



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS -DCJ**

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A ATUAÇÃO DO EXTRAJUDICIAL  
NOS CASOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

**EMILLY LINE SILVA FERNANDES DOS SANTOS**

Santa Rita - PB

2025

**EMILLY LINE SILVA FERNANDES DOS SANTOS**

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A ATUAÇÃO DO EXTRAJUDICIAL  
NOS CASOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Unidade Santa Rita, do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba, como exigência  
parcial para a obtenção do título de  
Bacharel(a) em Ciências Jurídicas.

Prof.<sup>a</sup> Orientador (a): Dr.  
Adriano                      Marteleto  
Godinho.

Santa Rita - PB

2025

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S237p Santos, Emilly Line Silva Fernandes Dos.  
O Princípio da Segurança Jurídica e a Atuação do  
Extrajudicial nos Casos de Regularização Fundiária /  
Emilly Line Silva Fernandes Dos Santos. - Santa Rita,  
2025.  
58 f.

Orientação: Adriano Marteleto Godinho.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ.

1. Regularização Fundiária. 2. Extrajudicial. 3.  
Segurança Jurídica. 4. Desjudicialização. I. Godinho,  
Adriano Marteleto. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DIREÇÃO DO CENTRO  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



## ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao décimo oitavo dia do mês de Setembro do ano de dois mil e vinte e cinco, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “O princípio da segurança jurídica e a atuação do extrajudicial nos casos de regularização fundiária”, do(a) discente(a) **EMILLY LINE LUIZ SILVA DOS SANTOS**, sob orientação do(a) professor(a) Dr. Adriano Marteleto Godinho. Após apresentação oral pelo(a) discente e a arguição dos membros avaliadores, a Banca Examinadora se reuniu reservadamente e decidiu emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, com base na média final de 10,0 (DEZ). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Dr. Adriano Marteleto Godinho

Me. Alex Taveira dos Santos

Dra. Ana Paula Correia de A. da Costa

Dedico este trabalho à minha família, meu alicerce. A cada um de vocês, meu muito obrigado por todo o amor, paciência e apoio incondicional. Sem vocês, nada disso seria possível.

A conclusão deste trabalho marca o fim de uma jornada repleta de desafios e aprendizados. A concretização desse sonho não seria possível sem a presença de pessoas essenciais em todos os âmbitos de minha vida.

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus, por me conceder a força, a saúde e a sabedoria necessárias para superar cada obstáculo e chegar até aqui.

Agradeço à minha família, meu alicerce e meu porto seguro. Aos meus amados pais, Edvaldo e Elizângela, pelo amor incondicional e pelo suporte constante. Aos meus avós, Sebastiana e José Ferreira, pelo carinho e por cada oração. Ao meu querido esposo, Paulo Benjamim, que, desde que entrou em minha vida, me incentivou e me deu a certeza de que eu seria capaz de realizar meu maior sonho. E ao meu filho, Antônio Benjamim, minha maior inspiração e fonte de força para lutar por meus objetivos. A todos os meus familiares, minha gratidão por cada contribuição e incentivo em minha trajetória de formação.

Um agradecimento especial ao meu pai, Edvaldo, meu grande incentivador. Você sempre acreditou em mim e no potencial que eu tinha para realizar este nosso sonho. Sua coragem e incentivo diário me deu o impulso necessário para seguir em frente.

Ao meu orientador, Adriano Godinho, minha sincera gratidão por aceitar me guiar nesta jornada. Sua paciência, conhecimento e valiosas orientações foram essenciais para a construção e o êxito deste trabalho.

Por fim, agradeço ao Departamento de Ciências Jurídicas, que me acolheu e me proporcionou o ambiente e os recursos necessários para o meu desenvolvimento acadêmico. Aos professores, minha admiração pela dedicação. E, de forma especial, a todos os amigos que fiz ao longo desta formação; a presença e o apoio de vocês em tantos momentos difíceis foram fundamentais.

A todos vocês, minha eterna gratidão. Este trabalho também é de vocês.

Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo  
do céu. Eclesiastes 3:1

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a atuação extrajudicial na regularização fundiária no Brasil, com enfoque na aplicação do princípio da segurança jurídica. A pesquisa partiu da constatação de que a irregularidade fundiária constitui um dos maiores desafios sociais, jurídicos e urbanísticos da contemporaneidade, exigindo soluções que conciliem eficiência, inclusão social e estabilidade nas relações jurídicas. Nesse sentido, a desjudicialização foi examinada como alternativa ao modelo judicial tradicional, marcado pela morosidade e pelos altos custos, destacando-se a relevância dos cartórios e demais órgãos administrativos na formalização da posse e da propriedade. O estudo abordou os fundamentos constitucionais da segurança jurídica, compreendida como cláusula pétrea sustentada pelo direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, demonstrando que sua observância é indispensável para a legitimidade dos títulos emitidos e para a prevenção de conflitos futuros. Também foi realizada uma análise histórica e normativa, desde a Lei nº 6.766/1979 até a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018, que evidenciou a evolução legislativa no sentido de simplificar procedimentos e ampliar a inclusão social, atribuindo papel central aos registradores de imóveis. A investigação concluiu que a via extrajudicial, ao proporcionar celeridade e acessibilidade, fortalece a cidadania e concretiza a função social da propriedade, desde que acompanhada de rigor técnico e da cooperação entre municípios, órgãos públicos e serventias extrajudiciais. Exemplos práticos, como os de Porto Alegre e Belo Horizonte, demonstraram os impactos sociais, econômicos e jurídicos positivos da regularização extrajudicial, evidenciando que se trata de instrumento capaz de reduzir desigualdades, valorizar imóveis e assegurar o direito à moradia digna. Contudo, ressaltou-se que a simplificação não pode ocorrer de forma precipitada, sob pena de comprometer a segurança jurídica, sendo essencial a observância de garantias legais e a atuação responsável dos registradores. Dessa forma, o trabalho confirmou a hipótese de que a atuação extrajudicial é capaz de garantir segurança jurídica na regularização fundiária, desde que equilibrada com mecanismos de controle e respeito aos princípios constitucionais.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária; Extrajudicial; Segurança Jurídica; Desjudicialização.



## ABSTRACT

The objective of this study was to analyze extrajudicial action in land regularization in Brazil, with a focus on the application of the principle of legal certainty. The research was based on the observation that land irregularity is one of the greatest social, legal, and urban challenges of our time, requiring solutions that reconcile efficiency, social inclusion, and stability in legal relations. In this sense, dejudicialization was examined as an alternative to the traditional judicial model, marked by slowness and high costs, highlighting the relevance of notary offices and other administrative bodies in formalizing possession and ownership. The study addressed the constitutional foundations of legal certainty, understood as an unalterable clause supported by acquired rights, perfect legal acts, and *res judicata*, demonstrating that its observance is indispensable for the legitimacy of the titles issued and for the prevention of future conflicts. A historical and normative analysis was also carried out, from Law No. 6,766/1979 to Law No. 13,465/2017 and Decree No. 9,310/2018, which highlighted the legislative evolution towards simplifying procedures and expanding social inclusion, assigning a central role to real estate registrars. The investigation concluded that the extrajudicial route, by providing speed and accessibility, strengthens citizenship and fulfills the social function of property, provided that it is accompanied by technical rigor and cooperation between municipalities, public agencies, and extrajudicial services. Practical examples, such as those in Porto Alegre and Belo Horizonte, demonstrated the positive social, economic, and legal impacts of extrajudicial regularization, showing that it is an instrument capable of reducing inequalities, increasing property values, and ensuring the right to decent housing. However, it was emphasized that simplification cannot occur hastily, under penalty of compromising legal certainty, and that compliance with legal guarantees and responsible action by registrars is essential. Thus, the study confirmed the hypothesis that extrajudicial action is capable of ensuring legal certainty in land regularization, provided that it is balanced with control mechanisms and respect for constitutional principles.

**Keywords:** Land Regularization; Extrajudicial; Legal Certainty; Dejudicialization.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>16</b>
2.1 O Princípio da segurança jurídica .....	17
2.2 A regularização fundiária como direito fundamental e instrumento de cidadania .....	18
2.3 A função social da propriedade .....	20
2.4 O papel do Estado e a transição para modelos administrativos desjudicializados .....	21
<b>3. MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL .....</b>	<b>26</b>
3.1 Evolução normativa: da Lei nº 6.766/1979 à Lei nº 13.465/2017 .....	26
3.2 Classificação da REURB: REURB-S e REURB-E .....	30
3.3 Papel dos cartórios e da CRF – Certidão de Regularização Fundiária .....	31
3.4 O Decreto nº 9.310/2018 e seus reflexos na atuação registral .....	33
<b>4. A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS .....</b>	<b>35</b>
4.1 A desjudicialização como caminho para a eficiência .....	35
4.2 Garantias legais e limites da atuação extrajudicial .....	37
4.3 A simplificação procedimental e a segurança jurídica na desjudicialização .....	39
4.4 Necessidade de articulação entre entes públicos e cartórios .....	40
4.5 Casos Práticos e Experiências Municipais .....	42
4.6 Análise Crítica E Perspectivas Futuras .....	44
4.6.1 Impactos sociais e jurídicos da regularização fundiária extrajudicial	45
4.6.2 Tendências jurisprudenciais e administrativas .....	47
4.7 Propostas de aprimoramento legislativo e institucional .....	49
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A questão da regularização fundiária no Brasil configura um dos desafios socioespaciais mais relevantes, permeando desde a garantia do direito fundamental à moradia digna até a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Em um cenário amplamente marcado pela complexidade e grande volume dos processos judiciais, a atuação extrajudicial emerge como um caminho promissor para conferir segurança jurídica a sociedade.

Nesse contexto, o Princípio da segurança jurídica, extremamente importante para a ordem constitucional e para a estabilidade das relações sociais, assume um papel central. Ele não apenas orienta a interpretação e a aplicação das normas que regem a regularização fundiária, mas também se configura como um pressuposto fundamental na garantia da legitimidade e na eficácia dos procedimentos administrativos.

O Princípio da segurança jurídica, consiste na garantia de estabilidade, previsibilidade e confiabilidade nas relações jurídicas, assegurando aos cidadãos que as normas e atos do Estado sejam claros, coerentes e respeitados ao longo do tempo. Esse Princípio é fundamental para promover a confiança no ordenamento jurídico, evitar mudanças abruptas e garantir que os direitos adquiridos sejam preservados.

Apesar do notório potencial da via extrajudicial para simplificar a regularização fundiária, a efetiva concretização do Princípio da segurança jurídica nesse âmbito enfrenta desafios significativos. Põe-se a prova o questionamento de como garantir a previsibilidade e a estabilidade das decisões administrativas diante da diversidade de situações fáticas e da complexidade da legislação urbanística e registral e de qual maneira conciliar a celeridade e a eficiência dos procedimentos extrajudiciais com a necessidade de assegurar o devido processo legal e o direito de defesa dos envolvidos. A coexistência de diferentes instrumentos normativos e a possibilidade de interpretações normativas e de interpretações divergentes podem comprometer a uniformidade e a segurança dos resultados alcançados.

A regularização fundiária, por sua vez, é de extrema importância para garantir o direito à moradia, ao planejamento urbano e à inclusão social. Ela promove a formalização da posse de áreas ocupadas irregularmente, assegurando aos moradores o direito legal sobre seus imóveis, o acesso a serviços públicos e à infraestrutura urbana. Além disso, a regularização traz benefícios econômicos, ao permitir a circulação jurídica dos bens imóveis, e sociais, ao reduzir desigualdades e fortalecer a cidadania. A atuação extrajudicial nesse processo é um importante instrumento de desjudicialização e de efetivação dos direitos fundamentais, especialmente em áreas de vulnerabilidade.

