos e equipes técnicas do Estado do Paraná (notadamente servidores da Seap, Cohapar e Fomento Paraná) e dos municípios, bem como por registradores de imóveis que atuam na condução e formalização dos processos de regularização fundiária. Também se destina aos atores do sistema de justiça e órgãos de controle, como o Ministério Público (MPPR), a Defensoria Pública (DPE-PR) e o Tribunal de Justiça (TJPR),

que atuam na fiscalização da legalidade, na defesa de direitos de populações vulneráveis e na mediação de conflitos fundiários, conforme observa-se na figura 2.

Além disso, o material pode ser relevante para pesquisadores e estudantes das áreas de governança pública, planejamento urbano, direito e políticas públicas. Por fim, o conteúdo pode ser útil a formuladores de políticas habitacionais, bem como a lideranças comunitárias e associações de moradores, que buscam aprimorar a gestão do território, promover a inclusão socioespacial e efetivar o direito fundamental à moradia.

**Figura 2 - Atores envolvidos nos processos de regularização fundiária**



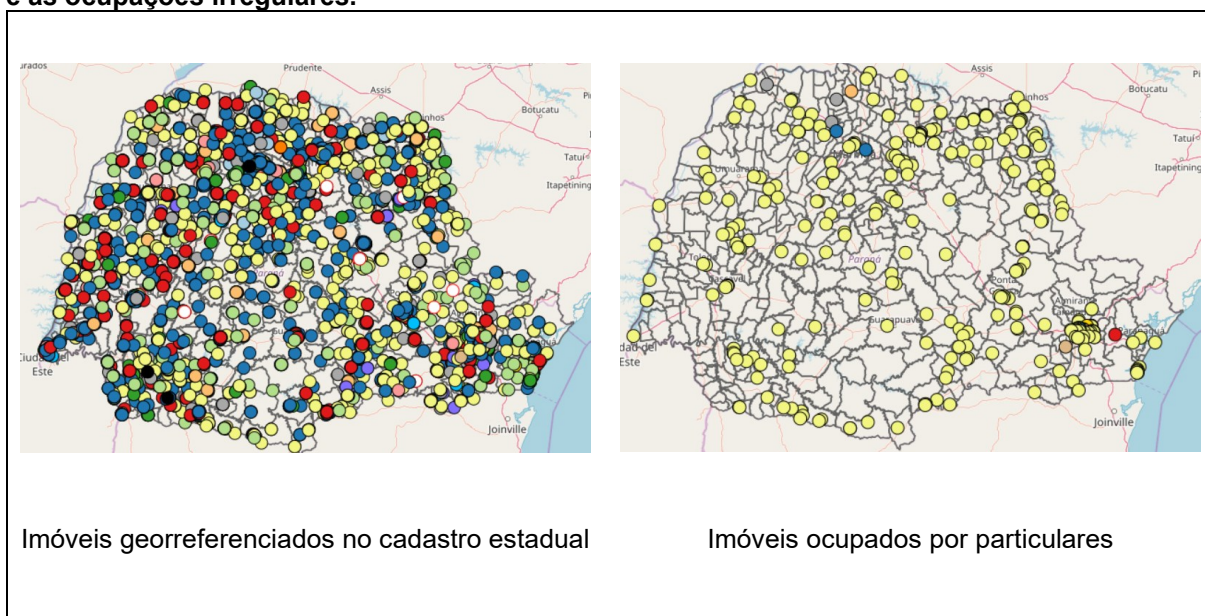
Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 3. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A efetivação da regularização fundiária de imóveis públicos urbanos é um dos pilares fundamentais para garantir a segurança jurídica da posse, o desenvolvimento urbano e o direito social à moradia. No entanto, entraves administrativos, institucionais e operacionais comprometem a superação da informalidade fundiária, sobretudo quando se trata de imóveis pertencentes ao próprio Estado do Paraná.

A prática revela fragilidades significativas na condução desses processos, evidenciando que, mesmo quando há autorização legislativa específica para a regularização, os trâmites frequentemente permanecem paralisados ou avançam de forma fragmentada, reproduzindo situações de vulnerabilidade socioespacial, conforme observa-se na figura 3.

**Figura 3 – Diagnóstico situacional: Relação entre o total de imóveis estaduais georreferenciados e as ocupações irregulares.**

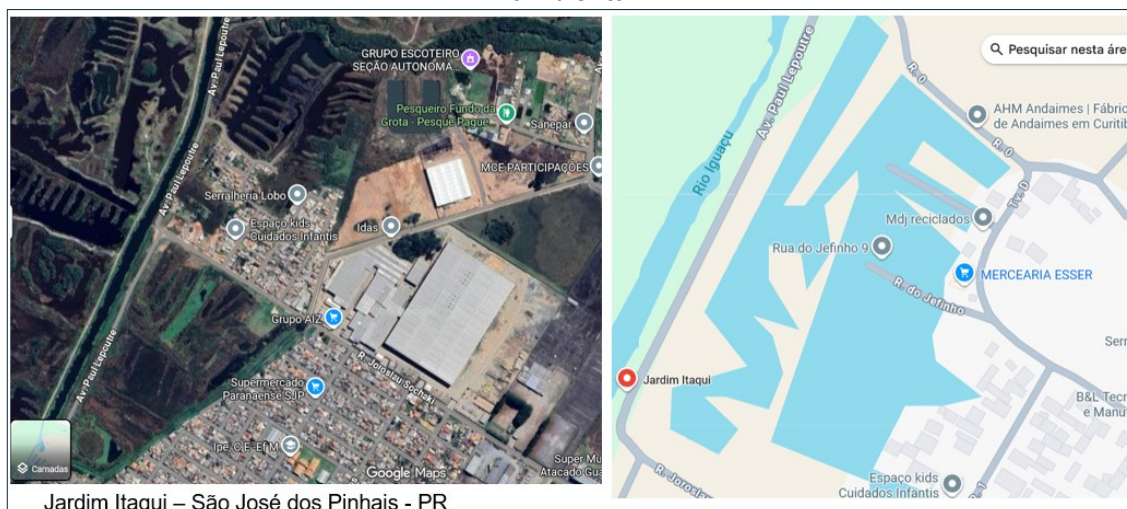


Fonte: elaborado pela autora (2026)

A análise do cenário atual demonstra que a problemática, exemplificada na figura 4, não decorre apenas de lacunas normativas, mas de falhas estruturais, como a fragmentação institucional, a sobreposição de competências entre órgãos estaduais e municipais, a ausência de fluxos procedimentais padronizados e a insuficiência de capacidade técnica e recursos humanos especializados.

Dessa forma, é oportuno o desenvolvimento de diretrizes de governança pública que possibilitem orientar a atuação estatal de forma coordenada, previsível e orientada para resultados. A iniciativa contribui para a adoção de boas práticas administrativas, promove a eficiência, reduz a dependência excessiva do sistema de justiça como indutor da regularização e assegura a transparência processual e a segurança jurídica necessárias.

**Figura 4 – Informalidade fundiária em imóveis de domínio do Estado em área de preservação ambiental**



Fonte: elaborado pela autora (2026)

#### 4. OBJETIVOS DA PROPOSTA

A presente proposta tem como finalidade apresentar e recomendar a aplicação de diretrizes de governança pública voltadas à regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado do Paraná, com foco na promoção da eficiência administrativa, da transparência processual e da garantia da segurança jurídica da moradia. A partir da análise empírica que envolveu pesquisa documental, benchmarking de boas práticas em outras unidades da federação e entrevistas com atores estratégicos do sistema fundiário paranaense (como Seap, Cohapar, TJPR, MPPR, entre outros), buscou-se oferecer aos gestores públicos um instrumento prático de apoio à tomada de decisões.

Diante das fragilidades identificadas, como a fragmentação institucional, a sobreposição de competências, a insuficiência de capacidade técnica nos municípios e a ausência de fluxos procedimentais padronizados, torna-se necessário consolidar diretrizes que sirvam de base para o aprimoramento das práticas administrativas adotadas.

Assim, esta proposta estrutura-se como um instrumento estratégico voltado à melhoria

da governança do patrimônio imobiliário público, com vistas a superar a inércia administrativa e contribuir para que a regularização fundiária deixe de ser uma ação governamental episódica e se consolide como uma política de Estado perene, assegurando a inclusão socioespacial e o direito social à moradia para famílias em situação de vulnerabilidade.

