



B1

ISSN: 2595-1661

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](#)

## Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



### O papel do registro imobiliário na regularização fundiária e na garantia do direito à moradia: e a lei nº 13.465, de 2017, regulamentada pelo decreto nº 9.310 de 2018

The role of real estate registration in land regularization and the guarantee of the right to housing: law nº 13.465 of 2017, regulated by decree nº 9. 310 of 2018

DOI: 10.55892/jrg.v8i18.2105

ARK: 57118/JRG.v8i18.2105

Recebido: 14/05/2025 | Aceito: 19/05/2025 | Publicado *on-line*: 21/05/2025

#### Gabriel Torres Leite<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0009-0005-1139-0408>

<https://lattes.cnpq.br/2416332211504154>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: [jonnecares@unitins.br](mailto:jonnecares@unitins.br)

#### Maria Gorete Ferreira<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-2555-702X>

<https://lattes.cnpq.br/1757644387080248>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: [maria.go@unitins.br](mailto:maria.go@unitins.br)

#### Rômulo de Moraes e Oliveira<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-4750-632X>

<https://lattes.cnpq.br/0563198081285400>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: [romulo.mo@unitins.br](mailto:romulo.mo@unitins.br)



### Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar o papel do registro imobiliário na efetivação do direito à moradia, especialmente à luz da Lei nº 13.465/2017 e seu regulamento, o Decreto nº 9.310/2018. A pesquisa busca compreender como a atuação do registrador imobiliário contribui para a segurança jurídica na regularização fundiária urbana e rural, promovendo a garantia do direito social à moradia, conforme previsto na Constituição Federal e em tratados internacionais. O estudo também discute os desafios contemporâneos, incluindo os riscos e impactos da possível privatização dos serviços registrares. Destaca-se a importância da desjudicialização como instrumento de simplificação e eficiência dos procedimentos, permitindo que a regularização fundiária se desenvolva de forma mais acessível por meio de vias extrajudiciais, notadamente com o fortalecimento da atuação dos cartórios de registro de imóveis. A metodologia adotada é o método dedutivo, com

<sup>1</sup> Graduando do 9º período do Curso de Direito, da Universidade Estadual de Tocantins – Unitins – Câmpus Paraíso.

<sup>2</sup> Professora Efetiva do Departamento de Direito Civil, da Universidade Estadual de Tocantins – Unitins – Câmpus Paraíso. Doutora em Ciências da Linguagem pela Universidade do Vale do Sapucaí – Univás. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Especialista em Direito Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci.

<sup>3</sup> Advogado. Professor do Departamento de Direito Civil, da Universidade Estadual de Tocantins – Unitins – Câmpus Paraíso. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense – ESMAT. Especialista em Direito Processual Civil pela Facinter/Uninter.



abordagem bibliográfica e análise de fontes doutrinárias e legislativas. O problema de pesquisa central investiga como o registro imobiliário, especialmente após as inovações trazidas pela Lei nº 13.465/2017, tem contribuído para a efetivação do direito à moradia no Brasil. O trabalho evidencia a importância do registro imobiliário como ferramenta de cidadania e inclusão social, reforçando a função social da propriedade e a necessidade de políticas públicas eficazes e inclusivas. Conclui-se que o registro imobiliário, quando aliado a políticas públicas eficazes e ao compromisso ético do Estado, desempenha função estratégica na promoção da cidadania, inclusão social e desenvolvimento urbano sustentável no Brasil.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Registro imobiliário. Lei nº 13.465/2017. Direito à moradia. Desjudicialização.

### **Abstract**

*This study aims to analyze the role of real estate registration in the enforcement of the right to housing, especially in light of Law nº 13.465/2017 and its regulation, Decree nº 9.310/2018. The research seeks to understand how the work of the real estate registrar contributes to legal certainty in both urban and rural land regularization, promoting the guarantee of the social right to housing, as provided for in the Federal Constitution and international treaties. The study also discusses contemporary challenges, including the risks and impacts of potential privatization of registry services. It highlights the importance of dejudicialization as a tool for simplifying and streamlining procedures, enabling land regularization to be carried out more accessibly through extrajudicial means, especially by strengthening the role of real estate registry offices. The adopted methodology is the deductive method, with a bibliographic approach and analysis of doctrinal and legislative sources. The central research problem investigates how real estate registration, particularly after the innovations introduced by Law nº. 13.465/2017, has contributed to the realization of the right to housing in Brazil. The study emphasizes the importance of real estate registration as a tool for citizenship and social inclusion, reinforcing the social function of property and the need for effective and inclusive public policies. It concludes that real estate registration, when aligned with effective public policies and the ethical commitment of the State, plays a strategic role in promoting citizenship, social inclusion, and sustainable urban development in Brazil.*