No contexto da atuação extrajudicial, especialmente nos casos de regularização fundiária, a segurança jurídica assume papel central. A atuação dos cartórios e demais órgãos extrajudiciais possibilita uma via mais célere, menos burocrática e muitas vezes mais acessível para a resolução de conflitos e formalização de direitos relacionados à posse e propriedade de imóveis. Ao permitir que a regularização ocorra fora do Judiciário, respeitando os requisitos legais e com respaldo técnico e documental, garante-se a efetividade e a estabilidade desses atos, conferindo legitimidade e permanência às novas titularidades e aos registros oriundos desse processo. A problemática que se impõe, portanto, reside no equilíbrio entre a eficiência dos procedimentos extrajudiciais e a garantia de segurança jurídica nas regularizações fundiárias. Até que ponto a desjudicialização contribui ou pode comprometer esse Princípio? Como garantir que o processo extrajudicial atenda aos critérios legais, respeite os direitos de terceiros e mantenha a legitimidade dos atos praticados?

Para tanto, o presente trabalho como objetivo analisar a aplicação do Princípio da segurança jurídica na atuação extrajudicial nos casos de regularização fundiária, investigando seus avanços, desafios e os cuidados necessários para que a simplificação procedimental não resulte em insegurança jurídica.

A regularização fundiária é um dos instrumentos mais relevantes para a promoção do direito à moradia, à cidade e à dignidade da pessoa humana, especialmente em um país com histórico de ocupações irregulares como o Brasil. Nesse cenário, destaca-se a crescente importância da atuação extrajudicial, especialmente por meio dos cartórios de registro de imóveis, como uma

alternativa célere e menos onerosa ao Poder Judiciário na formalização da posse e da propriedade. Entretanto, a agilidade e a simplificação dos procedimentos extrajudiciais não podem comprometer os Princípios que regem o ordenamento jurídico, especialmente o Princípio da segurança jurídica. Este Princípio, fundamental ao Estado Democrático de Direito, assegura previsibilidade, estabilidade e confiança nas relações jurídicas, sendo essencial na consolidação da titularidade e da regularização de imóveis urbanos e rurais.

Partindo da problemática proposta, as hipóteses mais prováveis são: (i) A via extrajudicial pode garantir segurança jurídica quando observados os requisitos legais e os direitos de terceiros; (ii) A simplificação excessiva nos procedimentos extrajudiciais pode gerar insegurança jurídica; (iii) A articulação entre cartórios e órgãos públicos é essencial para assegurar a regularização fundiária com segurança jurídica.

O objetivo principal do presente trabalho é analisar a aplicação do Princípio da Segurança Jurídica na atuação extrajudicial nos processos de regularização fundiária, identificando seus avanços, desafios e limites para garantir a efetividade dos direitos e a legitimidade dos atos praticados.

- a) Analisar os requisitos legais necessários para assegurar a segurança jurídica na regularização fundiária extrajudicial;
- b) Investigar os riscos decorrentes da simplificação excessiva dos procedimentos extrajudiciais e seus impactos na estabilidade jurídica;
- c) Examinar a importância da integração entre cartórios e órgãos públicos para a efetividade e legitimidade da regularização fundiária.

A presente pesquisa possui caráter descritivo, com abordagem bibliográfica. Consoante a Marconi e Lakatos (2001), a pesquisa descritiva possui o intuito de conhecer a natureza do fenômeno estudado, a maneira como ele se estabelece, as características e processo que o compõe; nas pesquisas descritivas, o pesquisador busca ter conhecimento e interpretar a realidade, sem modificá-la a partir de intervenções. A área de estudo concentra-se na análise da atuação do extrajudicial no processo da Regularização Fundiária, englobando a revisão de estudos anteriores, bem como a comparação com os estudos atuais. Assim, a pesquisa é classificada como básica e bibliográfica.

A coleta de dados foi realizada por meio de leituras seletivas que tratem do tema geral da "regularização fundiária" e "atuação extrajudicial", com especial

atenção à sua aplicação no âmbito das garantias dos direitos fundamentais e do direito registral, oriundos de repositórios institucionais e bases de dados. Foram utilizados como principais fontes a legislação pertinente, doutrinas especializadas e trabalhos acadêmicos já desenvolvidos sobre o assunto.

Inicialmente, foram desenvolvidos os fundamentos jurídicos da segurança jurídica e da regularização fundiária. Por consequência, abordou-se a evolução histórica e constitucional da segurança jurídica, desde suas origens no Direito Romano até sua consagração como cláusula pétrea na Constituição de 1988. Em seguida, foi destacada a regularização fundiária como direito fundamental vinculado à cidadania, especialmente após a inclusão da moradia no rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000. Também foi examinada a função social da propriedade, que limita o exercício individual em prol do interesse coletivo, e o papel do Estado na transição de um modelo essencialmente judicial para um modelo administrativo desjudicializado, capaz de conciliar eficiência e respeito às garantias jurídicas.

No terceiro capítulo, foi exposto o marco legal da regularização fundiária no Brasil, com a análise da evolução normativa desde a Lei nº 6.766/1979 até a Lei nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018. Foram analisadas as inovações legislativas que possibilitaram maior autonomia municipal e a introdução de novos instrumentos, como a legitimação fundiária e a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Além disso, foi apresentada a classificação da REURB em modalidades de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E), com destaque para a gratuidade em favor das populações de baixa renda na primeira modalidade. Nesse capítulo, também se evidenciou o papel central dos cartórios de registro de imóveis como agentes da efetivação da política de regularização, ao mesmo tempo em que se ressaltou a necessidade de equilíbrio entre simplificação procedimental e garantia de segurança jurídica.

No quarto capítulo, foi discutida a atuação extrajudicial na regularização fundiária, com ênfase em suas potencialidades e desafios. Foi demonstrado que a desjudicialização trouxe ganhos de celeridade, redução de custos e possibilidade de regularização coletiva de imóveis, ampliando o acesso à formalização da propriedade, especialmente para populações vulneráveis. Contudo, também foram apontados limites e riscos, como a possibilidade de

fraudes, erros na cadeia de posse e desrespeito a normas urbanísticas e ambientais. Para enfrentar tais desafios, destacou-se a importância da atuação técnica dos registradores, do papel fiscalizador do Ministério Público e da articulação entre municípios, órgãos públicos e cartórios. O capítulo ainda apresentou experiências práticas, como as de Porto Alegre e Belo Horizonte, que demonstraram como a REURB, implementada na via extrajudicial, contribui para a inclusão social, a dignidade da pessoa humana e a efetivação da função social da propriedade.

A hipótese central do trabalho foi respondida de forma afirmativa, pois se demonstrou que a atuação extrajudicial na regularização fundiária é capaz de garantir segurança jurídica, desde que respeitados os limites legais e constitucionais. O estudo evidenciou que os cartórios, ao lado de órgãos públicos, assumem papel fundamental como filtros de legalidade, assegurando que os atos praticados sejam dotados de estabilidade e previsibilidade. Ao mesmo tempo, destacou-se que a simplificação procedimental precisa ser equilibrada com controles técnicos e institucionais, sob pena de comprometer a legitimidade dos títulos emitidos. Assim, confirmou-se que a via extrajudicial, longe de ser mera substituta do Judiciário, constitui instrumento complementar, eficiente e inclusivo, capaz de conciliar celeridade com a preservação da segurança jurídica.

## **2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A segurança jurídica é um princípio fundamental e acolhido constitucionalmente no Brasil através do art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal de 1988, que assegura que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Esse princípio, ainda que não expresso nominalmente, está implícito nos direitos fundamentais, sendo protegido por cláusula pétrea (art. 60, §4º da CF). Sua origem remonta ao Direito Romano, estampada em doutrinas quanto à validade de atos judiciais mesmo em situações excepcionais, e atravessa toda a trajetória constitucional brasileira, desde a Constituição Imperial de 1824, passando por constituições posteriores (1891, 1934, 1946, 1967/69), até estar firmemente estabelecido na Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, que o reconhece como garantia essencial para a estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas.

Outro tema central do presente capítulo é a regularização fundiária urbana, identificada como direito fundamental ligado à cidadania. A Constituição de 1988, reforçada pela Emenda Constitucional nº 26/2000, consagra o direito à moradia como instrumento da dignidade humana. A Lei nº 13.465/2017 estrutura um robusto conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para formalizar o direito à moradia e à propriedade, sobretudo em assentamentos irregulares, contribuindo para a inclusão social.

A esse contexto soma-se o princípio da função social da propriedade, que condiciona o exercício da propriedade ao atendimento dos interesses coletivos, quais sejam, econômico, social e ambiental, conforme previsto no art. 5º, XXIII, e no art. 186 da CF, e normatizado pelo Código Civil (art. 1.228, §§1º e 2º), limitando o uso individualista ou abusivo dos bens. Esse tripé da segurança jurídica, regularização fundiária e função social da propriedade, delineia um panorama jurídico atual orientado à justiça social e ao fortalecimento da cidadania formal.



## 2.1 O Princípio da segurança jurídica

A segurança jurídica figura entre os Princípios basilares do Direito, estando prevista no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal, o qual dispõe que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Dessa previsão, destacam-se dois aspectos essenciais, sendo eles, a segurança jurídica, ainda que não expressa de forma literal como Princípio, encontra-se implícita entre os direitos e garantias fundamentais; e sua exclusão é juridicamente impossível, uma vez que o artigo 5º da Constituição configura cláusula pétrea, nos termos do §4º do artigo 60 da Carta Magna, que veda propostas de emenda tendentes a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

À luz dessas premissas, passa-se à análise da gênese do Princípio da segurança jurídica no ordenamento brasileiro, bem como de suas dimensões na atualidade. Os primeiros vestígios da noção de segurança jurídica podem ser identificados já no Direito Romano, especialmente no *Digesto*<sup>1</sup>, associado ao posicionamento de Ulpiano. Conforme relata Almiro do Couto e Silva (2005) *apud* Araújo (2010), um exemplo clássico está no fragmento de *ordo praetorum*, no qual Ulpiano narra o caso do escravo Barbarius Philippus, nomeado pretor em Roma apesar de ocultar sua condição de escravo. Ulpiano questiona: "O que editou e decretou terá sido nulo ou válido por utilidade daqueles que demandaram perante ele?" — respondendo pela validade, em prol da estabilidade e utilidade das decisões (Araújo e Moreira, 2010).

Desde a Constituição de 1824, outorgada no início do Império, já havia previsão expressa da irretroatividade das leis e da proteção ao direito adquirido, ainda que a terminologia "segurança jurídica" não fosse utilizada. O artigo 179, inciso III, dispunha que nenhuma disposição teria efeito retroativo, e o inciso XXVIII garantia a manutenção de recompensas conferidas por serviços prestados ao Estado, civis ou militares, configurando reconhecimento a direitos incorporados ao patrimônio jurídico dos cidadãos (Araújo e Moreira, 2010).

---

<sup>1</sup> Digesto ou Pandectas é uma obra importante do direito romano. Faz parte do Corpus Juris Civilis, organizado por ordem do imperador Justiniano no século VI d.C1. Reúne grande quantidade de informações jurídicas em 50 livros e cerca de 1.500 títulos. Fonte: <https://juristas.com.br/artigos/tudo-sobre-digesto-ou-pandectas-no-direito-romano/>

Na Constituição de 1891, a ideia se consolidou por meio da vedação a leis retroativas, reforçando o vínculo entre segurança jurídica e a preservação de situações consolidadas sob legislações anteriores. A Constituição de 1934 marcou a consagração da fórmula que se mantém até hoje: “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Essa tríade de proteção, presente no artigo 113, inciso 3º, permanece no texto constitucional vigente (Araújo e Moreira, 2010).

O único hiato ocorreu na Constituição de 1937, elaborada durante o Estado Novo, período marcado pelo autoritarismo de Getúlio Vargas e pela ausência de garantias democráticas. Com a Constituição de 1946, a previsão foi retomada no artigo 141, §3º, restabelecendo a proteção aos direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e à coisa julgada. Esse texto foi repetido pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, apenas com alteração na localização do dispositivo.

A Constituição de 1988, chamada “Constituição Cidadã”, elevou a proteção à categoria de direito e garantia fundamental, no artigo 5º, inciso XXXVI. Embora a tutela conferida seja considerada por parte da doutrina aquém do ideal, não há óbice para que seja ampliada por meio de legislação infraconstitucional.