#### 5. PREMISSAS TEÓRICAS DA PROPOSTA

A construção das diretrizes apresentadas neste produto técnico fundamenta-se em três pilares conceituais essenciais, que sustentam e orientam a formulação de todas as ações propostas para a Administração Pública:

##### 5.1 O Direito à Moradia, a Segurança da Posse e a Integração Urbana

O direito humano à moradia adequada transcende o mero acesso a um abrigo físico. Segundo Rolnik (2014), a efetivação desse direito abrange, fundamentalmente, a segurança jurídica de todas as formas de

posse, a proteção contra remoções e despejos forçados, a garantia de habitabilidade e o acesso a serviços básicos. No contexto nacional, a concretização desse preceito, consagrado na Constituição Federal, exige que o Estado garanta a titulação segura dos assentamentos informais para viabilizar o efetivo exercício da cidadania (Correia, 2017).

Entretanto, a segurança da posse deve estar indissociavelmente atrelada à integração socioespacial. Conforme destacam Alfonsin et al. (2019), as intervenções estatais devem ter como meta indispensável a melhoria das condições de habitabilidade e a plena integração dos assentamentos informais à cidade formal. Corroborando essa visão, Vieira e Kempfer (2021) alertam que a mera formalização jurídica não basta: é preciso garantir que os territórios regularizados sejam plenamente conectados à malha urbana, providos de infraestrutura adequada, mobilidade e acesso a equipamentos públicos. Sem essa integração, corre-se o risco de promover apenas uma "institucionalização da exclusão".

### **5.2 A Visão Ampliada e Multidimensional da Regularização Fundiária**

A regularização fundiária urbana não pode ser reduzida à mera titulação formal ou a um procedimento estritamente cartorial. Autores como Rolnik (2014) destacam que a formalização deve garantir a permanência das famílias vulneráveis. Em complemento, Maricato e Magami (2021) alertam que a simples entrega do título, se desacompanhada de investimentos em infraestrutura e serviços (direito à cidade), pode levar apenas à institucionalização da exclusão ou à expulsão dos moradores via gentrificação. Portanto, adota-se aqui o enfoque de Alfonsin et al. (2019), que compreende a regularização como uma política multidimensional que articula,

simultaneamente, os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais.

### **5.3 A Governança Pública como Instrumento de Efetividade**

Para que os direitos acima sejam materializados, é indispensável a estruturação de uma governança pública robusta. Compreendida por Slomski et al. (2008) como o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos públicos para o alcance do bem-estar social, a governança orienta a ação estatal. Conforme estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) e corroborado por Paludo e Oliveira (2021), a boa governança pública estrutura-se em três elementos fundamentais: liderança (que assegura o comprometimento institucional), estratégia (que define os rumos e prioridades) e controle (que acompanha resultados e promove transparência).

## **6. DIAGNÓSTICO E ANÁLISE**

A interpretação dos dados coletados foi fundamentada com base no método de análise de conteúdo e na triangulação metodológica, utilizando técnicas investigativas que incluem pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Assim, com base nas informações documentais e nos relatos extraídos dos atores estratégicos do sistema fundiário paranaense (como Seap, Cohapar, TJPR, MPPR, DPE-PR, Aripa, AMP e associações de moradores), foram identificados e extraídos elementos considerados relevantes para o desenvolvimento da pesquisa, os quais subsidiaram a elaboração da proposta de diretrizes de governança pública.

A proposta engloba os principais aspectos que o gestor público deve considerar na estruturação, coordenação e execução dos processos de regularização fundiária urbana de imóveis de domínio do Estado,

com vistas a promover a eficiência administrativa, a transparência e a segurança jurídica.

Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que analisa comunicações, utilizando procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo das mensagens, o que permitiu, neste estudo, a codificação e categorização das unidades de sentido emergentes das entrevistas para diagnosticar a governança local.

### **Pesquisa Documental: Benchmarking Nacional (11 Estados)**

Levantamento de boas práticas, marcos legais e arranjos institucionais pelo Brasil, conforme representado na figura 5.

- Norte: Amazonas, Tocantins e Pará.
- Nordeste: Piauí e Pernambuco.

- Centro-Oeste: Goiás e Mato Grosso.
- Sudeste: Minas Gerais e São Paulo.
- Sul: Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

**Figura 5 - Estados com experiências de regularização fundiária analisadas**



Fonte: elaborada pela autora (2026)

### **Pesquisa Documental nos Órgãos e Entidades Estaduais**

Levantamento das atribuições, fluxos e boas práticas identificadas nos órgãos estaduais paranaenses relacionados a regularização fundiária.

**Figura 6 - Diagnóstico da Governança Fundiária no Paraná**



Fonte: elaborada pela autora (2026)

### **6.1 Boas Práticas de Governança em Outros Estados (Benchmarking)**

A análise comparativa (benchmarking) das experiências de regularização fundiária em onze entes da federação evidenciou que a superação da informalidade exige arranjos institucionais robustos e não apenas legislações autorizativas. As boas práticas mapeadas demonstram que a eficiência administrativa e a segurança jurídica estão diretamente ligadas à especialização da gestão, à padronização de fluxos e à cooperação interinstitucional.

Destacam-se as seguintes lições e modelos que serviram de subsídio para a estruturação das diretrizes propostas para o Paraná:

- Estruturas Institucionais Especializadas e Autônomas: Estados como Piauí (INTERPI) e Tocantins (ITERTINS) criaram autarquias com autonomia administrativa e fundos próprios para garantir a continuidade da política fundiária. O Rio Grande do Sul, por sua vez, inovou ao criar o Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (DERF), estruturado em divisões temáticas multidisciplinares (como engenharia, direito urbanístico e trabalho social), assegurando uma abordagem integral.
- Apoio Técnico aos Municípios: O Programa Cidade Legal, de São Paulo, destaca-se pelo forte arranjo de cooperação técnica. O Estado fornece assessoria técnica gratuita para municípios com baixa capacidade institucional, assumindo a elaboração de projetos urbanísticos, memoriais e laudos ambientais.
- Eficiência Administrativa e Desburocratização: Minas Gerais (Programa Minas Reurb) e Mato Grosso adotaram a Planta Genérica de Valores (PGV) dos municípios como parâmetro objetivo para calcular o valor dos imóveis do Estado na modalidade onerosa (Reurb-E). Essa medida dispensa a necessidade de vistorias individuais para cada lote, o que acelera o processo, reduz custos operacionais e traz previsibilidade.
- Articulação com o Judiciário e Sustentabilidade dos Cartórios: Em Pernambuco e no Pará, os Tribunais de Justiça lideram e induzem a política de regularização. O arranjo pernambucano (Moradia Legal) solucionou um dos maiores gargalos nacionais ao criar um fundo de compensação financeira para as despesas cartorárias (Ato Conjunto nº 44/2022), viabilizando a gratuidade da Reurb-S sem sobrecarregar os registradores.
- Transparência e Comunicação Cidadã: Estados como Goiás e Santa Catarina adotaram portais unificados e acessíveis para facilitar o controle social. A criação de seções de "Perguntas e Respostas Frequentes" (FAQ) traduz a linguagem técnica para uma linguagem cidadã, reduzindo as barreiras de acesso e a desinformação por parte das comunidades.

Essas experiências evidenciam que os programas mais exitosos são aqueles que operam com metas de escala, forte padronização de peças técnicas e soluções integradas, demonstrando que a regularização fundiária é viável quando gerida de forma estratégica e descentralizada.

## 6.2 O Diagnóstico e os Achados no Estado do Paraná

A análise do arranjo institucional paranaense revelou que, embora o Estado possua um arcabouço normativo recente (Lei Estadual nº 22.191/2024, que instituiu o Programa Regulariza Paraná), a efetividade da política ainda esbarra em um cenário de fragmentação institucional. Na prática, a regularização fundiária tem dependido de arranjos colaborativos paralelos para suprir lacunas e inércias administrativas.

O diagnóstico realizado junto aos atores estratégicos do sistema fundiário estadual evidenciou os seguintes achados estruturais:

- Assimetria de Capacidade Técnica: Há um forte descompasso estrutural entre os entes. Enquanto a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) demonstra

robustez técnica, operando com equipes multidisciplinares (engenheiros, arquitetos, topógrafos e assistentes sociais), a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (Seap), órgão central da gestão patrimonial, atua ainda em um estágio inicial de estruturação, com equipes reduzidas e sem dedicação exclusiva ao tema. Na base do processo, os municípios – protagonistas urbanísticos – frequentemente carecem de profissionais técnicos e recursos financeiros, figurando como o elo mais frágil da governança.