**Keywords:** Land regularization. Real estate registration. Law nº 13.465/2017. Right to housing. Dejudicialization.

### **INTRODUÇÃO**

O registro imobiliário cumpre um papel para centralizar e organizar a estrutura central do território brasileiro, é relevante para formalização das posses e garantia da segurança jurídica preservando os direitos à propriedade. Consequentemente o presente estudo tem por intuito desenvolver a pesquisa intitulada como: O papel do registro imobiliário na regularização fundiária e na garantia do direito à moradia: e a lei nº 13.465, de 2017, regulamentada pela Decreto nº 9.310 de 2018. (Brasil, 2017; 2018).

O registro imobiliário é um instrumento jurídico fundamental para a organização do território e para a segurança das relações de propriedade no Brasil. Ao formalizar juridicamente a posse e a propriedade dos imóveis, ele permite o acesso à cidadania plena, à segurança jurídica e à inclusão social por meio da



titularidade reconhecida pelo Estado. Nesse seguir, leva-se em conta o grau de confiabilidade garantida pela fé pública, estabilidade do domínio e conservação que é aferida pela sociedade aos serviços extrajudiciais, ou seja, no sistema imobiliário.

Com a promulgação da Lei nº 13.465/2017 e sua regulamentação pelo Decreto nº 9.310/2018, o registro imobiliário assumiu um papel ainda mais significativo no processo de regularização fundiária urbana e rural. A legislação criou mecanismos mais céleres e acessíveis para o reconhecimento da posse, especialmente em áreas informais ou ocupações consolidadas, ao passo que conferiu ao registro de imóveis uma função social explícita: contribuir para a concretização do direito à moradia digna.

A partir da implementação legislativa de 2017, introduziu-se em nosso ordenamento jurídico a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de inclusão social e ordenamento territorial. Constatou-se a importância dos princípios basilares que norteiam a REURB, como a legalidade, eficiência, dignidade da pessoa humana, fé pública e celeridade, ressaltando a necessidade de um processo que concilie a regularização com a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Com isso, o registro imobiliário deixa de ser apenas um instrumento burocrático e passa a se constituir como agente de transformação social, garantindo segurança jurídica para famílias vulneráveis e viabilizando o acesso a políticas públicas habitacionais, crédito, e serviços urbanos.

No decorrer desta pesquisa, verificou-se cuidadosamente a relação entre o registro imobiliário, a regularização fundiária e a garantia do direito à moradia no contexto brasileiro. Evidenciou-se que o registro imobiliário se apresenta não meramente como um trâmite burocrático, mas como um alicerce para a segurança jurídica e para o desenvolvimento urbano e rural.

Além disso, dedicou-se uma seção à análise da privatização dos serviços de registro imobiliário, tema que incita uma reflexão aprofundada sobre os desafios e as consequências para a regularização fundiária e os direitos sociais. A comparação com outros países revelou diferentes modelos e resultados, evidenciando a necessidade de um equilíbrio entre a eficiência e o controle estatal para assegurar o acesso à moradia, especialmente para a população mais vulnerável.

É fundamental para a estrutura da presente pesquisa apresentarmos a justificativa sobre a regularização fundiária e a ascensão ao direito à moradia inseridas no contexto brasileiro, o registro imobiliário cumpre o papel efetivo como ferramenta para a segurança jurídica, auferindo a formalidade às posses de maneira a garantir o reconhecimento legal. Neste sentido Loureiro (2017), registro que: "o registro imobiliário é a base para o desenvolvimento urbano ordenado, uma vez que traz clareza e estabilidade nas relações de propriedade".

Ainda para a justificação é conveniente trazermos os desafios contemporâneos, onde a privatização dos serviços públicos está correlacionada ao registro imobiliário. A privatização pode gerar precipitações à proibição ao acesso dos serviços de regularizadores fundiários, sobretudo para a população mais vulnerável. De acordo com Lemos e Silva (2019), "a privatização do sistema de registro imobiliário limita o acesso a um direito fundamental, como a moradia, criando dificuldades financeiras aos mais carentes, estes por sua vez enfrentam problemas para regularização de suas terras.

Após idealizar a justificativa encontramos o seguinte problema de pesquisa: como os procedimentos de efetivação de regularização fundiária, no cumprimento da



função social, pelo registrador, é uma forma de concretização do direito fundamental à moradia e, em consequência, da dignidade humana?