## **2.2 A regularização fundiária como direito fundamental e instrumento de cidadania**

As dimensões continentais e a vasta extensão territorial do Brasil revelam realidades sociais profundamente distintas entre as regiões. O país enfrenta graves problemas sociais, fruto de questões históricas como a desigualdade, que gera miséria, fome, falta de acesso à educação e à saúde, entre outros desafios. No campo da moradia, a situação não é diferente: a pobreza leva inúmeras famílias a se instalarem em núcleos urbanos informais, muitas vezes localizados em áreas sem titulação ou até mesmo em zonas de risco à saúde e à vida. Nesse cenário, diversos direitos fundamentais acabam sendo violados ou simplesmente não garantidos.

Apesar dessa dura realidade socioeconômica, o Brasil possui um texto constitucional avançado, que assegura direitos fundamentais a todos os

brasileiros e estrangeiros residentes no país. A Constituição Federal, conhecida como “Constituição Cidadã”, tutela direitos essenciais, fortalece a democracia e a cidadania, e prestigia Princípios como justiça social, bem-estar e desenvolvimento humano, garantindo padrões mínimos de existência digna para todos.

O direito à moradia, inserido no rol dos direitos sociais pelo artigo 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, constitui um dos principais instrumentos de concretização do Princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, a regularização fundiária urbana surge como um meio eficaz de efetivar tanto o direito à moradia formal quanto o direito à propriedade.

A legislação federal brasileira disponibiliza mecanismos jurídicos capazes de promover a regularização fundiária, retirando significativa parcela da população da informalidade habitacional e assegurando não apenas moradia digna, dotada de infraestrutura e equipamentos urbanos adequados, mas também a titulação formal da propriedade. Em outras palavras, a regularização fundiária compreende medidas destinadas a adequar empreendimentos imobiliários ao ordenamento jurídico, conferindo título de propriedade a ocupantes de áreas anteriormente irregulares ou clandestinas, viabilizando, assim, a concretização da dignidade da pessoa humana.

Segundo a Lei Federal nº 13.465/2017, a regularização fundiária consiste em um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a regularizar assentamentos irregulares e titular seus ocupantes, garantindo o direito social à moradia, o pleno cumprimento da função social da propriedade urbana e o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se, portanto, de um verdadeiro processo de transformação social, jurídica e econômica, que envolve a intervenção do Poder Público — em propriedades públicas ou privadas — motivada pelo interesse social, para legalizar a permanência de possuidores em núcleos urbanos informais em desacordo com a legislação.

Dessa forma, a regularização fundiária concretiza não apenas o direito social à moradia, mas também a função social da propriedade e da própria cidade. O ordenamento jurídico nacional permite que aqueles que já possuem uma moradia possam se tornar efetivamente proprietários, obtendo um título

registrado no cartório de imóveis e migrando da informalidade para a segurança jurídica da propriedade formal. Além disso, a legislação que trata da regularização urbana busca também a melhoria das condições ambientais do espaço urbano, promovendo integração social, salubridade e qualidade de vida para a população.

### **2.3 A função social da propriedade**

De acordo com a Constituição Federal, a propriedade deve atender à sua função social (art. 5º, XXIII), o que se concretiza pelo aproveitamento racional do solo, pela utilização adequada dos recursos naturais e pela preservação do meio ambiente, conforme critérios e níveis de exigência fixados em lei (art. 186 da CF).

Seguindo essa diretriz, o Código Civil, em seu art. 1.228, § 1º, estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais, assegurando-se a preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico, do patrimônio histórico e artístico, bem como a prevenção da poluição do ar e das águas.

O Direito objetiva a garantia da boa convivência em sociedade, dessa forma, ele não pode permitir que uma pessoa disponha de uma propriedade rural, por exemplo, e a utilize de forma incorreta, ocasionando danos permanentes à produtividade e ao meio ambiente, uma vez que isso impede que as próximas gerações cultivem com qualidade naquele local (Santos, 2017).

Dessa forma, qualquer conduta, seja por ação ou omissão, que contrarie os interesses sociais e ambientais configura abuso do direito de propriedade, pois afronta diretamente o Princípio da função social. Esse Princípio impõe que o exercício e a proteção do direito de propriedade estejam condicionados à observância do interesse coletivo e à tutela ambiental. Assim, a propriedade privada não pode prevalecer de maneira prejudicial sobre os interesses socioambientais, mesmo sendo reconhecida como direito fundamental e elemento da ordem econômica (Machado, 2008).

A função social da propriedade, enquanto instituto jurídico, permite a criação de um acesso mais democrático a propriedade, sendo um importante

agente para que se alcance uma reparação de uma situação injusta historicamente consolidada no Brasil local (Santos, 2017).

Constata-se, portanto, que a legitimidade do exercício do direito de propriedade está intrinsecamente vinculada ao atendimento dos interesses da coletividade. Exemplo disso é a situação em que o proprietário de um terreno urbano não realiza sua devida manutenção: nessa hipótese, resta evidente o descumprimento da função social, tornando ilegítimo o uso do direito (Machado, 2016). Diante desse cenário de abusividade, impõe-se a atuação do Poder Público para assegurar que o imóvel atenda a seus fins sociais, sejam eles de ordem sanitária, urbanística ou ambiental.

## **2.4 O papel do Estado e a transição para modelos administrativos desjudicializados**

A Justiça brasileira, desde seus primórdios, convive com o problema da morosidade e da sobrecarga processual. A quantidade crescente de demandas e a burocracia excessiva dos ritos formais sempre impuseram barreiras ao acesso efetivo à tutela jurisdicional. Durante décadas, litígios simples eram submetidos ao Judiciário e permaneciam pendentes por anos, gerando insegurança jurídica, custos excessivos e descrédito social quanto à capacidade do Estado em oferecer respostas rápidas e adequadas (Cenzi e Gerstenberger, 2025).

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a resolução de conflitos era quase que exclusivamente judicial. Existiam, é verdade, alguns mecanismos pontuais de composição, como a arbitragem em matérias específicas, mas eram raros e de limitado alcance. Nesse período, conhecido como pré-constitucional, vigorava a cultura da judicialização absoluta (Cenzi e Gerstenberger, 2025).

A Constituição de 1988 inaugura um novo paradigma. Embora tenha reforçado a garantia de acesso ao Judiciário por meio do art. 5º, XXXV (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), esse dispositivo também abriu espaço para a compreensão de que tal garantia não exclui a possibilidade de meios alternativos e consensuais de solução de litígios.

A partir de então, fortaleceu-se a ideia de que o direito de ação coexiste com instrumentos de autocomposição e heterocomposição fora do processo judicial.

Esse novo cenário jurídico impulsionou a procura por mecanismos de desjudicialização, ou seja, de transferência de determinadas matérias e procedimentos para a esfera extrajudicial, sem que houvesse comprometimento da segurança jurídica. A pressão social pela celeridade processual e a necessidade do próprio Judiciário em reduzir seu volume de demandas reforçaram a adoção dessa política pública (Cenzi e Gerstenberger, 2025).

O processo de desjudicialização não surgiu de forma repentina, mas como resultado de uma evolução normativa e cultural. O pioneirismo brasileiro pode ser atribuído ao Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, ainda antes da Constituição de 1988. No plano nacional, a Lei nº 7.244/1984 criou os Juizados de Pequenas Causas, com o objetivo de oferecer solução célere e simplificada a litígios de baixo valor e menor complexidade.

Esse movimento foi consolidado pela Constituição de 1988, em seu art. 98, I, que determinou a criação dos Juizados Especiais, posteriormente regulamentados pela Lei nº 9.099/1995 (Juizados Especiais Cíveis e Criminais). A inovação foi ampliada com a Lei nº 10.259/2001 (Juizados Especiais Federais) e a Lei nº 12.153/2009 (Juizados Especiais da Fazenda Pública). O objetivo comum dessas leis era dar celeridade às chamadas “pequenas causas” e às infrações de menor potencial ofensivo.

Paralelamente, a Lei nº 6.015/1973, a Lei de Registros Públicos, ao uniformizar procedimentos cartorários, preparou o terreno para que as serventias extrajudiciais se tornassem espaços aptos à prática de atos que antes eram monopólio do Judiciário. Outro marco relevante foi a Lei nº 9.307/1996, conhecida como Lei de Arbitragem, que trouxe efetividade à solução de conflitos comerciais e contratuais de forma privada, com reconhecimento de validade e eficácia pelo Estado.

A grande virada, contudo, veio com a Lei nº 11.441/2007, que autorizou a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais por meio dos cartórios extrajudiciais. Essa lei representou divisor de águas, pois demonstrou que procedimentos até então exclusivamente judiciais poderiam ser realizados com rapidez, eficiência e plena segurança jurídica na via extrajudicial.

Posteriormente, o novo CPC (Lei nº 13.105/2015) reforçou a política de estímulo à solução consensual, regulando a mediação e a conciliação, além de permitir a usucapião extrajudicial. A Lei nº 13.465/2017 complementou esse avanço, regulamentando procedimentos extrajudiciais de regularização fundiária. Mais recentemente, o Provimento nº 65/2017 do CNJ disciplinou a usucapião extrajudicial, e o Provimento nº 150/2023 tratou da adjudicação compulsória extrajudicial.

Os cartórios, tradicionalmente vistos apenas como órgãos de registro, ganharam protagonismo. A regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a crescente fiscalização reforçaram sua credibilidade como instrumentos de efetivação da desjudicialização. Além de inventários, partilhas, divórcios e usucapiões, os cartórios passaram a oferecer serviços de mediação e conciliação (Lei nº 13.140/2015 e Provimento nº 67/2018 do CNJ).

No que tange ao Inventário, tal foi conhecido como um dos procedimentos mais burocráticos e morosos do Judiciário brasileiro. Até 2007, qualquer transmissão de bens por sucessão exigia a via judicial, ainda que houvesse consenso entre os herdeiros e inexistissem menores ou incapazes envolvidos.

A Lei nº 11.441/2007 transformou essa realidade ao permitir que inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais fossem realizados em cartório, mediante escritura pública. Essa inovação representou um verdadeiro divisor de águas na desjudicialização, pois retirou das varas de família e sucessões milhares de processos de natureza meramente formal, sem litígio, que ocupavam tempo e recursos do Judiciário.

O procedimento extrajudicial trouxe inúmeros benefícios: rapidez (pode ser concluído em poucos dias), menor custo em comparação com longas demandas judiciais, preservação das relações familiares pela via consensual e manutenção da segurança jurídica, já que a escritura pública lavrada pelo tabelião tem a mesma eficácia da sentença judicial.

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Justiça flexibilizou ainda mais esse procedimento, permitindo, em algumas situações, a realização de inventários extrajudiciais mesmo quando existem herdeiros menores, desde que haja consenso familiar e manifestação do Ministério Público. Trata-se de um passo relevante para ampliar o acesso dos cidadãos a soluções rápidas e eficazes.

O divórcio consensual, por sua vez, também foi impactado pela Lei nº 11.441/2007, que autorizou a realização do procedimento em cartório. Até então, mesmo quando as partes estavam plenamente de acordo, era necessário ajuizar ação judicial.

A via extrajudicial passou a oferecer uma alternativa mais célere, menos onerosa e menos desgastante emocionalmente para os cônjuges. Além da rapidez, o procedimento cartorário garante segurança jurídica equivalente à via judicial, pois a escritura pública é título hábil para registro civil e patrimonial.

É importante ressaltar, contudo, que ainda existem limitações: quando há filhos menores ou incapazes, a via judicial continua sendo a regra, pois envolve questões de guarda, alimentos e convivência que exigem tutela estatal. Apesar disso, a Resolução nº 35/2007 do CNJ e posteriores alterações vêm ampliando a margem de atuação dos cartórios em situações consensuais, reduzindo o impacto judicial.

A usucapião é outro exemplo emblemático da desjudicialização. Tradicionalmente, esse procedimento era sempre judicial, mesmo em hipóteses de plena concordância entre todos os interessados. A morosidade era evidente: processos de usucapião podiam levar mais de dez anos para conclusão.