- O Papel Supletivo da Justiça e dos Órgãos de Controle: Diante da lentidão burocrática, o sistema de justiça assumiu uma postura executiva atípica para garantir a eficácia do direito à moradia. O Tribunal de Justiça (TJPR), por meio do Programa Moradia Legal, passou a judicializar processos que deveriam ser administrativos para conferir maior celeridade. Paralelamente, o Ministério Público (MPPR) e a Defensoria Pública (DPE-PR) transcendem a fiscalização e atuam diretamente na mediação prévia de conflitos, evitando despejos violentos e buscando soluções consensuais de realocação.
- O Paradoxo Tecnológico e a Transparência: Constatou-se um abismo digital na gestão fundiária. Órgãos de cúpula e registradores (como TJPR e Aripár) utilizam sistemas avançados de mapeamento e tramitação eletrônica. Em contraste, a base operacional da política pública – envolvendo prefeituras, associações de moradores e até mesmo o acompanhamento executivo do Estado – ainda depende de processos manuais, e-mails e controles analógicos. Essa opacidade na ponta final dificulta o controle social, gera desconfiança nas comunidades e abre espaço para a venda informal de posses.
- Entraves Culturais e Corporativismo: O avanço da regularização esbarra também em barreiras internas. Identificou-se a resistência de servidores estaduais que, por corporativismo, travam a regularização de imóveis funcionais com o intuito de manter privilégios históricos. Além disso, muitas prefeituras ainda operam presas a culturas e legislações urbanísticas obsoletas, incompatíveis com a realidade das ocupações consolidadas.
- O Papel Padronizador dos Cartórios: Diante da variação na qualidade dos produtos entregues pelas prefeituras (plantas imprecisas e documentos incompletos), a Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná (Aripár) assumiu um papel fiscalizador e pedagógico. A exigência de rigor técnico e a adoção de cartilhas e minutas padronizadas mostraram-se a única garantia de eficácia para evitar a nulidade dos títulos finais.

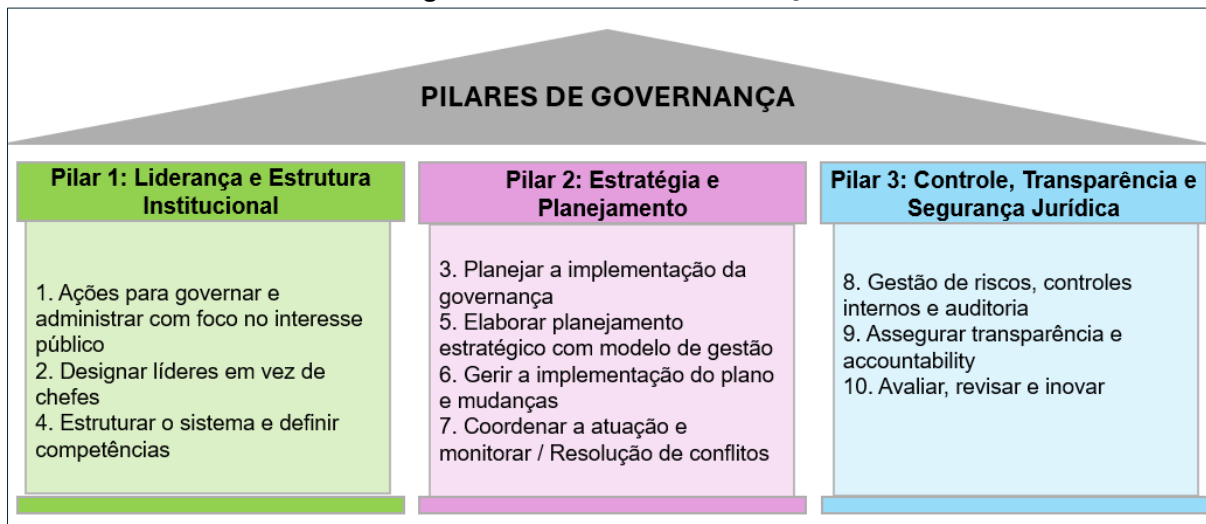
## **7. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

As diretrizes de governança pública a seguir constituem a ferramenta prática deste produto técnico. Estruturadas com base nas premissas teóricas e nos achados empíricos do diagnóstico realizado junto aos atores do sistema fundiário paranaense, elas têm o propósito de oferecer um roteiro aplicável aos gestores públicos estaduais e municipais.

Para facilitar a sua implementação, as recomendações foram organizadas em três pilares estruturantes: Liderança, Estratégia e Controle, seguindo o referencial de governança pública adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) e por Paludo e Oliveira (2021).

Para cada pilar, apresenta-se o contexto diagnosticado (o problema a ser enfrentado) seguido de um quadro-síntese que indica, de forma objetiva, a ação recomendada (o que deve ser feito) e os atores institucionais responsáveis.

**Figura 7 – Pilares de Governança**



Fonte: elaborada pela autora (2026)

### 7.1 Pilar 1: Liderança e Estrutura Institucional

A pesquisa revelou que a governança fundiária no Paraná enfrenta um desafio de fragmentação institucional e de articulação federativa. Embora exista um arcabouço normativo recente (Lei do Programa Regulariza Paraná), a execução prática ainda depende excessivamente de arranjos informais para suprir a inércia administrativa. Para que a política avance de forma sustentável, o processo deve ser estruturado reconhecendo o protagonismo urbanístico do Município, cabendo ao Estado o papel de indutor e provedor de suporte técnico e financeiro. Contudo, identificou-se uma fragilidade na capacidade técnica instalada, especialmente na Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (Seap), que, apesar de ser o órgão central da gestão patrimonial, opera com equipes reduzidas e sem dedicação exclusiva ao tema. Além disso, a rotatividade de gestores políticos e a falta de clareza na divisão de tarefas entre a Seap (estratégia e decisão patrimonial) e a Cohapar (execução técnica) geram gargalos decisórios e insegurança jurídica.

#### 7.1.1 Ações para governar e administrar com foco no interesse público

A governança na regularização fundiária de imóveis públicos deve superar a visão estritamente patrimonialista do Estado, orientando-se pela supremacia do interesse público, que une a função social da propriedade ao direito fundamental à moradia digna. Uma vez que a regularização transcende a mera entrega de títulos e busca a efetiva integração do cidadão à malha urbana formal, as decisões administrativas não podem ser episódicas, exigindo a adoção de critérios multidimensionais e transparentes. Diante das fragilidades diagnosticadas pelas entrevistas, como a ineficiência administrativa, os conflitos fundiários e a insegurança jurídica decorrentes da ausência de direcionamento estratégico, o quadro 1 sistematiza as diretrizes e responsabilidades necessárias para superar a fragmentação burocrática e garantir que a gestão atue com foco na promoção da justiça social e do ordenamento territorial.