Com base na problemática apresentada respondemos à questão com respaldo teórico e jurídico no objetivo geral que é analisar a função social do registro imobiliário para regulamentação fundiária e como objeto de garantia ao direito à moradia no Brasil, com nos riscos que estejam adjuntos à privatização no contexto contemporâneo. Alicerçando a ideia do objeto geral, é relevante apresentarmos os objetivos específicos, tais como: (i) identificar o papel do registro imobiliário como instrumento para a segurança jurídica no desenvolvimento urbano no processo de regularização fundiária; (ii) analisar os desafios da privatização do registro imobiliário, com foco nas possíveis implicações para a acessibilidade e equidade na regularização de terras; e (iii) avaliar as políticas públicas atuais voltadas para a regularização fundiária, analisando e debatendo o papel do Estado na gestão do registro imobiliário.

Neste contexto, há o marco histórico de concentração de terras, informalidade fundiária e desigualdade social, onde surge o registro imobiliário como um instrumento essencial para a regularização fundiária, contribuindo para a garantia do direito à moradia e o desenvolvimento urbano e rural.

A metodologia para o desenvolvimento desta pesquisa foi a dedutiva com a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e o procedimento metodológico foi de levantamento bibliográfico em doutrina e artigos científicos voltados para o tema, tornando possível o seu embasamento teórico. Vergara (2000, p. 48) entende que a “[...] pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em livros, periódicos, monografias de acesso ao público. Quanto à natureza da pesquisa está embasada no método hipotético-dedutivo, originado de uma abordagem histórica a respeito da segregação socioespacial, que é uma realidade brasileira e a questão da problemática da moradia. No tocante aos métodos de procedimento, utilizou-se o método interpretativo, através das construções teóricas relativas à formação das cidades, dos conceitos de propriedade, posse, direito fundamental à moradia e de que maneira se materializam por meio da lei 13.465/2017.

Ainda nesse contexto cumpre-nos delimitarmos a divisão estrutural deste trabalho que se dará em três capítulos, sendo que o primeiro capítulo se discutiu o papel do registro imobiliário como instrumento de efetivação do direito à moradia; o segundo capítulo tratou-se da regularização fundiária e os sistemas de registro de imóveis: perspectivas comparadas e repercussões sociais; e o terceiro capítulo retratou-se os princípios aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb). E ao final como resultado apresentamos a conclusão da presente pesquisa.

## **1 O registro imobiliário como instrumento de efetivação do direito à moradia**

### **1.1 Atuação do registrador imobiliário e a segurança jurídica**

A Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 atribuíram ao registrador imobiliário a responsabilidade de atuar na regularização fundiária, especialmente em áreas urbanas informais. O registrador, ao analisar e formalizar a documentação, contribui para a transformação da posse em propriedade legal, promovendo a inclusão social e o acesso à moradia digna.

Marcos Costa destaca que "a atuação do registrador imobiliário na regularização fundiária é um instrumento de efetivação da função social da propriedade, pois permite que a posse se converta em propriedade legalmente reconhecida, assegurando direitos e promovendo a cidadania." (Costa, 2017).



O registro imobiliário desempenha papel crucial na formalização da propriedade, conferindo-lhe publicidade, autenticidade, segurança e eficácia. Conforme, a Lei nº 8.935/1994, os serviços de registros, especialmente, "o registro de imóveis é o meio pelo qual se dá publicidade aos atos jurídicos que envolvem bens imóveis, conferindo-lhes segurança jurídica e eficácia perante terceiros."

Essa formalização é essencial para a proteção dos direitos dos cidadãos, permitindo o acesso a financiamentos, serviços públicos e garantindo a estabilidade das relações jurídicas.

A atuação do registrador imobiliário na regularização fundiária é de natureza técnica, jurídica e social. Com o advento da Lei nº 13.465/2017, sua função passou a extrapolar a mera verificação formal dos títulos apresentados, assumindo um papel ativo na análise de conformidade dos atos com os princípios que regem o sistema registral, notadamente a legalidade, continuidade, especialidade e segurança jurídica. O registrador deve observar os requisitos específicos de cada modalidade de REURB (Regularização Fundiária Urbana), seja de interesse social (REURB-S) ou específico (REURB-E), garantindo que os procedimentos sigam os parâmetros legais e urbanísticos estabelecidos. Essa atuação exige não apenas conhecimento jurídico, mas sensibilidade social, especialmente ao lidar com comunidades vulneráveis que historicamente estiveram à margem da formalização fundiária. (Brasil, 2017).