O novo CPC aliado à Lei nº 13.465/2017 e ao Provimento nº 65/2016 do CNJ, introduziu a possibilidade da usucapião extrajudicial. Nessa modalidade, o interessado apresenta a documentação exigida (planta, memorial descritivo, certidões, anuência de confrontantes, entre outros) diretamente ao cartório de registro de imóveis, cabendo ao oficial analisar a regularidade e encaminhar ao Ministério Público quando necessário.

A grande virtude desse modelo é permitir que imóveis com posse prolongada sejam regularizados de forma mais rápida, eficiente e acessível. Contudo, há obstáculos práticos: muitos casos ainda são judicializados por falta de anuência de confrontantes, divergências documentais ou ausência de clareza quanto ao tempo de posse. Ou seja, trata-se de um avanço significativo, mas ainda pouco explorado em razão de entraves culturais e burocráticos.

Apesar dos avanços, a desjudicialização ainda enfrenta desafios. Em muitos casos, a cultura jurídica brasileira continua a privilegiar a via judicial, havendo certa resistência de operadores do direito em confiar plenamente nos meios extrajudiciais. Além disso, há críticas quanto à remuneração dos serviços



notariais, ao excesso de regulamentações e à necessidade de constante capacitação de mediadores e conciliadores (Cenzi e Gerstenberger, 2025).

Contudo, não se pode negar que a desjudicialização trouxe ganhos expressivos: redução de custos, maior celeridade, ampliação do acesso à justiça, pacificação social e fortalecimento da cooperação entre sociedade e Estado. Trata-se de uma mudança de paradigma que desloca o foco de uma justiça litigiosa, lenta e burocrática para uma justiça dialógica, acessível e eficiente.

A desjudicialização representa uma resposta moderna e necessária às demandas sociais e ao colapso estrutural do Judiciário brasileiro. Ao valorizar a autocomposição, os mecanismos extrajudiciais e o uso da tecnologia, o sistema jurídico se mostra mais próximo da cidadania, promovendo soluções rápidas, seguras e eficazes.

Se, no passado, a solução de conflitos era prerrogativa quase exclusiva do Judiciário, hoje o cenário é de pluralidade de instrumentos, em que o Estado reconhece e legitima meios alternativos que reforçam a efetividade do direito de acesso à justiça. Assim, a desjudicialização deve ser compreendida não apenas como mecanismo de desafogamento dos tribunais, mas como verdadeiro instrumento de transformação cultural e institucional, capaz de reconfigurar a forma como a sociedade brasileira compreende e pratica a justiça.

### **3. MARCO LEGAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL**

O parcelamento do solo urbano no Brasil passou por um longo processo de evolução normativa, diretamente relacionado à necessidade de ordenar o crescimento das cidades e assegurar que o uso do território esteja em conformidade com as funções sociais da propriedade e da cidade. Desde a promulgação da Lei nº 6.766/1979, buscou-se estabelecer regras claras sobre loteamento e desmembramento, vinculando-os à exigência de infraestrutura básica, à aprovação do poder público municipal e ao devido registro em cartório. Com o passar do tempo, novas legislações foram incorporando ajustes que refletiam as transformações sociais, urbanísticas e ambientais, como a Lei nº 9.785/1999, que ampliou a autonomia dos municípios na definição de parâmetros urbanísticos, e posteriormente a Lei nº 11.977/2009, voltada ao programa “Minha Casa, Minha Vida”, que introduziu o instituto da legitimação de posse.

A consolidação desse movimento ocorre com a Lei nº 13.465/2017, atualizada em 2023, que promoveu significativas inovações ao tratar da regularização fundiária urbana e rural (REURB), consolidando instrumentos como a legitimação fundiária e a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Essas alterações, aliadas ao Decreto nº 9.310/2018, reforçam o papel dos municípios na condução da política urbana e destacam a atuação dos cartórios como agentes indispensáveis para a efetivação do direito à moradia e da segurança jurídica. Assim, compreender esse percurso histórico e legislativo é fundamental para introduzir a análise do presente capítulo, que se debruça sobre os impactos e as implicações da evolução normativa no ordenamento territorial brasileiro.

#### **3.1 Evolução normativa: da Lei nº 6.766/1979 à Lei nº 13.465/2017**

O parcelamento do solo urbano tem por objetivo primário, ordenar o espaço urbano destinado a habitação. Dessa forma, é necessário à sua classificação ou redivisão, dentro das legalidades. De acordo com Silva (1981), o parcelamento do solo urbano objetiva “a urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas.”

Para tanto, o parcelamento, nos moldes da Lei nº 6.766/1979, é baseado na subdivisão de gleba, localizada em zonas determinadas do território municipal urbano, em lotes direcionados a edificação. O parcelamento compreende as duas tipificações: o loteamento, que tem a necessidade de abertura, modificação ou ampliação de logradouros públicos na área; e o Desmembramento, que aproveita o sistema viário existente.

Com a transição da Lei nº 6.766/79 para a Lei nº 9.785/99, as áreas direcionadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, assim como destinado a espaço livres para uso público, serão equivalentes à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que estiver situada.

Por conta de tal modificação, o percentual antes determinado pela nº 6.766/79 para parcelamentos, que era de 35% da área da gleba, poderia ser reduzida apenas em loteamentos destinado a uso industrial, dos quais, os lotes que tivessem área superior a 15.000m<sup>2</sup>, já não está vigorando.

A partir da Lei nº 9.785/99, os municípios passaram a ter maior autonomia para legislar acerca do parcelamento do solo urbano. Assim, podem definir, através de lei própria, os percentuais de áreas a serem destinados ao uso público, as dimensões mínimas e máximas dos lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. Ademais, podem exigir obras de infraestrutura adicionais às previstas no inciso V, do artigo 18, da Lei nº 6.766/79, como a execução de vias, a demarcação de lotes, quadras e logradouros, bem como obras de drenagem das águas pluviais.

Consideram-se áreas livres de uso público aquelas destinadas à circulação, à instalação de equipamentos urbanos (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, telefonia e gás canalizado) e comunitários (educação, saúde, lazer, áreas verdes, entre outros).

Importante mencionar que apenas o proprietário pode promover o parcelamento do imóvel, sendo proibido ao compromissário comprador fazê-lo. Contudo, existe exceção para os chamados parcelamentos populares, direcionados a famílias de baixa renda, quando o imóvel for declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação em curso e imissão provisória na posse, desde que promovidos pela União, Estados, Distrito Federal,

Municípios ou suas entidades autorizadas por lei a implantar projetos habitacionais.

A própria Lei Federal nº 6.766/79 regulamenta os meios de parcelamento do solo urbano, em seu artigo 2º, que prevê duas modalidades: o loteamento e o desmembramento:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§3º (VETADO)

§4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

§6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

§7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

§8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

O parcelamento urbano objetiva a organização do uso do solo, promovendo o desenvolvimento equilibrado das atividades e da ocupação populacional no município, a fim de orientar o crescimento urbano com racionalidade.

A lei também prevê proibições ao parcelamento, tais em terrenos sujeitos a alagamento, em áreas aterradas com material nocivo à saúde, em terrenos

com declividade superior a 30%, em locais com condições geológicas desfavoráveis ou em áreas de preservação ecológica.

Para que o loteamento ou desmembramento tenha validade, é necessário a aprovação prévia da Prefeitura, a execução ou garantia da infraestrutura exigida e o registro no Cartório de Registro de Imóveis competente.

Somente após o registro é que os lotes passam a ter existência jurídica autônoma, sendo possível sua comercialização. Nesse momento, as vias e áreas públicas passam a integrar o patrimônio do Município (art. 22 da Lei nº 6.766/79).

Para tanto, o registrador imobiliário atua de forma vinculada: se o projeto foi aprovado pela autoridade municipal, ele não responde penalmente por eventual irregularidade, salvo se registrar parcelamento não autorizado. Pode, contudo, suscitar dúvida ao Juiz Diretor do Foro caso haja conflito entre norma municipal e federal. Além disso, o registro do parcelamento pode ser impugnado judicialmente por qualquer interessado com direito real afetado (art. 19 da Lei nº 6.766/79).

Em casos de alteração ou cancelamento parcial de loteamento, exige-se acordo entre o loteador e os adquirentes afetados, além de aprovação da Prefeitura e averbação no Registro de Imóveis.

Com a introdução da Lei nº 13.465/2017, houve mudanças importantes para os institutos reais, relacionados à propriedade plena ou limitada. Tal legislação, teve sua origem a partir da Medida Provisória 759/2016, representando uma transformação desta, e ambas dispendo do conteúdo fundamental, a regularização fundiária urbana e agrária (Barros et al, 2021).

As principais alterações, destaca-se a o Estatuto da cidade e a Lei de Registro Públicos. A nova lei dispõe do entendimento de que a regularização fundiária urbana seria titulação do imóvel, divergindo do entendimento da lei antiga, que determinava varias medidas associadas à condição digna de moradia e o acesso à infraestrutura adequada (Barros et al, 2021).

A legislação vigente impacta do processo da usucapião, uma vez que ela leva em consideração a área ocupada, independentemente se esta área está situada no âmbito rural, o que torna o processo mais célere e fácil (Barros et al, 2021).

A lei nº 11.977/2009 (Lei da Minha Casa, minha vida), portava o instituto da legitimação de posse, que como é sugerido, garante a posse aos moradores. Já a legitimação fundiária é uma forma de aquisição originária da propriedade trazida com a redação da legislação de 2017, o que ocorre no reconhecimento administrativo da usucapião.

Por fim, destaca-se que a legislação urbanística é de competência dos municípios, por força da autonomia prevista no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Já as normas relativas ao registro imobiliário permanecem de competência privativa da União.

Assim, o parcelamento do solo urbano constitui instrumento fundamental de ordenamento territorial, permitindo ao Poder Público organizar a ocupação do espaço urbano de forma adequada às funções sociais da cidade e às necessidades coletivas.

Esta classificação define a existência ou não de direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais cobradas pelas serventias extrajudiciais, além de ocasionar a responsabilidade pela elaboração e custeio do Projeto de Regularização Fundiária Urbana e da infraestrutura essencial necessária, nas seguintes diretrizes: para REURB-S, independente da dominialidade da áreas, os custos incidem sobre o Poder Público. Já na REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada pelos potenciais beneficiários ou requerentes privados. Acerca das áreas públicas, se existir o interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com cobrança posterior aos seus beneficiários.

### **3.2 Classificação da REURB: REURB-S e REURB-E**

Consoante a Lei nº 13.465, de 2023, a REURB é o compilado de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais direcionadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Os núcleos urbanos informais são aqueles núcleos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes,

ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (Brasil, 2023).

A Titulação é o processo de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de, dentre outros, permanecer com sua edificação no local ocupado. Mas para que estes títulos tenham a devida validade no mundo jurídico, garantindo a segurança jurídica, é necessário que sejam registrados no cartório de registro de imóveis, conforme determina o Código Civil brasileiro vigente (Brasil, 2023).

O procedimento de regularização fundiária urbana depende da caracterização de uma entre duas modalidades possíveis que é a Regularização fundiária de interesse social (REURB-S), esta que é aplicada aos núcleos urbanos informais ocupados de forma predominante por populações de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e a Regularização Fundiária de Interesse específico (REURB-E).

Aos demais casos, o decreto nº 9.310/2018, que regulamentou a Lei nº 13.465/2017, estabelece como máximo de 5 salários-mínimos como renda da família a ser beneficiada pela REURB-S. Contudo, consideradas as particularidades locais e regionais de cada ente federativo, um ato do Poder Público municipal ou distrital poder reduzir esse teto.

### **3.3 Papel dos cartórios e da CRF – Certidão de Regularização Fundiária**

A REURB deve ser aprovada através de ato formal do Poder Público municipal no qual se situe o núcleo a ser regularizado. Essa decisão deve ser devidamente publicizada, especialmente no que diz respeito à aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, às obras e serviços previstos e à identificação dos ocupantes com o respectivo direito real reconhecido no processo de regularização (Brasil, 2023).

O direito real a ser adquirido varia de acordo com o instrumento de titulação utilizado. Ele pode assegurar a propriedade plena ou apenas determinados atributos, como o uso ou a cessão do imóvel. Diversos instrumentos de titulação já previstos em legislações anteriores foram consolidados pela Lei nº 13.465/2017, que também inovou ao instituir a figura da legitimação fundiária (Brasil, 2023).