**Quadro 1 - Ações para governar e administrar com foco no interesse público**

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Definir e orientar a regularização fundiária pelo interesse público, pela função social da propriedade pública e pelo direito à moradia.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (execução técnica); Sociedade civil organizada e associações de moradores
Estabelecer diretrizes estaduais de priorização da Reurb-S para núcleos consolidados até 2016 ocupados por população de baixa renda.	Seap (normatização e diretrizes); Cohapar (implementação); MPPR (controle da legalidade)
Priorizar áreas consolidadas e ocupações historicamente estabilizadas, reduzindo conflitos fundiários e judicializações.	Seap; Cohapar; TJPR (mediação por meio da Comissão de Soluções Fundiárias); MPPR
Institucionalizar canais formais de comunicação e escuta ativa com comunidades e associações de moradores.	Seap; Cohapar; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Utilizar a regularização fundiária como instrumento de pacificação social, priorizando soluções administrativas e consensuais.	TJPR (mediação e conciliação); Seap; Cohapar; MPPR; DPE-PR; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Compatibilizar a política fundiária com as políticas de habitação, urbanismo e meio ambiente.	Seap (coordenação intersetorial); Cohapar (execução); Municípios; órgãos ambientais
Formalizar decisões administrativas com critérios objetivos, padronizados e previsíveis, assegurando estabilidade jurídica.	Seap (gestão patrimonial e decisão administrativa); Cohapar (procedimentos técnicos); Aripar (registro imobiliário)
Instituir parceria formal para garantir assistência jurídica gratuita às populações vulneráveis.	DPE-PR (assistência jurídica); Seap (articulação institucional); TJPR e MPPR (garantia da segurança jurídica)
Promover ações sistemáticas de orientação aos beneficiários, com linguagem cidadã e canais acessíveis.	Seap; Cohapar; DPE-PR; Sociedade civil organizada e associações de moradores; AMP (apoio e articulação municipal)
Apoiar financeiramente ações complementares de infraestrutura e desenvolvimento em áreas regularizadas.	Fomento Paraná (financiamento); Seap e Cohapar (articulação dos projetos)
Articular e capacitar municípios para a implementação da regularização fundiária urbana.	AMP (articulação e capacitação); Seap; Cohapar
Estabelecer protocolos de articulação interinstitucional para solucionar passivos fundiários complexos, viabilizando a regularização de imóveis marcados por restrições dominiais ou sobreposição de áreas de interesse do Estado.	Seap (coordenação estratégica e gestão patrimonial); Cohapar (análise e adequação técnica); PGE (orientação e segurança jurídica para superação das restrições); Órgãos estaduais com interesses sobrepostos (DER, IAT, AMEP, etc.).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.1.2 Designar Líderes em vez de Chefes

A complexidade multidimensional da regularização fundiária exige uma coordenação institucional permanente e uma gestão eminentemente técnica, capaz de superar a fragmentação decisória observada entre os diversos órgãos envolvidos. Contudo, o diagnóstico revelou que a escassez de quadros especializados e a instabilidade das lideranças, frequentemente designadas sem critérios técnicos, comprometem a continuidade administrativa, tornando a política fundiária uma ação episódica e vulnerável a transições governamentais. Para reverter esse cenário e consolidar a regularização como uma política de Estado perene, é imprescindível a profissionalização da gestão por meio de líderes que combinem capacidade de articulação interinstitucional, compromisso ético e domínio normativo. Diante dessa necessidade, o quadro 2 a seguir sistematiza as ações concretas e os respectivos atores responsáveis por estruturar essas lideranças e equipes técnicas, garantindo a fluidez e a efetividade dos processos.

**Quadro 2 - Ações para designar líderes em vez de chefes**

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Estabelecer liderança institucional clara e centralizada para a coordenação do Programa Regulariza Paraná, assegurando direção estratégica e capacidade de articulação interinstitucional.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (execução técnica); Governadoria (legitimação institucional)
Definir critérios técnicos, jurídicos e éticos para a seleção das lideranças e gestores da política de regularização fundiária.	Seap (definição de critérios e nomeações); MPPR (controle da legalidade); CGE, quando aplicável
Garantir estabilidade institucional das lideranças estratégicas, evitando rotatividade política em cargos-chave.	Seap; Governadoria; órgãos setoriais envolvidos
Alocar equipes técnicas qualificadas e permanentes dedicadas à Reurb no âmbito estadual e municipal.	Seap; Cohapar; Municípios (equipes locais)
Implementar mecanismos de fortalecimento da capacidade técnica, como modelos de Residência Técnica Universitária.	TJPR (articulação institucional); Seap; Cohapar; Universidades Públicas
Instituir fóruns permanentes de articulação entre os entes envolvidos na regularização fundiária.	Seap (coordenação); Cohapar; TJPR; MPPR; Aripa; Municípios; AMP; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Assegurar continuidade decisória e uniformidade de entendimentos técnicos e jurídicos nos processos de regularização.	Seap; Cohapar; TJPR; Aripa
Criar divisões técnicas especializadas na estrutura de gestão da regularização fundiária, com abordagem multidisciplinar.	Seap; Cohapar
Envolver lideranças do Poder Judiciário na governança ativa, por meio da designação de magistrados para núcleos especializados.	TJPR (Comissões e Núcleos de Regularização); Aripa (articulação registral)

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.1.3 Estruturar o Sistema e Definir Competências

A estruturação de um sistema de governança robusto exige a definição clara de papéis e responsabilidades para superar o cenário diagnosticado de sobreposição de competências, insegurança decisória e retrabalho entre os órgãos estaduais e municipais. Orientado pela supremacia do interesse público em detrimento da histórica visão estritamente patrimonialista, esse arranjo institucional deve assegurar que as decisões estejam ancoradas em critérios técnicos, jurídicos, sociais e urbanísticos, visando não apenas a entrega do título formal, mas a efetiva integração do cidadão à malha urbana. Para superar a desarticulação institucional, mitigar os riscos jurídicos decorrentes da responsabilização difusa e garantir a eficiência administrativa, o quadro 3 detalha as ações voltadas à estruturação do sistema, estabelecendo uma matriz de responsabilidades que formaliza as instâncias de decisão, segrega as funções estratégicas, táticas e operacionais, e propõe mecanismos para a padronização processual.

**Quadro 3 - Ações para estruturar o sistema e definir competências**

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Formalizar, por ato normativo estadual, o Comitê Gestor da Regularização Fundiária como instância permanente de governança interinstitucional.	Seap (coordenação e instituição normativa); Municípios; TJPR; MPPR; Aripar; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Formalizar, por decreto ou termo de cooperação técnica, a Matriz de Responsabilidades da regularização fundiária, definindo claramente as atribuições dos entes envolvidos.	Seap (coordenação e gestão patrimonial); Cohapar (execução técnica); Fomento Paraná (financiamento); TJPR (coordenação jurídica); Municípios (execução local e aprovação urbanística)
Definir, de forma objetiva, as responsabilidades operacionais por etapa do processo, incluindo cadastro social, levantamento topográfico e emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).	Seap (coordenação e normatização); Cohapar (execução técnica); Municípios (cadastro social e urbanístico); Aripar (interface registral)
Estabelecer e formalizar as funções estratégicas, táticas e operacionais da regularização fundiária, assegurando a segregação entre proposição, execução, controle e decisão.	Seap (função estratégica); Cohapar e Municípios (funções táticas e operacionais); MPPR e TJPR (controle e conformidade)
Criar comitês técnicos ou multidisciplinares para análise e aprovação integrada dos projetos, contemplando simultaneamente aspectos urbanísticos e ambientais.	Seap (coordenação); Cohapar; Municípios; órgãos ambientais; TJPR; Sociedade civil organizada e associações de moradores
Padronizar os fluxos processuais da regularização fundiária por meio de atos normativos e instrumentos operacionais, garantindo previsibilidade, segurança jurídica e redução de retrabalho institucional.	Seap (padronização e normatização); TJPR (uniformização jurídica); Aripar (procedimentos registrais)
Padronizar competências, fluxos administrativos e procedimentos registrais, reduzindo riscos de nulidade dos atos e assegurando segurança jurídica às matrículas decorrentes da regularização.	Seap; TJPR; Aripar; MPPR

Instituir autarquia ou instituto especializado com autonomia administrativa e financeira, ou criar divisões técnicas especializadas no âmbito da Seap voltadas à execução fundiária.	Seap (estruturação institucional); Poder Executivo Estadual
Elaborar e publicar Guias de Regularização Fundiária, checklists documentais e kits padronizados de peças técnicas, detalhando o passo a passo procedimental para municípios e registradores.	Seap (coordenação); Cohapar (conteúdo técnico); Aripar (conteúdo registral); AMP (difusão aos municípios)
Instituir arranjos formais com os cartórios de registro de imóveis para viabilizar a gratuidade da Reurb-S, com previsão de compensação institucional dos custos registrais.	TJPR (coordenação institucional); Aripar (implementação); Seap e Poder Executivo Estadual (definição normativa e financeira)
Elaborar e institucionalizar planejamento estratégico da regularização fundiária, baseado em diagnóstico territorial e orientado por metas, indicadores e modelo de gestão por resultados.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (apoio técnico); Municípios (subsídios territoriais).
Realizar diagnóstico preciso dos núcleos informais existentes, por meio do mapeamento territorial e da consolidação das bases de dados disponíveis.	Cohapar (execução técnica); Municípios (levantamento local); Seap (validação patrimonial).
Definir competências claras para as equipes de trabalho social, vinculando o diagnóstico socioeconômico ao fluxo de aprovação da Reurb-S e à fundamentação de interesse social perante o órgão ambiental.	Cohapar (coordenação técnica e social); Municípios (execução do cadastro local); IAT (licenciamento e anuência ambiental); Seap (coordenação institucional).
Definir metas claras e mensuráveis e divulgar a estratégia do programa, alinhando recursos, competências institucionais e prioridades territoriais.	Seap (definição e coordenação); Cohapar (execução); AMP (articulação municipal).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

A implementação destas ações visa transformar a regularização fundiária de uma ação de governo episódica em uma política de Estado perene. A formalização da Matriz de Responsabilidades elimina a zona cinzenta de atuação, permitindo que a Cohapar foque na execução técnica (cadastros e projetos) enquanto a Seap se concentra na gestão estratégica do patrimônio e na normatização. Já a instituição do Comitê Gestor cria um espaço permanente de diálogo, prevenindo que divergências entre cartórios e prefeituras paralise os processos, conforme observado nas boas práticas do Programa Moradia Legal do TJPR.

## 7.2 Pilar 2: Estratégia e Planejamento

O diagnóstico apontou que a gestão fundiária muitas vezes opera em uma lógica reativa, de apagar incêndios, sem um planejamento prévio que avalie a viabilidade das regularizações. Foi constatado que iniciar processos em massa sem um diagnóstico territorial prévio leva a impasses jurídicos e ambientais, resultando em desperdício de recursos públicos. Adicionalmente, a falta de dotação orçamentária específica e de sustentabilidade financeira trava a execução da Reurb-S (interesse social). A pesquisa identificou a necessidade de conectar a regularização a fontes de financiamento estáveis, superando a dependência de orçamentos municipais muitas vezes exíguos

### 7.2.1 Planejar a Implementação da Governança

A regularização fundiária deve consolidar-se como uma política pública estruturante de longo prazo, superando a lógica de ações pontuais ou reativas por meio de um planejamento integrado. Antes de iniciar qualquer mobilização técnica ou processos em massa, é imprescindível que o Estado e os municípios alinhem interinstitucionalmente a governança e o destino das áreas ocupadas, definindo previamente a viabilidade da titulação ou a necessidade de reassentamento, a fim de evitar o desperdício de recursos públicos, o retrabalho técnico, a paralisação de processos e a judicialização decorrentes da ausência de um diagnóstico territorial preciso. Para mitigar os riscos associados à descontinuidade administrativa e garantir uma atuação coordenada, o quadro 4 sistematiza as ações operacionais e os atores responsáveis pelo planejamento prévio, focando na elaboração de diagnósticos precisos e na definição dos fluxos de governança antes do início das titulações.

**Quadro 4 - Ações para o planejamento da governança e implementação**

O que fazer/ Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Elaborar planejamento estratégico específico para a regularização fundiária, com definição de metas anuais, critérios de priorização territorial e integração ao planejamento urbano e habitacional.	Seap (coordenação estratégica); Cohapar (planejamento técnico); Municípios (integração ao planejamento urbano local); AMP (apoio técnico e articulação municipal)
Definir previamente as diretrizes e os fluxos de governança da regularização fundiária, assegurando clareza institucional antes do início da regularização em escala.	Seap (definição normativa e coordenação); TJPR (alinhamento jurídico-procedimental); MPPR (controle e conformidade); Aripar (alinhamento registral)
Alinhar interinstitucionalmente a diretriz de destinação da área, definindo previamente se a intervenção consistirá na regularização fundiária no próprio local ou na realocação/reassentamento das famílias, antes do início dos trabalhos de levantamento técnico, topográfico e social.	Seap (gestão patrimonial e decisão de destinação); Cohapar (planejamento habitacional e de reassentamentos); Municípios (planejamento urbano e anuência local); IAT e Defesa Civil (avaliação técnica de áreas de risco insuperável).
Realizar diagnóstico jurídico, físico e territorial preliminar dos núcleos informais (NUIs), utilizando geoprocessamento e sobreposição de dados ambientais e de risco, como base para a tomada de decisão.	Cohapar (execução técnica); Seap (análise dominial e patrimonial); Municípios (dados territoriais e urbanísticos); IAT e órgãos ambientais (análise de risco ambiental); Sociedade civil organizada e associações de moradores
Promover reuniões preparatórias entre as áreas jurídica, ambiental, social e de obras, alinhando responsabilidades, fluxos decisórios e procedimentos técnicos.	Seap (coordenação interinstitucional); Cohapar; Municípios; TJPR; MPPR; órgãos ambientais; Sociedade civil organizada e associações de moradores

Capacitar a equipe multidisciplinar envolvida na regularização fundiária, disseminando os princípios de governança para garantir atuação integrada e linguagem comum entre os órgãos.	Seap (coordenação); Cohapar (formação técnica); AMP (capacitação municipal); Aripar (capacitação registral)
Capacitar gestores municipais quanto aos fluxos e instrumentos da Reurb, utilizando materiais pedagógicos e iniciativas institucionais (como cartilhas técnicas e ações itinerantes), antes do início da titulação.	Seap (diretrizes e conteúdo); Cohapar (execução técnica); AMP (mobilização e apoio aos municípios); TJPR/Aripar (apoio institucional)
Prever fontes permanentes de financiamento para a execução da regularização fundiária, assegurando sustentabilidade financeira do programa.	Seap (coordenação orçamentária); Fomento Paraná (financiamento e instrumentos financeiros); Cohapar (execução dos recursos); Municípios (contrapartidas)
Estruturar previamente os fluxos decisórios e procedimentais da regularização fundiária, prevenindo decisões contraditórias ou tecnicamente inconsistentes ao longo da implementação.	Seap (padronização e governança); TJPR (uniformização de entendimentos); MPPR (controle institucional); Aripar (padronização registral)
Instituir cronogramas integrados que contemplem as janelas de licenciamento ambiental e de aprovação urbanística junto aos órgãos transversais anuentes, assegurando que o projeto atenda a todos os requisitos legais para a emissão da CRF.	Seap (coordenação); Cohapar (planejamento técnico e cronograma); Municípios; Órgãos ambientais (IAT ou municipais); AMEP (em regiões metropolitanas).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.2.2 Elaborar Planejamento Estratégico com Modelo de Gestão

Para consolidar a regularização fundiária como uma política de Estado perene e superar a lógica reativa do improviso, é indispensável estruturar um monitoramento contínuo ancorado em sistemas informatizados e indicadores claros. Considerando o caráter multidimensional dessa intervenção, a avaliação de seu sucesso não pode se restringir a métricas puramente quantitativas, como o mero volume de títulos emitidos, devendo incorporar indicadores de eficiência administrativa, execução de obras de infraestrutura, taxa de permanência das famílias no território e capacidade de pacificação de conflitos. Para garantir que a governança seja avaliada pelo seu real valor público e pela efetiva integração socioespacial alcançada, o quadro 5 sistematiza as ações e os atores responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico e pela adoção de modelos de gestão, com foco na produção de diagnósticos precisos, na integração de bases de dados e no estabelecimento de metas mensuráveis.

**Quadro 5 - Ações para elaborar planejamento estratégico com modelo de gestão**

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Estabelecer indicadores de desempenho do programa, priorizando métricas de resultado e impacto.	Seap (governança e monitoramento); CGE/Controle Interno (apoio metodológico); Cohapar (alimentação dos dados).