A aprovação da REURB resulta na emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ato administrativo que formaliza a aprovação e deve acompanhar o Projeto aprovado. A CRF deve conter, no mínimo, o nome do núcleo urbano regularizado, a sua localização, a modalidade da regularização adotada, as responsabilidades pelas obras e serviços previstos no cronograma, a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver, a listagem dos ocupantes beneficiados, com os respectivos dados pessoais, que receberão a titulação por meio da legitimação fundiária ou de ato único de registro (Brasil, 2023).

De posse do Projeto de Regularização Fundiária aprovado e da CRF publicada, o próximo passo consiste na apresentação dos documentos ao Cartório de Registro de Imóveis, para que seja realizada a etapa de registro (Brasil, 2023).

Uma vez recepcionada a Certidão de Regularização Fundiária, o oficial do cartório de registro de imóveis deve realizar todos os atos de registro até a iniciação do direito real em nome do beneficiário. Portanto, o oficial deve adotar o memorial descritivo apresentado no Projeto de Regularização Fundiária, averbando-o na matrícula existente, independentemente de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente (Brasil, 2023).

Quando a pesquisa fundiária inicial indicar a inexistência de matrícula ou transcrição referente ao núcleo, seja em sua totalidade, seja em parte dele, o oficial de registro deverá abrir matrícula própria e efetuar o correspondente registro (Brasil, 2023).

Nos casos em que houver dúvidas quanto à extensão da gleba matriculada, por conta da precariedade da descrição tabular, o oficial deverá abrir nova matrícula para a área destacada e averbar esse destaque na matrícula originária também denominada matrícula mãe (Brasil, 2023).

Após a prenotação, autuação e instauração do procedimento registral, o cartório dispõe de 15 dias para emitir nota de exigência, caso necessário, ou para praticar os atos pertinentes ao registro, que consistem em abertura de nova matrícula, quando cabível, abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do Projeto de Regularização Fundiária Urbana, registro dos direitos reais constantes da Certidão de Regularização Fundiária



(CRF) diretamente nas matrículas dos respectivos lotes, sem necessidade de apresentação de título individualizado (Brasil, 2023).

No âmbito da REURB-S, há isenção de custas e emolumentos para diversos atos registrais, dentre os quais se destacam o primeiro registro da REURB-S, que confere direitos reais aos beneficiários, o registro da legitimação fundiária, o registro do título de legitimação de posse e sua conversão em título de propriedade, o registro da CRF e do Projeto de Regularização Fundiária, com a abertura de matrícula para cada unidade imobiliária regularizada, a primeira averbação de construção residencial, desde que limitada a até 70 m<sup>2</sup>, a aquisição do primeiro direito real sobre unidade derivada da REURB-S, o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB-S, a expedição de certidões de registro relativas aos atos previstos na legislação (Brasil, 2023).

Quando o instrumento de titulação for a legitimação de posse ou a legitimação fundiária, ou, ainda, em casos de REURB-S envolvendo áreas públicas, o registro do Projeto e a constituição dos direitos reais em favor dos beneficiários poderão ser realizados em ato único, a critério do Município (Brasil, 2023).

Nos imóveis públicos, quando houver mais de um documento indicativo de direito real constituído, caberá ao Poder Público detentor do domínio atribuir a cada beneficiário o direito correspondente (Brasil, 2023).

Já na REURB-S promovida pela União, Estados ou Distrito Federal, em áreas de suas propriedades, compete a esses entes definirem o instrumento jurídico adequado ao direito real constituído, bem como elaborar a listagem dos ocupantes beneficiados (Brasil, 2023).

### **3.4 O Decreto nº 9.310/2018 e seus reflexos na atuação registral**

O Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, regulamentou a Lei nº 13.465/2017, detalhando os procedimentos da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e fornecendo diretrizes mais claras para a sua implementação. Ao estabelecer normas técnicas sobre o conteúdo mínimo dos projetos, a certificação fundiária e as etapas formais de aprovação, o decreto buscou conferir maior uniformidade à aplicação da lei, reduzindo a margem de incerteza

interpretativa tanto para os municípios quanto para os cartórios de registro de imóveis.

No plano registral, essa regulamentação teve reflexos diretos. Ao mesmo tempo em que fortaleceu a segurança jurídica, pois delimitou os parâmetros de atuação do registrador, também ampliou a responsabilidade das serventias extrajudiciais como garantidoras da regularização. A partir do decreto, não restam dúvidas de que o registrador não devx'e reavaliar o mérito dos atos administrativos municipais, uma vez que o poder de aprovação do projeto é do ente público competente, cabendo-lhe apenas assegurar a conformidade formal dos documentos com as exigências legais e a adequada publicidade dos registros (Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2025).

Esse reposicionamento reforça a ideia de que os cartórios não são meros "fiscais" ou barreiras burocráticas, mas sim instrumentos de efetivação de direitos fundamentais. A correta aplicação do decreto demanda dos registradores postura colaborativa, pautada pelos princípios da função social da propriedade, eficiência administrativa e desburocratização, pilares expressamente incorporados pela Lei nº 13.465/2017.

Contudo, na prática, o receio de responsabilização funcional ainda leva alguns oficiais a adotarem uma postura conservadora, com exigências além daquelas previstas no decreto. Essa atitude, embora compreensível diante da rigidez do controle administrativo e disciplinar sobre os registradores, pode desvirtuar a finalidade da REURB, transformando um mecanismo de inclusão social em mais um espaço de exclusão e insegurança (Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2025).

Portanto, o Decreto nº 9.310/2018 reafirma a centralidade dos cartórios de imóveis no processo de regularização fundiária, mas também os convoca a assumir uma postura proativa e integrada, que reconheça a força dos atos administrativos municipais e priorize a concretização do direito à moradia e à cidadania. O equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade social é, assim, a chave da atuação registral diante das novas diretrizes da REURB.

#### **4. A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS**

A evolução normativa do parcelamento do solo urbano no Brasil revela uma trajetória marcada pela busca de equilíbrio entre o ordenamento territorial, a garantia do direito à moradia e a promoção da cidadania. Desde a Lei nº 6.766/1979, que estabeleceu critérios para loteamento e desmembramento, até a Lei nº 13.465/2017 (convertida da MP nº 759/2016) e seus desdobramentos posteriores, observa-se uma ampliação da autonomia municipal, a redefinição de parâmetros urbanísticos e a introdução de novos instrumentos de regularização fundiária. Nesse percurso, a legislação passou a contemplar tanto aspectos técnicos de infraestrutura quanto medidas sociais voltadas à inclusão de populações de baixa renda em núcleos urbanos informais, alinhando-se ao princípio constitucional da função social da propriedade.

Nesse contexto, destacam-se a criação das modalidades de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E), a atuação central dos cartórios de registro de imóveis por meio da emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e o papel do Decreto nº 9.310/2018 na uniformização dos procedimentos administrativos. Tais avanços evidenciam não apenas a necessidade de segurança jurídica, mas também o compromisso com a efetividade social, na medida em que buscam transformar a regularização em instrumento de acesso à moradia digna e de integração dos espaços urbanos ao ordenamento jurídico e territorial do país.

##### **4.1 A desjudicialização como caminho para a eficiência**

Historicamente, o processo de regularização fundiária no Brasil dependia quase que exclusivamente da intervenção do Poder Judiciário. Figuras como a usucapião, por exemplo, exigiam longas batalhas judiciais, com múltiplas etapas, recursos e um alto custo financeiro e de tempo. Esse modelo, no entanto, mostrou-se inadequado para enfrentar o gigantesco passivo fundiário do país. A sobrecarga do sistema judicial, a falta de conhecimento técnico dos magistrados em questões urbanísticas e a demora inerente aos ritos processuais transformaram a regularização em um desafio praticamente insuperável para as famílias de baixa renda.

A desjudicialização, portanto, surge como um movimento jurídico moderno e uma resposta direta a essa ineficiência. Ela se fundamenta na transferência de certas competências do Poder Judiciário para outras instituições, como principal delas os Cartórios de Registro de Imóveis. A Lei nº 13.465/2017, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB), é o principal marco normativo dessa mudança. Ao permitir que os procedimentos de titulação e o registro de imóveis informais sejam conduzidos administrativamente, a lei promove uma verdadeira revolução. A celeridade se torna o principal benefício, uma vez que o processo é desburocratizado, com a redução de etapas e uma tramitação mais direta entre a prefeitura e o cartório. Além disso, a especialização técnica do oficial de registro, que lida diariamente com questões fundiárias e imobiliárias, assegura uma análise mais precisa e eficiente, garantindo a efetividade da regularização de forma mais célere (Hill, 2020).

Para compreender a eficiência da desjudicialização, é fundamental comparar os dois modelos, sendo o primeiro o processo judicial. Neste modelo tradicional, o processo de regularização (como por exemplo a usucapião judicial) é iniciado com uma petição na Justiça. Esse rito era caracterizado por longa duração, considerando que o processo podia levar décadas para ser concluído, pois depende do ritmo lento do judiciário (em razão do acúmulo de processos), com diversas etapas, como audiências de conciliação, perícias, intimação de vizinhos e terceiros, além das possibilidades de recursos intermináveis. Além do mais, se faz necessário considerar que as famílias de baixa renda que necessitam regularizar seus imóveis, em razão dos custos elevados, referentes a custas processuais, honorários advocatícios e diversas outras despesas, veem o processo de regularização inacessível.

O processo Extrajudicial, se mostra como uma alternativa para o primeiro modelo. Com a Lei 13.465/2017, a desjudicialização criou mais uma “via rápida” para a regularização. Tendo em vista que o processo agora é essencialmente administrativo, pois se concentra geralmente em apenas duas etapas principais, quais sejam elas, a etapa municipal, da qual a Prefeitura do Município identifica os quais são os núcleos urbanos informais e elabora um projeto de regularização. Esse projeto inclui levantamentos topográficos como plantas, memoriais descritivos e a identificação de todos os moradores da área irregular. Portanto, nessa etapa se concentra todas as informações necessárias para o

próximo passo e a etapa cartorária, onde após a aprovação do projeto pela Prefeitura, toda a documentação é enviada diretamente ao Oficial de Registro de imóveis do município em questão. O cartório se torna o ponto final do processo, sendo a sua atuação a chave principal para a celeridade do processo de regularização.

O modelo extrajudicial permite a regularização de milhares de imóveis de uma única vez. A municipalidade, ao elaborar o projeto para uma comunidade inteira, agiliza a análise do cartório, que pode registrar todos os lotes de um núcleo urbano de maneira coletiva, algo inviável no judiciário.

Destarte, nota-se que o acesso à justiça na busca de resolução dos conflitos envolvendo a regularização fundiária e demais conflitos passa, assim, a evoluir diretamente com o fenômeno da desjudicialização da solução dos conflitos, que tem como marca específica a possibilidade de que os litígios sejam solucionados por agentes que não façam parte do Poder Judiciário.

Joel Dias Figueira Junior reconhece que:

“(...)a extrajudicialização como técnica resolutiva, inclusiva, participativa e eficiente se afigura como um alvissareiro e iluminado caminho sem volta que há muito o Brasil vem trilhando e reafirmando cada vez mais a sua exitosa prática”. (Figueira Junior, 2020).

Diante desse panorama, a desjudicialização da regularização fundiária consolida-se como um avanço necessário e irreversível no ordenamento jurídico brasileiro. Ao transferir a centralidade do processo para a esfera administrativa e para os cartórios de registro de imóveis, a Lei nº 13.465/2017 não apenas confere maior eficiência e celeridade ao trâmite, como também amplia o acesso das populações mais vulneráveis à formalização da propriedade. Trata-se de um instrumento que alia técnica, inclusão social e segurança jurídica, reposicionando a regularização fundiária como política pública efetiva de promoção da cidadania e de realização da função social da propriedade.