Monitorar o desempenho dos processos, incluindo tempo médio de tramitação, número de famílias regularizadas e imóveis titulados, bem como indicadores de impacto pós-titulação, execução de infraestrutura e permanência das famílias no território.	Seap (monitoramento central); Cohapar (execução); Municípios (informações operacionais); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Integrar os cadastros fundiários, imobiliários e sociais, utilizando sistemas eletrônicos para acompanhamento, controle e rastreabilidade dos processos.	Seap (integração patrimonial e sistêmica); Cohapar (cadastro técnico e social); Celepar (suporte tecnológico); Municípios (dados locais).
Implementar Painel de Indicadores Estratégicos para mensurar eficiência e eficácia da regularização fundiária.	Seap (coordenação); Celepar (desenvolvimento do painel); Cohapar (alimentação técnica).
Aplicar critérios e indicadores de desempenho de forma uniforme aos processos de regularização, assegurando tratamento isonômico e previsibilidade decisória.	Seap (normatização e padronização); Cohapar (aplicação técnica); Municípios (execução local).
Instituir critérios objetivos para a valoração dos imóveis na modalidade onerosa, com regras claras de descontos e parcelamento.	Seap (diretrizes patrimoniais); Fomento Paraná (instrumentos financeiros); Municípios (PGV e dados locais).
Implementar sistema unificado de informações de imóveis e ocupações, integrado aos sistemas de protocolo e monitoramento.	Seap (gestão patrimonial e integração); Celepar (infraestrutura tecnológica); Cohapar (dados técnicos).
Implementar sistema de mapeamento eletrônico centralizado, com envio padronizado de dados por prefeituras e cartórios.	Seap (coordenação); Aripar (articulação registral); Municípios (alimentação de dados); Celepar (suporte técnico).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.2.3 Gerir a Implementação do Plano e Mudanças

A execução da regularização fundiária, dada a sua natureza multidimensional, frequentemente estagna devido à ausência de integração técnica, ao excesso de burocracia e, sobretudo, à insuficiência orçamentária. O diagnóstico revelou que a escassez de recursos nos municípios, somada à falta de equipes estruturadas e de dotação específica, trava especialmente a modalidade de interesse social (Reurb-S), gerando frustração nas comunidades que aguardam a titulação há décadas e resultando em descrédito institucional. Para reverter esse cenário de ineficiência, tirar o planejamento do papel e assegurar a sustentabilidade financeira e operacional da política pública, o quadro 6 sistematiza as ações e os atores responsáveis por gerir a implementação do plano, com foco na garantia de recursos, na capacitação técnica e na estruturação de fundos específicos.

**Quadro 6 - Ações para gerir a implementação do plano e mudanças**

<b>O que fazer/Aplicação na Reurb</b>	<b>Órgãos responsáveis / envolvidos</b>
Assegurar dotação orçamentária específica e contínua para a regularização fundiária, contemplando estudos técnicos, projetos e obras de infraestrutura essencial.	Seap (coordenação orçamentária); SEFA (planejamento financeiro); Cohapar (execução técnica).
Viabilizar e garantir o repasse de recursos estaduais aos municípios, especialmente aos de menor capacidade financeira, para custear etapas técnicas da regularização.	Seap (coordenação); Cohapar (repasse e execução); AMP (articulação municipal).
Utilizar instrumentos financeiros estaduais para financiar infraestrutura nas áreas regularizadas, assegurando titulação acompanhada de urbanização.	Fomento Paraná (gestão financeira); Seap (diretrizes); Cohapar (execução técnica).
Gerir e monitorar a execução física das intervenções previstas nos projetos de regularização, acompanhando o cumprimento das melhorias urbanas pactuadas.	Cohapar (execução e fiscalização técnica); Municípios (obras locais); Seap (monitoramento); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Estruturar equipes multidisciplinares permanentes e atuar por projetos territoriais integrados.	Seap (coordenação institucional); Cohapar (equipes técnicas); Municípios (apoio local).
Promover capacitação contínua dos servidores e apoio técnico aos municípios.	Seap (coordenação); Cohapar (capacitação técnica); AMP (mobilização municipal); Escola de Gestão do Paraná (apoio formativo).
Assegurar a conclusão integral das etapas da regularização fundiária, evitando soluções parciais que comprometam a estabilidade jurídica da moradia.	Seap (governança e controle); Cohapar (execução técnica); TJPR (segurança jurídica dos atos); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Instituir Fundo de Compensação para ressarcimento dos cartórios pelos atos gratuitos da Reurb-S.	TJPR (articulação judiciária); Seap (normatização); SEFA (gestão financeira); Aripa (interface registral).
Criar Fundo Fundiário Estadual com receitas próprias provenientes da alienação de terras e regularização onerosa.	Seap (proposição e gestão); SEFA (estrutura financeira); PGE (modelagem jurídica).
Estabelecer convênios simplificados e padronizados para execução técnica direta pelo Estado em municípios de pequeno porte.	Seap (coordenação); Cohapar (execução técnica); AMP (articulação municipal).
Propor mecanismos de ajuste de rota e mediação técnica para processos travados por questões ambientais complexas ou por inconformidades detectadas no SISPEHIS.	Cohapar (adequação técnica e gestão do SISPEHIS); IAT e órgãos ambientais municipais (mediação técnica ambiental); Seap (coordenação estratégica dos ajustes); Municípios (correção e alimentação de dados locais).

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.2.4 Coordenar a Atuação e Monitorar (Resolução de Conflitos)

Dada a multiplicidade de atores envolvidos na regularização fundiária urbana, a coordenação interinstitucional contínua é essencial para evitar a fragmentação das ações e a ineficiência administrativa. O diagnóstico evidenciou que a ausência de mecanismos de diálogo permanente gera gargalos operacionais e agrava conflitos latentes de propriedade e de vizinhança, que, se não mediados, podem inviabilizar a titulação e a pacificação social. Nesse cenário, o monitoramento constante e a mediação interinstitucional atuam como instrumentos estratégicos de gestão, permitindo correções de rota tempestivas, a prevenção de entraves registrais e a redução da judicialização excessiva, ao assegurar que as disputas sejam resolvidas prioritariamente por vias consensuais ou administrativas. Para operacionalizar essa coordenação e garantir a celeridade que a urgência social da moradia impõe, o quadro 7 detalha as ações estratégicas e os atores responsáveis pela articulação institucional, pelo monitoramento dos resultados e pela prevenção de litígios.

**Quadro 7 - Ações para coordenar a atuação e monitorar (resolução de conflitos)**

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Instituir mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional para a regularização fundiária, por meio de comitês e fóruns de articulação entre os órgãos envolvidos.	Seap (coordenação); Cohapar; TJPR; MPPR; Aripa; Municípios; AMP; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Criar e fortalecer instâncias de conciliação e mediação de conflitos fundiários, priorizando a resolução consensual antes da judicialização contenciosa.	TJPR (liderança institucional); MPPR; DPE-PR; Seap; Municípios.
Estabelecer indicadores de desempenho e qualidade dos processos de regularização, incluindo tempo de tramitação, retrabalho e efetividade das soluções.	Seap (governança e monitoramento); Cohapar (dados técnicos); TJPR (informações judiciais); Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Monitorar a execução dos projetos de regularização fundiária, identificando gargalos administrativos, registrais e institucionais.	Seap (monitoramento); Cohapar (execução técnica); Municípios; Aripa (interface registral); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Promover reuniões técnicas periódicas entre municípios e registradores para alinhamento procedimental e padronização das CRFs.	Aripa (coordenação registral); Seap; Cohapar; Municípios.
Ajustar fluxos, procedimentos e instrumentos de governança com base no monitoramento contínuo e na solução consensual de conflitos institucionais.	Seap (coordenação normativa); Comitê Gestor da Regularização Fundiária; Órgãos executores.
Atuar preventivamente na mediação de conflitos e no alinhamento interinstitucional, reduzindo litígios e riscos à estabilidade possessória.	TJPR; MPPR; DPE-PR; Seap; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Utilizar comissões municipais multidisciplinares e audiências públicas como instrumentos obrigatórios de mediação e gestão de expectativas comunitárias.	Municípios (coordenação local); Seap (diretrizes); Cohapar (apoio técnico); Sociedade civil organizada e associações de moradores.

<p>Estabelecer protocolos específicos de mediação comunitária para solucionar disputas possessórias internas (sucessão familiar, sobreposição de lotes e venda informal de posses), assegurando que conflitos de vizinhança e "denúncias cruzadas" não paralitem a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).</p>	<p>Cohapar (coordenação pelo departamento social); Municípios (equipes locais de assistência social e mediação); DPE-PR (orientação jurídica e tutela de vulneráveis); Associações de Moradores (escuta ativa e apoio na mediação pacífica).</p>
<p>Formalizar Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) preventivos para uniformizar entendimentos jurídicos e garantir a continuidade dos projetos de regularização fundiária, blindando o cronograma de execução contra paralisações decorrentes de transições de gestão política.</p>	<p>Seap (coordenação governamental e patrimonial); MPPR (controle da legalidade e celebração de TACs); TJPR (mediação institucional via Comissão de Soluções Fundiárias); Cohapar (suporte técnico).</p>
<p>Implementar estratégias de mediação interinstitucional e comunitária para a resolução consensual de conflitos derivados do trabalho social ou da necessidade de desocupação de áreas de risco e de preservação ambiental.</p>	<p>DPE-PR (assistência jurídica e tutela de vulneráveis); Municípios (assistência social e articulação local); Cohapar (trabalho técnico-social e planejamento de reassentamentos); IAT (avaliação de risco e restrições ambientais); TJPR e MPPR (apoio institucional e homologação de acordos); Sociedade civil organizada e associações de moradores (representação das famílias).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2026)

A adoção do Diagnóstico Territorial Prévio funciona como um filtro de eficiência, impedindo que o Estado invista tempo e dinheiro em áreas onde a regularização é juridicamente impossível (áreas de risco não mitigável ou de preservação absoluta). Além disso, a integração com a Fomento Paraná para viabilizar crédito e a definição de metas claras permitem que a sociedade acompanhe a evolução do programa, migrando de uma gestão baseada em promessas para uma gestão baseada em evidências e resultados.

### 7.3 Pilar 3: Controle, Transparência e Segurança Jurídica

A pesquisa revelou um paradoxo tecnológico: enquanto órgãos de cúpula (TJPR, Aripa) possuem sistemas digitais avançados, a realidade na ponta (municípios e associações) é marcada pela opacidade e falta de dados. A ausência de transparência gera desconfiança nas comunidades e abre espaço para irregularidades, como a venda informal de lotes (mercado de gaveta) e conflitos de interesse dentro da própria administração. Além disso, a diversidade de interpretações sobre a Lei nº 13.465/2017 gera insegurança jurídica, levando registradores a impugnar títulos emitidos pelas prefeituras.

#### 7.3.1 Gestão de Riscos, Controles Internos e Auditoria

A regularização fundiária urbana de imóveis públicos é um processo de alta complexidade, permeado por riscos multidimensionais: fundiários, patrimoniais, sociais, ambientais e institucionais, o que torna imprescindível a implementação de mecanismos estruturados de controle interno, auditoria e gestão de riscos. Longe de representarem meros entraves

burocráticos, esses instrumentos atuam como ferramentas estratégicas de apoio à alta administração, permitindo agir preventivamente contra irregularidades, desvios de finalidade e judicializações excessivas que fragilizam a governança e geram responsabilização aos agentes públicos. Para proteger o erário, qualificar a tomada de decisão e assegurar a conformidade legal e a segurança jurídica da moradia, o quadro 8 sistematiza as ações e os atores responsáveis pela estruturação dessa camada de segurança institucional, definindo rotinas de verificação e monitoramento capazes de mitigar vulnerabilidades e garantir a sustentabilidade do programa como uma política de Estado perene.

**Quadro 8 - Ações para gestão de riscos, controles internos e auditoria**

<b>O que fazer/Aplicação na Reurb</b>	<b>Órgãos responsáveis/ envolvidos</b>
Estruturar a função de auditoria interna vinculada à autoridade máxima, assegurando independência funcional e atuação contínua no acompanhamento dos processos de regularização fundiária.	Seap (Auditoria Interna / Controle Interno); Controladoria-Geral do Estado (CGE).
Instituir e fortalecer controles internos em todas as etapas da regularização fundiária, garantindo conformidade legal, rastreabilidade dos atos e padronização dos procedimentos administrativos e técnicos.	Seap (coordenação); Cohapar; Municípios; CGE.
Mapear os processos finalísticos e de apoio da regularização fundiária, identificando os principais riscos e respectivos pontos de controle.	Seap (gestão de riscos); Cohapar (execução técnica); Municípios; CGE.
Identificar, analisar e gerenciar riscos fundiários, patrimoniais, sociais, ambientais e institucionais, incluindo fraudes na seleção de beneficiários, reocupações, impactos ambientais e processos de gentrificação.	Seap; Cohapar; IAT; Municípios; MPPR (controle externo).
Utilizar sistematicamente os relatórios e achados da auditoria interna como subsídio à tomada de decisão da alta administração e à melhoria contínua da governança do programa.	Seap (alta administração); CGE; Comitê Gestor da Regularização Fundiária.
Definir e implementar medidas de mitigação e ações de resposta aos riscos identificados, institucionalizando a gestão de riscos e o compliance como prática permanente do Programa Regulariza Paraná.	Seap (coordenação); Cohapar; Municípios; CGE.
Incorporar a análise de riscos jurídicos e registrais aos controles internos e à auditoria do programa, com foco na proteção da validade dos atos administrativos e das matrículas emitidas.	Seap (jurídico e controle); TJPR; Aripa; MPPR.
Adotar formulários padronizados de requerimento, com checklists detalhados de documentação pessoal, dominial e técnica, mitigando riscos de nulidade por falhas na instrução processual.	Seap (padronização); Cohapar; Municípios; Aripa.
Instituir rotinas de monitoramento pós-regularização e resposta institucional para prevenir reocupações irregulares, descontinuidade da política e litígios futuros após a titulação e urbanização.	Seap (coordenação); Municípios (fiscalização local); MPPR; TJPR; Órgãos de fiscalização urbana e ambiental.

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.3.2 Assegurar Transparência e Accountability

A transparência na regularização fundiária transcende a mera obrigação burocrática de publicidade, constituindo um mecanismo essencial para fortalecer a confiança institucional, legitimar o processo e viabilizar o controle social efetivo. Contudo, o diagnóstico revelou um cenário de opacidade na ponta executora e evidenciou que, em áreas de conflito, a publicidade irrestrita exige mediação contextualizada para não acirrar disputas locais por meio de "denúncias cruzadas". Para superar essa assimetria informacional, prevenir fraudes, duplicidade de benefícios e o uso político-eleitoral da titulação, a transparência deve garantir a inteligibilidade dos dados, traduzindo termos técnicos para uma linguagem cidadã, e assegurar a rastreabilidade dos beneficiários e dos custos estruturais. Visando institucionalizar canais acessíveis de comunicação e garantir a *accountability*, o quadro 9 sistematiza as ações e os atores responsáveis pela promoção da transparência ativa, propondo desde a implementação de portais estaduais integrados até a simplificação do diálogo com a sociedade.

**Quadro 9 - Ações para assegurar transparência e *accountability***

O que fazer/Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis/ envolvidos
Instituir diretrizes formais de transparência e <i>accountability</i> para o Programa Regulariza Paraná, assegurando ampla publicidade dos atos, critérios, fluxos e resultados da política pública.	Seap (coordenação); Comitê Gestor da Regularização Fundiária.
Implementar Portal Estadual do Programa Regulariza Paraná, permitindo ao cidadão acompanhar o andamento dos processos por meio de protocolo eletrônico, com informações claras, atualizadas e rastreáveis.	Seap; Celepar; Municípios (alimentação de dados).
Publicar informações consolidadas sobre áreas em regularização e beneficiários finais, incluindo número de famílias atendidas, imóveis titulados e estágio dos processos, prevenindo duplicidade de benefícios.	Seap; Cohapar; Municípios; Aripar (dados registrais); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Disponibilizar, de forma acessível, os fluxos procedimentais, critérios de enquadramento, prazos e regras do programa, garantindo previsibilidade administrativa e redução de assimetrias informacionais.	Seap; Cohapar; Municípios.
Fortalecer canais institucionais de comunicação com a sociedade e com as comunidades beneficiárias, assegurando acesso contínuo à informação oficial e estímulo à participação social qualificada.	Seap; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Assegurar mecanismos de prestação de contas e responsabilização administrativa, inclusive quanto à atuação de agentes públicos que permitam novas ocupações irregulares ou utilizem a regularização fundiária com finalidade político-eleitoral.	Seap; CGE; MPPR; TJPR (controle e responsabilização); Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Publicizar critérios decisórios, atos administrativos e resultados da regularização fundiária de forma clara e padronizada, prevenindo contestações futuras por beneficiários ou terceiros.	Seap; Cohapar; TJPR; Aripar.

Criar seção específica de Perguntas e Respostas Frequentes (FAQ) no portal do programa, traduzindo a legislação técnica e os procedimentos da Reurb para linguagem cidadã acessível.	Seap; Cohapar; DPE-PR (apoio à linguagem cidadã).
Instituir ciclos periódicos de avaliação dos resultados do Programa Regulariza Paraná, analisando desempenho administrativo, efetividade social, impactos territoriais e segurança jurídica dos atos praticados.	Seap (coordenação); Comitê Gestor da Regularização Fundiária.