#### **4.2 Garantias legais e limites da atuação extrajudicial**

Apesar de ser um processo mais rápido e simplificado, a atuação extrajudicial na regularização fundiária não é arbitrária. Pelo contrário, ela é amparada por um rigoroso arcabouço jurídico que garante a segurança jurídica. O Oficial de Registro de Imóveis, nesse contexto, assume um papel de

fiscalizador da legalidade. Ele atua como uma barreira técnica e jurídica, exigindo o cumprimento de todos os requisitos previstos em lei, como a apresentação de projetos urbanísticos aprovados, memoriais descritivos, plantas georreferenciadas e a documentação completa dos ocupantes.

Essa atuação é regida por Princípios fundamentais do direito registral, como o Princípio da legalidade, onde o registrador só pode praticar atos previstos em lei, o Princípio da publicidade, que oferta a todos a possibilidade de acessar as informações de registro, e o Princípio da fé pública, onde o registro presume-se verdadeiro até prova em contrário. Esses Princípios asseguram que o título de propriedade fornecido ao final do processo seja legítimo (Lima e Nunes, 2024).

Contudo, a atuação extrajudicial possui limites bem estabelecidos. Ela não se aplica a todas as situações. Casos de litígio entre particulares sobre a posse ou a propriedade do imóvel, por exemplo, continuam a ser de competência exclusiva do Poder Judiciário. Se a documentação apresentada for insuficiente ou se houver dúvidas que não possam ser sanadas na via administrativa, o procedimento extrajudicial será interrompido e o caso deverá ser encaminhado à esfera judicial. Esses limites reforçam o caráter complementar da via extrajudicial, que atua de forma eficiente naquilo que é possível, mas que deve respeitar a autoridade do judiciário em questões mais complexas ou controvertidas (Lima e Nunes, 2024).

Para ilustrar, destaco que o processo extrajudicial da usucapião poderá ser administrativo (usucapião extrajudicial) e será presidido pelo Oficial do Registro de Imóveis, autoridade administrativa, que irá analisar o conjunto probatório, deferindo ou denegando o pedido ao final. Contudo, o Registrador deverá ater-se a questões administrativas, não podendo analisar questões jurídicas, conforme leciona Leonardo Brandelli:

Como procedimento administrativo que é, deve o Oficial de Registro ater-se a lei na sua condução, decidindo as questões procedimentais e de mérito pertinente, mas não tendo atribuição para analisar questões jurídicas que ultrapassem a possibilidade de um processo administrativo, tal como a alegação de inconstitucionalidade do instituto, ou a necessidade de alguma medida de tutela provisória nos termos do art. 291 e seguintes do NCPC. Muito embora o procedimento e reconhecimento sejam feitos pela via administrativa, a aquisição, por sua vez, continua sendo originária. (Brandelli, 2016, p. 23).

Dessa forma, a via extrajudicial de regularização fundiária deve ser compreendida como um mecanismo de desburocratização eficiente, mas que opera dentro dos limites normativos estritamente definidos. A atuação do registrador, fundamentada em princípios registrários e na estrita legalidade, garante a segurança jurídica sem invadir a esfera jurisdicional. Dessa forma, a extrajudicialização não substitui o Judiciário, mas o complementa, permitindo que demandas de natureza administrativa sejam resolvidas com celeridade, ao mesmo tempo em que preserva a competência judicial para situações de conflito ou maior complexidade.

#### **4.3 A simplificação procedimental e a segurança jurídica na desjudicialização**

A simplificação do procedimento de regularização fundiária, apesar de resultar em eficiência e celeridade, não está isenta de riscos. A preocupação central é que a busca pela rapidez possa comprometer a segurança jurídica, gerando situações problemáticas no futuro.

Os riscos da simplificação, podem estar na possibilidade de fraudes uma vez que um processo mais rápido e com menos intervenções pode ser mais vulnerável a fraudes. A ausência de fiscalização adequada sobre a documentação ou a má-fé de alguns interessados pode levar ao registro de propriedades de forma indevida, prejudicando terceiros de boa-fé.

Entre os riscos, pode-se elencar a violação de Normas Urbanísticas e Ambientais. A desjudicialização não pode ignorar as leis que regem o uso do solo. O risco é que, em nome da simplificação, sejam aprovados projetos que não respeitem áreas de preservação ambiental, faixas de segurança ou outras restrições urbanísticas, como o lote mínimo. Isso pode gerar litígios futuros e, até mesmo, a anulação do registro por descumprimento/inobservância das normativas.

A Vulnerabilidade na Cadeia de Posse, também é enquadrada como um risco de simplificação, uma vez que o processo extrajudicial se baseia na comprovação da posse de forma administrativa. Se a documentação apresentada for falha ou se não houver um alinhamento completo entre as

informações da prefeitura e do cartório, pode haver erros no registro que causem conflitos de propriedade.

Para reduzir esses riscos, o sistema jurídico brasileiro implementou garantias que atuam como um contraponto à simplificação, tais como a atuação fiscalizadora do registrador. O Oficial de Registro de Imóveis, tem a responsabilidade de fiscalizar a legalidade das documentações e do ato requerido. Ele pode exigir documentos complementares, levantar dúvidas sobre a posse ou a titularidade e, em última instância, recusar o registro se houver inconsistências que indiquem a ausência de todos os elementos necessários.

O Ministério Público pode intervir no processo de regularização, como agente fiscalizador, para garantir que não haja violação de direitos difusos, como o respeito ao meio ambiente ou a regularidade urbanística (Ximenes, 2024). Para além disso, a Legislação exige que a regularização seja feita com base em documentos técnicos rigorosos, como levantamentos topográficos georreferenciados, documentos como Planta, memorial descritivo, assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, conforme Art. 213, inciso II da Lei 6.015/73. Isso garante a veracidade das informações e reduz a possibilidade de erros.

Portanto, a simplificação procedimental na regularização fundiária é um grande avanço, porém depende do equilíbrio entre celeridade e segurança. O desafio é justamente manter a agilidade sem negligenciar as garantias legais que protegem a propriedade e o interesse público, assegurando que o processo extrajudicial seja não apenas mais rápido, mas também amplamente seguro e confiável.

#### **4.4 Necessidade de articulação entre entes públicos e cartórios**

A articulação entre os entes públicos e cartórios é um pilar fundamental para o sucesso da regularização fundiária extrajudicial. Sem essa colaboração, o processo se torna ineficiente, burocrático e perde a agilidade que a desjudicialização visa promover.

É importante compreender que a necessidade de articulação entre os órgãos, se dá em razão das competências de cada entidade. Os Municípios são



os principais responsáveis pelo início do processo. A prefeitura identifica os núcleos informais, elabora e aprova o projeto de regularização (REURB), e notifica os moradores.

Os Órgãos Estaduais/Federais, podem estar envolvidos em questões específicas, como licenciamento ambiental, proteção do patrimônio cultural ou regularização de terras da União. E os Cartórios de Registro de Imóveis, como já dito em oportunidade anterior, são a etapa final do processo. Recebem o projeto aprovado pela prefeitura, analisam a legalidade, a validade dos documentos e, estando tudo em conformidade, registram as novas matrículas dos imóveis.

A ausência de comunicação entre esses entes gera imbróglis que atrasam todo o processo. Imagine que a prefeitura crie um projeto de regularização, mas ele não esteja em alinhamento com os padrões técnicos ou jurídicos exigidos pelo cartório. Consequentemente, o projeto será devolvido, gerando um atraso significativo.

A articulação entre esses agentes resolve esses problemas e traz os benefícios como alinhamento de procedimentos, o que permite que prefeituras e cartórios trabalhem com os mesmos protocolos e entendimentos da lei. Isso evita que projetos sejam recusados por questões de formato ou documentação incompleta.

Para tanto, também fornece o fluxo de informação eficiente. A troca de informações de forma ágil e segura (por exemplo, através de plataformas digitais compartilhadas) reduz o tempo de análise e o retrabalho. Existe também a otimização de recursos, onde a colaboração evita a duplicação de esforços. Em vez de cada ente começar do zero, eles podem compartilhar dados e conhecimentos, acelerando a regularização de áreas inteiras.

A regularização fundiária é uma política pública complexa que envolve questões sociais, urbanísticas e jurídicas. Quando os entes públicos e os cartórios agem como parceiros, e não como entidades isoladas, o processo se torna mais fluido e eficaz, resultando em um benefício real para a sociedade, eliminando a necessidade de uma intervenção judicial.

O acesso dos cidadãos ao direito fundamental à moradia formal, viabilizado pela regularização fundiária, integra a função social do Registrador

de Imóveis no exercício de suas atribuições, fundamentando-se no paradigma da solidariedade.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, marcou um importante passo na desjudicialização de procedimentos antes restritos à esfera judicial. Desde então, diversas inovações legislativas foram implementadas com o objetivo de simplificar, agilizar e reduzir os custos desses processos para os usuários. Entre os exemplos de procedimentos que passaram a ser realizados extrajudicialmente, destacam-se: o divórcio, o inventário e a partilha, a retificação administrativa de nome, a retificação administrativa de imóvel, a usucapião administrativa, entre outros.

No mesmo sentido, a regularização fundiária de núcleos urbanos informais teve significativo avanço com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, que instituiu mecanismos para facilitar seu trâmite, possibilitando a realização pela via extrajudicial ou administrativa. O procedimento passou a ser conduzido diretamente junto ao Registro de Imóveis da circunscrição onde se localiza o núcleo urbano, tornando-se substancialmente mais rápido e acessível.

#### **4.5 Casos Práticos e Experiências Municipais**

A REURB foi instituída em nível Nacional pela Lei Federal nº 13.465/2017. No entanto, para que a lei fosse efetivamente aplicada no âmbito municipal, Porto Alegre a regulamentou por meio de uma lei própria.

A principal lei que integrou a REURB na legislação de Porto Alegre foi a Lei Complementar nº 818/2017. Esta lei modificou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade para incluir e ditar as regras referentes a regularização fundiária no município.

A partir dela, o município pôde criar o seu Programa Municipal de Regularização Fundiária, que é o conjunto de ações e procedimentos para aplicar a REURB na prática.

A capital gaúcha, que possui um vasto histórico de ocupações irregulares, utilizou a REURB como um instrumento estratégico para promover o desenvolvimento social e a inclusão urbana. O município criou um programa específico para acelerar o processo, focado na parceria e na eficiência administrativa (Martins e Germano, 2017).

Porto Alegre tinha um grande desafio social e urbanístico com a presença de diversas comunidades que não possuíam acesso e/ou título da propriedade formal da terra. Isso resultava em precariedade de infraestrutura, dificuldade de acesso a serviços públicos e uma grande insegurança jurídica para os moradores. A prefeitura, em um esforço em alinhamento com os cartórios, conseguiu agilizar a emissão de títulos, gerando benefícios diretos e indiretos e principalmente garantindo a propriedade dessas pessoas, Princípio esse tão importante previsto no Art. 5º, Inciso XXII da Constituição Federal (Martins e Germano, 2017).

A agilidade na via extrajudicial permitiu que a regularização fosse concluída em um tempo muito menor do que na via judicial, possibilitando que as famílias tivessem sua posse reconhecida em meses, não em anos. A regularização não se resumiu a um documento. Ela permitiu que essas comunidades fossem oficialmente reconhecidas como parte da cidade, facilitando o acesso à infraestrutura, como saneamento básico, iluminação pública e transporte.

Com a formalização dos endereços e dos dados das famílias, a prefeitura pôde mapear e direcionar de forma mais eficaz outras políticas públicas, como programas de saúde e educação, que antes não chegavam com a mesma eficiência. A parceria entre o poder público municipal e os cartórios reduziu os custos e o retrabalho, tornando o processo mais econômico para o município e para a população. A experiência de Porto Alegre demonstra que um planejamento estratégico e uma parceria sólida entre os entes públicos são cruciais para o sucesso da REURB (Martins e Germano, 2017).

Em outra situação, em Belo Horizonte - MG, o município tem um longo histórico de programas de regularização em vilas, e a Lei 13.465/2017 se integrou a um processo já consolidado.

Belo Horizonte lida com a informalidade há décadas. A cidade, no entanto, aperfeiçoou um modelo de atuação consistente, que não se resume apenas à entrega de títulos, mas à integração urbanística. A regularização em Belo Horizonte vai além da formalização e se une a um pacote de melhorias para as comunidades (Maas, et al, 2023).

O processo de regularização é associado a obras de urbanização, como pavimentação de ruas, instalação de redes de água e esgoto, e construção de praças. O título chega junto com a melhoria da qualidade de vida.

A formalização confere dignidade e um sentimento de pertencimento aos moradores. As vilas, antes ignoradas, passam a ser reconhecidas como bairros regulares da cidade, com acesso a todos os serviços públicos. A experiência de Belo Horizonte prova que a regularização fundiária deve ser uma política de Estado e não de governo. A cidade possui uma equipe técnica especializada e um fluxo de trabalho que se mantém mesmo com a troca de gestores, garantindo a continuidade do processo (Maas, et al, 2023).

É inegável que a REURB exerce um papel essencial em Minas Gerais e em todo o território nacional, ao promover inclusão social e melhorar as condições de vida das comunidades situadas em áreas informais. Mais do que a simples legalização da posse, a regularização fundiária representa um instrumento de cidadania e de desenvolvimento urbano sustentável, contribuindo para a construção de cidades mais justas e equilibradas.

Conforme destacado em pesquisa divulgada pelo Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais (CORI/MG), a regularização constitui um mecanismo social e econômico capaz de valorizar os imóveis e gerar benefícios amplos. Para os proprietários, possibilita maior acesso ao crédito bancário e incentiva o desenvolvimento regional, atraindo novos investimentos públicos. Já para os municípios, impulsiona o mercado imobiliário e comercial, ao mesmo tempo em que amplia a arrecadação tributária (CORI/MG, 2023).

#### **4.6 Análise Crítica E Perspectivas Futuras**

O presente capítulo aborda os impactos sociais, jurídicos e econômicos da regularização fundiária extrajudicial, destacando a atuação estratégica dos cartórios como facilitadores do reconhecimento da propriedade. Ao oferecer maior celeridade em comparação ao processo judicial, o modelo extrajudicial contribui para a efetividade do direito à moradia e para a inclusão social, especialmente em áreas urbanas informais. A regularização amplia o acesso à documentação formal, viabilizando financiamentos, investimentos e a valorização dos imóveis, além de reduzir litígios e assegurar maior transparência

nas transações imobiliárias. Assim, evidencia-se sua função não apenas como instrumento jurídico, mas também como mecanismo de desenvolvimento econômico e social.

Na sequência, o capítulo examina as tendências jurisprudenciais e administrativas relacionadas à aplicação da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/2018, evidenciando o papel do Poder Público e dos cartórios na consolidação da REURB. São analisados precedentes que reforçam o dever dos municípios de instaurar e conduzir os processos de regularização, bem como a responsabilidade dos registradores em garantir segurança jurídica sem criar obstáculos indevidos. Por fim, discutem-se propostas de aprimoramento legislativo e institucional em tramitação no Congresso Nacional, que buscam tornar o sistema mais eficiente, sustentável e inclusivo, preservando a autonomia municipal e fortalecendo o ordenamento territorial.

#### 4.6.1 Impactos sociais e jurídicos da regularização fundiária extrajudicial

A atuação dos cartórios na regularização extrajudicial tem se consolidado como instrumento estratégico para a efetivação do direito de propriedade, ao oferecer um meio mais ágil de reconhecimento jurídico sobre os imóveis. Por meio da intermediação registral, torna-se viável a regularização tanto de áreas urbanas quanto rurais, inclusive daquelas inseridas em contextos de informalidade ou irregularidade. Esse mecanismo, além de viabilizar a legalização fundiária, fortalece a segurança jurídica, prevenindo litígios futuros e assegurando que as transações imobiliárias ocorram de forma transparente, legítima e em conformidade com a legislação vigente (Silva e Nascimento, 2025).

Um dos maiores benefícios do processo extrajudicial é a superação da morosidade típica do Judiciário. Os trâmites judiciais, por vezes extensos e complexos, acabam desestimulando os proprietários a buscarem a regularização de seus imóveis. Em contrapartida, a via extrajudicial possibilita a resolução das pendências de forma mais simples e rápida, mediante acordos e formalização documental em cartório. Além da agilidade, esse mecanismo tem relevante impacto social, ao permitir que moradores de áreas irregulares tenham acesso à documentação necessária para utilizar serviços financeiros, como empréstimos e financiamentos, antes inviáveis pela ausência de registro formal. Como

destaca Ferraz et al. (2024) *apud* Silva e Nascimento, (2025), a celeridade do processo extrajudicial amplia significativamente o acesso à titulação imobiliária.

Além dos aspectos jurídicos, a regularização de imóveis gera impactos econômicos relevantes. Imóveis devidamente registrados tendem a apresentar maior valorização de mercado, além de facilitar o acesso a linhas de crédito e financiamentos, uma vez que as instituições financeiras exigem documentação que comprove sua regularidade (Silva e Ranieri, 2014). Essa valorização representa um benefício direto aos proprietários que desejam investir ou comercializar suas propriedades, ao mesmo tempo em que fortalece a dinâmica econômica local. Nesse sentido, Bucco Coelho et al. (2019) destaca que a segurança jurídica proporcionada pela regularização fundiária atrai investidores e aumenta a confiança no mercado imobiliário, repercutindo em elevação do valor dos imóveis e no estímulo à economia.

É fundamental destacar que a atuação extrajudicial na regularização fundiária promove uma significativa redução de custos para o cidadão, especialmente quando comparada à via judicial tradicional. O tempo para a resolução dos problemas é o fator crucial nessa economia. Um processo judicial pode se arrastar por anos, gerando despesas contínuas com custas, taxas e, principalmente, honorários advocatícios prolongados. Ao transferir a competência para o cartório, o procedimento é resolvido em meses, minimizando drasticamente os gastos com a morosidade e permitindo que o cidadão acesse o título de propriedade de forma mais rápida e barata.

Além da economia direta com o fim do litígio prolongado, a celeridade do extrajudicial gera um ganho econômico indireto imensurável, pois o imóvel é formalizado mais rapidamente, tornando-se um ativo com valor de mercado superior e passível de ser utilizado como garantia de crédito. Essa formalização acelerada permite ao proprietário acessar financiamentos e investimentos, integrando a propriedade à economia formal e gerando riqueza. Portanto, a eficiência temporal do extrajudicial não é apenas uma questão de segurança jurídica, mas sim um vetor de inclusão econômica e redução da desigualdade social, tornando o acesso à regularização fundiária um direito efetivamente realizável para a população de baixa renda.

A regularização fundiária extrajudicial, impulsionada pela Lei nº 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, objetiva simplificar e

agilizar o processo de reconhecimento da propriedade, sobretudo em áreas urbanas informais. Esse modelo busca facilitar o acesso à propriedade formal, possibilitando a inclusão social e a cidadania. Entretanto, sua implementação abarca desafios significativos, tanto no âmbito social quanto jurídico.

A possibilidade de reconhecimento extrajudicial da posse permite que o processo de usucapião seja realizado diretamente no cartório de registro de imóveis, sem a necessidade de intervenção judicial. Isso reduz o tempo e os custos envolvidos, tornando o processo mais acessível para os cidadãos. Ao registrar formalmente a posse, o cartório confere publicidade e eficácia ao direito de propriedade, fortalecendo a segurança jurídica dos ocupantes. Isso facilita o acesso a serviços públicos, crédito e outros direitos relacionados à propriedade (Dias e Moraes, 2025).

No que tange aos impactos sociais, temos elencado a questão de a regularização fundiária extrajudicial ser uma facilitadora ao acesso à propriedade formal, promovendo a inclusão social e garantindo o direito à moradia digna. Isso é particularmente relevante para populações em situação de vulnerabilidade social, bem como o reconhecimento formal da propriedade, as áreas anteriormente informais tendem a se valorizar, atraindo investimentos e melhorando a infraestrutura local. Isso contribui para o desenvolvimento urbano sustentável e ordenado.

As serventias extrajudiciais dispõem de um papel importante na implementação da regularização fundiária extrajudicial. Pois além de formalizar a posse, elas devem atuar como facilitadoras do processo, orientando os cidadãos e garantindo a transparência e a legalidade dos atos. Sua atuação ética e eficiente é fundamental para o sucesso da política de regularização fundiária.

#### 4.6.2 Tendências jurisprudenciais e administrativas

No que tange ao entendimento jurisprudencial referente a regularização fundiária, temos o exemplo da Apelação Cível, onde o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação civil pública contra o Município de São Gabriel, solicitando a instauração e o prosseguimento do procedimento administrativo de regularização fundiária urbana (REURB-E) para com um loteamento irregular na Travessa entre a Avenida Pelotas e a Rua Sebastião

Menna Barreto. O pedido baseou-se no artigo 14, inciso I, da Lei nº 13.465/2017, que autoriza o MP a requerer a regularização.

O Tribunal reforçou que o Município possui dever legal de instaurar e conduzir o procedimento de REURB, classificando a modalidade (REURB-S ou REURB-E) ou, se for o caso, indeferindo o pedido fundamentadamente, conforme o § 2º do art. 30 da Lei nº 13.465/2017. O TJ-RS afastou a responsabilização por honorários e custas do Município, reforçando a lógica de que o ente público deve atuar como agente executor da política de regularização fundiária, sem ser penalizado pelo simples cumprimento de sua obrigação legal fundiária quando há interesse social envolvido.

Embora o caso envolva diretamente o Poder Público municipal, há implicações importantes para os cartórios de registro de imóveis, com relação a Segurança jurídica, pois ao cumprir de forma correta os atos administrativos de regularização, o Município garante que os títulos submetidos ao cartório reflitam fielmente a realidade jurídica e urbanística.

Para além disso, existe o dever de integração, ou seja, a decisão reforça que os registradores não podem questionar atos administrativos que estejam em conformidade com a Lei nº 13.465/2017. Ou seja, cabe ao cartório reconhecer e registrar os direitos reais decorrentes da REURB sem criar barreiras indevidas.

A Efetividade da política pública, também entra em evidência quando a jurisprudência destaca a necessidade de articulação entre o Município e a serventia extrajudicial. O registro formal só é possível se houver correta execução das fases administrativas da REURB, garantindo a publicidade e a regularidade do direito de propriedade.

Essa decisão reforça o compromisso do Judiciário em assegurar que a REURB funcione como instrumento de inclusão social, regularização fundiária e promoção da função social da propriedade. Ao mesmo tempo, delimita responsabilidades: o Município deve conduzir o procedimento, o MP pode requerê-lo, e os cartórios têm o papel de formalizar os direitos, garantindo segurança jurídica aos beneficiários.



#### **4.7 Propostas de aprimoramento legislativo e institucional**

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 413/2020, que busca alterar dispositivos da Lei nº 13.465/2017 com o objetivo de ampliar as alternativas de titulação definitiva da propriedade privada. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) acompanha a tramitação e apresenta sugestões de aprimoramento ao texto.

Segundo a área de Planejamento Territorial e Habitação da CNM, uma das principais novidades da proposta é a possibilidade de os projetos de regularização fundiária preverem pagamento pelos moradores, como forma de garantir a sustentabilidade financeira do processo. Além disso, o texto permite que o proprietário aliene fiduciariamente o lote em projetos não custeados pelo Poder Público, ampliando o acesso a financiamentos bancários (CNM, 2020)

Os autores da proposta defendem que a medida criaria um modelo autofinanciável de regularização urbana, capaz de agilizar os procedimentos e abrir espaço para maior participação de agentes privados.

O projeto também propõe modificações na Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano), especialmente no que se refere à competência dos Municípios para fixar a área mínima dos lotes. Pela proposta, essa atribuição seria retirada do poder local, com a justificativa de ampliar a oferta de áreas regularizáveis.

Outro ponto de destaque é a previsão de um prazo regulamentar, o que poderá ser definido através de Resolução, para que os Municípios analisem projetos de loteamento ou desmembramento. Se não houver manifestação no período fixado, os projetos seriam considerados tacitamente aprovados, aplicando-se o chamado “silêncio positivo”, inspirado na Lei nº 13.874/2019.