Fonte: elaborado pela autora (2026)

### 7.3.3 Avaliar, Revisar e Inovar

A regularização fundiária constitui um processo inerentemente dinâmico que exige adaptação contínua às transformações normativas, institucionais e territoriais, de modo que a governança não se torne obsoleta frente às constantes mutações do espaço urbano. Nesse contexto, a inovação, compreendida para além da adoção tecnológica, alcançando a modernização das práticas administrativas, aliada à avaliação contínua e à revisão sistemática dos procedimentos, torna-se essencial para consolidar a aprendizagem institucional, corrigir rotas tempestivamente e assegurar a eficiência e a segurança jurídica das titulações. Visando garantir que o Programa Regulariza Paraná se mantenha atualizado e efetivo ao longo do tempo, o quadro 10 sistematiza as ações e os atores responsáveis por instituir rotinas de retroalimentação, avaliação, revisão e inovação, englobando desde a modernização de ferramentas até a atualização periódica dos manuais operacionais.

**Quadro 10 - Ações para avaliar, revisar e inovar**

O que fazer Aplicação na Reurb	Órgãos responsáveis / envolvidos
Estabelecer mecanismos estruturados de feedback social, incluindo pesquisas de satisfação pós-regularização, para avaliar a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e orientar ajustes na política pública.	Seap; Cohapar; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Revisar periodicamente fluxos, normas, manuais e procedimentos da regularização fundiária, incorporando contribuições das comunidades beneficiárias, associações de moradores e registradores imobiliários.	Seap; Cohapar; Aripap; Municípios.
Incorporar inovações tecnológicas aos processos de regularização fundiária, como drones, geoprocessamento avançado e soluções digitais, visando à redução de custos, prazos e retrabalho institucional.	Seap; Cohapar; Celepar; Municípios.
Estimular soluções consensuais e extrajudiciais para o aperfeiçoamento contínuo dos fluxos e a superação de entraves identificados na implementação do programa.	TJPR; MPPR; Seap; Comitê Gestor; Sociedade civil organizada e associações de moradores.
Divulgar de forma sistemática os resultados, aprendizados e aprimoramentos do programa, fortalecendo a transparência, a legitimidade institucional e a confiança pública.	Seap; Comitê Gestor; Municípios; Sociedade civil organizada e associações de moradores.

<p>Revisar periodicamente procedimentos e fluxos da regularização fundiária para corrigir falhas identificadas e prevenir a repetição de práticas que possam comprometer a validade dos atos administrativos e registrais.</p>	<p>Seap; Cohapar; Aripap.</p>
<p>Elaborar, publicar e atualizar Manuais de Rotinas e Guias Operacionais, consolidando o aprendizado institucional e as inovações normativas, como base para capacitação contínua e mitigação dos efeitos da rotatividade de gestores.</p>	<p>Seap; Cohapar; Escola de Gestão do Paraná (EGP).</p>

Fonte: elaborado pela autora (2026)

As diretrizes de governança estruturadas neste produto técnico oferecem aos gestores um referencial prático para o aprimoramento da regularização fundiária urbana de imóveis públicos. Ao explicitar responsabilidades, fluxos decisórios e mecanismos de controle de forma integrada, o modelo atua diretamente na prevenção de conflitos, na mitigação da judicialização excessiva e no fortalecimento da segurança jurídica.

Cumprir destacar que, embora este roteiro tenha sido elaborado a partir do diagnóstico institucional do Estado do Paraná, seu formato é flexível e adaptável. Ele não se apresenta como uma prescrição rígida, mas como um instrumento orientador que pode ser facilmente ajustado às especificidades administrativas, normativas e territoriais de outros estados e municípios. Dessa forma, espera-se que a aplicação desta ferramenta contribua para a consolidação da regularização fundiária não apenas como um procedimento burocrático, mas como uma política pública sustentável, eficiente e essencialmente comprometida com a efetivação do direito social à moradia.

## 8. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

O desenvolvimento deste Produto Técnico materializa a transição de um debate teórico para a aplicação prática, oferecendo aos gestores estaduais e municipais um roteiro estruturado para superar a fragmentação institucional e a insegurança jurídica que historicamente marcaram a gestão do patrimônio público.

A elaboração destas diretrizes fundamentou-se na triangulação metodológica, que articulou a análise documental de marcos legais (como a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Estadual nº 22.191/2024), o benchmarking de experiências exitosas em estados como Minas Gerais e Piauí, e, crucialmente, a escuta ativa de dez atores estratégicos do sistema fundiário paranaense (Seap, Cohapar, TJPR, MPPR, entre outros).

### 8.1 Síntese do Diagnóstico e Solução Proposta

Os achados da pesquisa revelaram que a governança fundiária no Paraná opera em um cenário de fragmentação institucional, no qual a restrita capacidade técnica do Poder Executivo frequentemente demanda o apoio de arranjos colaborativos paralelos para viabilizar a política pública. Identificou-se que a falta de Liderança (equipes técnicas exclusivas), de Estratégia (planejamento prévio e orçamento) e de Controle (monitoramento e transparência) gera ineficiência administrativa e perpetua a informalidade.

Como resposta, este Produto Técnico traduz os princípios de governança de Paludo e Oliveira (2021) em ações operacionais. As diretrizes aqui propostas não são meras recomendações

burocráticas, mas ferramentas de gestão desenhadas para:

1. **Profissionalizar a Liderança:** Substituir a gestão política e rotativa por núcleos técnicos especializados e estáveis na SEAP e nos municípios, resgatando o protagonismo do Poder Executivo na condução da política urbana.
2. **Integrar a Estratégia:** Formalizar a Matriz de Responsabilidades, clarificando que cabe à SEAP a gestão patrimonial, à Cohapar a execução técnica e à Fomento Paraná a sustentabilidade financeira.
3. **Fortalecer o Controle:** Instituir mecanismos de padronização registral (em parceria com a Aripa) e portais de transparência que permitam o controle social, evitando fraudes e superando resistências corporativas internas.

## **8.2 Contribuições para a Gestão Pública e Sociedade**

A principal contribuição deste produto é oferecer um caminho para transformar a regularização fundiária de uma ação de governo episódica em uma política de

Estado perene. Ao adotar estas diretrizes, a Administração Pública do Paraná poderá:

1. **Reduzir a Judicialização:** A adoção de fluxos padronizados e a mediação prévia de conflitos diminuem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, devolvendo ao Executivo sua competência originária de ordenamento territorial.
2. **Ampliar a Eficiência Administrativa:** A definição clara de competências elimina o retrabalho e a sobreposição de funções, acelerando a entrega dos títulos.
3. **Garantir a Função Social:** Ao destravar os processos administrativos, o Estado efetiva o direito à moradia de famílias vulneráveis que aguardam há décadas pela segurança jurídica de seus lares, promovendo inclusão socioespacial e cidadania.

Em suma, estas diretrizes de governança servem como um instrumento de navegação para os gestores públicos, permitindo que o Estado do Paraná supere o imprevisto e assumo o protagonismo na regularização de seu próprio patrimônio, conciliando responsabilidade fiscal, segurança jurídica e justiça social.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n. 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168–193, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CORREIA, Rogério Silva. Usucapião especial urbana e concessão de uso especial para fins de moradia: instrumentos de efetivação da função social da propriedade urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 79, p. 9–45, 2017.

MARICATO, Ermínia; MAGAMI, Daniela Tavares. Aspectos estruturais da produção do espaço urbano no Brasil e a proposta de regularização fundiária. *In*: CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (org.). **Reurb: regularização fundiária urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021.

PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

PARANÁ. Lei nº 22.191, de 18 de novembro de 2024. Cria o Programa Regulariza Paraná. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, nº 11.789, 18 nov. 2024.

ROLNIK, Raquel. Place, inhabitation and citizenship: the right to housing and the right to the city in the contemporary urban world. **International Journal of Housing Policy**, v. 14, n. 3, p. 293–300, 2014.

SLOMSKI, V. G. *et al.* Indicadores de governança pública como instrumentos de avaliação da accountability na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 889–918, set./out. 2008.

VIEIRA, Eduardo; KEMPFER, Marlene. A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 145–157, jan./jun. 2021.



**Marta Cristina Guizelini**

Mestranda

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Isaura Alberton de Lima**

Orientadora

**Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) –  
Campus Curitiba**

Instituição

**Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança  
Pública (PPGGP)**

Programa