Em sua análise, a CNM reconhece o mérito de se buscar modelos autofinanciáveis para a promoção da regularização fundiária, mas manifesta cautela quanto às propostas de fixar prazos obrigatórios para manifestação municipal e de suprimir a competência dos Municípios na definição do tamanho mínimo de lotes. A entidade ressalta que a gestão do uso e ocupação do solo é atribuição constitucional dos entes municipais, que possuem autonomia para dispor sobre as regras de ordenamento territorial em conformidade com suas legislações urbanísticas (CNM, 2020)

A Confederação reforça que a legislação federal não deve impor prazos para análises de projetos urbanos, pois cada Município possui estrutura e complexidade distintas em seus processos de regularização. Além disso, lembra que o artigo 30 da Lei nº 13.465/2017 já estabelece procedimentos e prazos para a classificação da REURB.

Por fim, a CNM defende que eventuais alterações legislativas devem priorizar o aporte de recursos e capacitação dos gestores locais, bem como programas federais e estaduais de modernização da gestão, de modo a viabilizar maior eficiência na execução das políticas de regularização fundiária.

Existe também o Projeto de Lei nº 4.718/2020, também em fase de tramitação na Casa Iniciadora, que propõe alterações significativas na Lei nº 11.952/2009, com o intuito de facilitar a regularização fundiária das ocupações em terras públicas da Amazônia Legal. A medida ergue-se como resposta às dificuldades enfrentadas por milhares de famílias que buscam a titulação de suas terras, elemento fundamental tanto para o desenvolvimento socioeconômico regional quanto para a garantia da segurança jurídica dos ocupantes.

De acordo com o autor da proposta, a iniciativa almeja reduzir entraves burocráticos que têm comprometido a efetividade da Lei de 2009. A novidade central é baseada na possibilidade de o processo de regularização ser realizado também pela via judicial, a ser conduzido pela Justiça Federal, ou, na ausência desta, pela Justiça Estadual, assegurando recurso ao Tribunal Regional Federal.

O projeto ainda prevê a atuação da Defensoria Pública na representação de famílias de baixa renda, em processos que abarquem até quatro módulos fiscais. Essa inovação almeja garantir acesso à justiça e viabilizar a regularização para pequenos agricultores, muitas vezes impossibilitados de arcar com os custos processuais.

No âmbito das discussões legislativas, foi acolhida a emenda que expande o rol de profissionais habilitados para a elaboração dos documentos técnicos necessários, permitindo que técnicos agrícolas emitam o Termo de Responsabilidade Técnica (TRT), além dos engenheiros responsáveis pela Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Essa alteração busca ampliar a oferta de serviços técnicos, especialmente em regiões de difícil acesso, acelerando a tramitação dos processos.

Nos termos do projeto, o ingresso em juízo exige a apresentação de documentos comprobatórios de elegibilidade, incluindo o georreferenciamento da área e dados pessoais do ocupante. Em caso de decisão favorável, o magistrado determinará a emissão do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, conforme as normas vigentes e as condições de pagamento previstas.

A possibilidade de regularização judicial constitui um avanço, pois fortalece a autonomia dos ocupantes e garante efetividade ao direito de acesso à terra. Além de proporcionar segurança jurídica, a medida favorece o acesso ao crédito e a adoção de práticas produtivas sustentáveis, promovendo o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões desenvolvidas ao longo deste trabalho permitiram demonstrar que a regularização fundiária no Brasil representa um dos maiores desafios jurídicos, sociais e urbanísticos da contemporaneidade, sendo a via extrajudicial uma alternativa eficaz para garantir a celeridade, efetividade e segurança jurídica na formalização da posse e da propriedade. Desde a introdução, partiu-se da problemática de como compatibilizar a simplificação procedimental da desjudicialização com a preservação da estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas, reconhecendo-se o papel central do princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, o objetivo principal de analisar a aplicação desse princípio na atuação extrajudicial da regularização fundiária foi alcançado, uma vez que se evidenciou a relevância dos cartórios e demais órgãos extrajudiciais na construção de soluções céleres e socialmente inclusivas.

O trabalho demonstrou que a segurança jurídica, concebida como cláusula pétrea da Constituição Federal e sustentada pela tríade do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada, não é apenas um princípio abstrato, mas um verdadeiro alicerce para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. Na seara da regularização fundiária, a observância desse princípio é indispensável para garantir que os títulos emitidos e os registros realizados tenham validade e estabilidade, de modo a prevenir conflitos futuros e assegurar que o direito à moradia seja efetivado com legitimidade. O estudo histórico das normas, desde a Lei nº 6.766/1979 até a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018, evidenciou uma evolução normativa que buscou equilibrar os aspectos urbanísticos, ambientais e sociais da regularização, ao mesmo tempo em que fortaleceu o papel dos cartórios na consolidação da titularidade imobiliária.

A análise também revelou que a atuação extrajudicial é capaz de superar limitações do modelo judicial, marcado por morosidade, custos elevados e dificuldade de acesso pelas populações vulneráveis. Ao deslocar parte da responsabilidade para a esfera administrativa e para os cartórios, a regularização fundiária ganhou eficiência e amplitude, permitindo que milhares de famílias tivessem acesso a títulos de propriedade em tempo

significativamente inferior ao que ocorreria pela via judicial. A desjudicialização, nesse contexto, não apenas desafoga o Judiciário, mas também fortalece a cidadania e concretiza a função social da propriedade, ao conferir dignidade e reconhecimento jurídico a comunidades historicamente marginalizadas.

Entretanto, não se pode ignorar que o processo extrajudicial, embora eficiente, demanda observância rigorosa de limites e garantias. A simplificação procedimental, se conduzida de forma precipitada, pode abrir espaço para fraudes, conflitos possessórios e violações ambientais ou urbanísticas. A atuação dos registradores de imóveis, amparada pelos princípios da legalidade, publicidade e fé pública, constitui, portanto, a linha de defesa contra a insegurança jurídica. Ao exigir documentação completa, memorial descritivo, plantas georreferenciadas e anuência de órgãos competentes, os oficiais asseguram que o processo mantenha sua legitimidade e não se torne fonte de novos litígios. Assim, a extrajudicialização deve ser vista não como substituta, mas como complemento ao Poder Judiciário, restringindo-se aos casos em que não há litígios complexos.

Outro aspecto relevante discutido foi a necessidade de articulação entre os entes públicos e os cartórios. A experiência demonstra que sem cooperação entre municípios, órgãos estaduais, Ministério Público e registradores, a regularização tende a ser lenta e ineficiente. Os exemplos de Porto Alegre e Belo Horizonte confirmam essa tese: na capital gaúcha, a regulamentação municipal da REURB e a parceria entre prefeitura e cartórios permitiram a titulação de comunidades em tempo reduzido, promovendo não apenas segurança jurídica, mas também inclusão social e acesso a infraestrutura urbana. Já em Belo Horizonte, a regularização foi além da emissão de títulos, vinculando-se a melhorias urbanísticas e valorização das áreas, demonstrando que a regularização fundiária deve ser entendida como política pública integral de cidadania, e não apenas como ato registral.

Esses casos práticos revelam que a via extrajudicial, quando bem estruturada, promove impactos sociais, econômicos e jurídicos expressivos. Do ponto de vista social, assegura o direito à moradia digna e reduz desigualdades. No aspecto econômico, valoriza imóveis, facilita o acesso a crédito e amplia a arrecadação tributária municipal. Sob a ótica jurídica, garante previsibilidade, reduz litígios e fortalece a confiança da sociedade no ordenamento jurídico.

Trata-se, portanto, de um instrumento multifacetado que transcende a mera legalização da posse para se consolidar como vetor de desenvolvimento urbano sustentável.

Apesar dos avanços, os desafios permanecem. Entre eles, destacam-se a resistência cultural de parte da comunidade jurídica à desjudicialização, a sobreposição de normas urbanísticas e ambientais, as divergências interpretativas entre municípios e cartórios e a necessidade de capacitação constante dos registradores. Além disso, é essencial investir em tecnologia para integração de dados entre órgãos públicos e serventias extrajudiciais, bem como em políticas de conscientização da população sobre a importância da regularização fundiária.

Nesse cenário, as perspectivas para trabalhos futuros apontam para a necessidade de aprofundar estudos empíricos sobre os impactos da regularização extrajudicial nas comunidades, avaliar a eficácia das legislações recentes e propor ajustes que tornem o processo ainda mais inclusivo e eficiente. Investigações comparativas entre diferentes municípios podem revelar boas práticas e modelos replicáveis em âmbito nacional.

Garantir a segurança jurídica na atuação extrajudicial da regularização fundiária exige a conjugação de três elementos principais: o respeito estrito ao marco legal, a observância das garantias constitucionais e a atuação técnica responsável dos agentes envolvidos. Em primeiro lugar, é indispensável que os procedimentos sigam os requisitos previstos na Lei nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018, assegurando a legalidade formal de cada ato. Isso inclui a correta diferenciação entre REURB-S e REURB-E, a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e a preservação do devido processo legal, garantindo transparência e participação dos interessados.

Além disso, a segurança jurídica depende da proteção de terceiros e da coletividade, de modo que os registradores, no exercício de sua função pública, devem atuar como filtros de legalidade, observando princípios como publicidade, continuidade e fé pública registral. A análise minuciosa da documentação, o respeito às normas urbanísticas e ambientais e a comunicação com órgãos municipais são mecanismos indispensáveis para evitar nulidades e litígios futuros.

Por fim, a articulação entre municípios, órgãos de fiscalização e cartórios é fundamental para consolidar a legitimidade dos atos extrajudiciais. A cooperação institucional garante que a simplificação procedimental não resulte em insegurança, mas sim em soluções céleres e estáveis, aptas a transformar núcleos informais em áreas juridicamente integradas à cidade. Assim, a segurança jurídica na via extrajudicial se alcança não apenas pela aplicação formal da lei, mas pelo equilíbrio entre eficiência, controle técnico e respeito aos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Francisco Régis Frota; MOREIRA, José Davi Cavalcante. **Delimitação histórica do Princípio da Segurança Jurídica nas Constituições Brasileiras e suas dimensões**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. Anais... Fortaleza: CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3529.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: de acordo com o Novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 26 fev. 2024.



BRASIL. **Lei nº 10.259**, de 11 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10259.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.441**, de 5 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm). Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Cartilha REURB: orientações sobre regularização fundiária urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2023 (estimado). Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha\\_REURB.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/cartilha_REURB.pdf). Acesso em: 8 set. 2025.

BUCCO COELHO, Luzia. et al. Estrutura agrária paranaense: uma perspectiva histórica e desafios futuros. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 136, n. 1, p. 15–30, 2019. Disponível em <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/1034> Acesso em 10 ago. 2025.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Desjudicialização da execução civil**. Migalhas, 30 ago. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330308/desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 30 ago. 2025.

FIUZA, César. **Direito Civil**: curso completo. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MACHADO, Hébia Luiza. **Função social da propriedade**. Jusbrasil, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/funcao-social-da-propriedade/325808939>. Acesso em: 31 ago. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001

NOGUEIRA, Wagner Rodolfo Faria. **Parcelamento do solo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 84, 25 set. 2003. Disponível em: [www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4349](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4349) Acesso em: 31 ago. 2025.

PIRES, Gabriel de Sousa. Cartórios e a regularização urbana: protagonistas da REURB ou meros instrumentos de registro? **Colégio Registral do RS**, 2023. Disponível em: <https://colegioregistrals.org.br/artigos/2145/artigo-cartorios-e-a-regularizacao-urbana-protagonistas-da-REURB-ou-meros-instrumentos-de-registro-por-gabriel-de-sousa-pires/>. Acesso em: 30 ago. 2025..

SILVA, Jessica Santos da; RANIERI, Victor Eduardo Lima. O mecanismo de compensação de reserva legal e suas implicações econômicas e ambientais. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 1, p. 115–132, 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/asoc/a/6GzhNYnScryYHRbyJNcFNtq/?format=html&lang=pt> Acesso em: 30 ago. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: ERT, 1981.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TJ-RS). **Apelação cível nº 5000215-98.2021.8.21.0031**, São Gabriel, Relatora: Laura Louzada Jaccottet, j. 17 maio 2023, 2ª Câmara Cível, publ. 22 maio 2023