A segurança jurídica promovida pelo registro de imóveis é um dos principais pilares para a eficácia da regularização fundiária. Ao garantir a publicidade, autenticidade e a oponibilidade erga omnes dos direitos reais, o registro de imóveis proporciona estabilidade às relações jurídicas e permite o pleno exercício do direito à moradia. Conforme destaca Christiano Cassettari, "a finalidade precípua do registro é dar segurança jurídica às transações imobiliárias, sendo elemento fundamental para a efetividade dos direitos reais e, por consequência, para o cumprimento da função social da propriedade". Desse modo, o registrador atua como um verdadeiro agente de cidadania, viabilizando o acesso à propriedade formal e, por consequência, a inclusão social de milhares de famílias que vivem em áreas informalmente ocupadas. (Cassettaria; Salomão, 2024).

Nesse contexto, observou-se que o registrador imobiliário é um operador do Direito e aplicador da lei, conforme consta nos ensinamentos de Reis e Lisboa (2021):

A atuação do registrador é pautada "pelo dever prudencial, que promove a importante tarefa de proceder a custódia do acervo público dos registros imobiliários, além de promover a publicidade dos dados constantes no fôlio real e atuar como garantidor da segurança jurídica para todos os usuários dos serviços registrares imobiliários. Atividades essas que faz observando o preenchimento dos requisitos legais, conferindo, por meio do registro do título, a propriedade imobiliária, contribuindo, assim, para a manutenção da paz social". (Reis e Lisboa, 2021).

Com base no exposto, verificou-se que através do método hipotético-dedutivo e de pesquisa bibliográfica e legislativa, pode-se concluir que o Registrador de Imóveis possui um papel relevante, quando da efetivação da regularização fundiária, especialmente, das áreas de ocupações irregulares consolidadas e informais, exercendo uma verdadeira função social, ao concretizar o direito fundamental à moradia e, em consequência, da própria dignidade humana, princípio matriz da Constituição Brasileira.



O registro imobiliário é essencial para a efetivação do direito à moradia, pois confere segurança jurídica à posse e à propriedade, permitindo o acesso a direitos e serviços essenciais. A atuação do registrador imobiliário, respaldada pela legislação vigente, é fundamental para a promoção da função social da propriedade e para a inclusão social dos cidadãos.

## 1.2 Direito social à moradia no contexto nacional e internacional

No primeiro plano verificou-se o direito social à moradia no prisma nacional, ou seja, na Constituição Federal, considerada Constituição Cidadã, garantidora do bem-estar social, previu no seu artigo sexto que, além do trabalho, da educação, da saúde, a moradia consagra-se também um direito, um direito fundamental. A observação da realidade, no entanto, nos mostra outra coisa. A proliferação de assentamentos habitacionais informais, a política de urbanização deficitária em relação à população de baixa renda são fatores que levam ao crescimento dos aglomerados urbanos e das ocupações, muitas vezes de risco para aqueles que buscam abrigo (Brasil, 1988).

O direito à moradia é reconhecido como direito social fundamental pela Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 6º, que estabelece: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (Brasil, 1988).

Esse direito está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana, princípio basilar do Estado Democrático de Direito. A efetivação do direito à moradia não se limita à simples posse de um imóvel, mas envolve a garantia de condições adequadas de habitabilidade e segurança jurídica.

Em segundo plano no âmbito internacional foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (DUDH), de 1948 que se reconheceu de forma embrionária o direito à moradia, ainda que implicitamente, como integrante do rol dos direitos humanos. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), Artigo XXV:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. ((DUDH, 1948).

Em 1976, entrou em vigor o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, editado em 1966. A partir daí os Estados que o ratificaram comprometeram-se a implementar políticas e programas domésticos com vistas a alcançar progressivamente direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive com modificações legislativas no sentido de criar instrumentos legais de forma a dar efetividade ao exercício desses direitos (ONU, 1948).

Considerando a contextualização do direito à moradia em âmbito nacional e internacional é fundamental expor o momento da constitucionalização, ou seja, a implementação jurídica de tal direito.



### **1.3 A Constitucionalização do Direito à Moradia e sua Regulamentação Jurídica**

O direito à moradia está abarcado dentre os direitos enumerados no artigo 6.º da Constituição Federal de 1988, esses são os direitos sociais, ao paralelo ao direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. (Brasil, 1988)

No texto original, a Constituição não citava neste artigo 6.º o direito à moradia como direitos sociais. Somente em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional n.º 26, que passa a ser um direito expressamente previsto, apesar de que estava evidente a tutela que já era, de alguma maneira, garantida por dispositivos constitucionais (Brasil, 1988).

Pode-se exemplificar as capacidades de promoção de programas de habitação artigo 21, XX e artigo 23, IX, o inciso IV do artigo 7.º, que dispõe ser direito dos trabalhadores o salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas como, dentre outras, a moradia, e o artigo 183, que dispõe sobre a usucapião especial de imóvel urbano, cujos requisitos é a utilização para a moradia (Brasil, 1998).

Não obstante tais tutelas, relacionadas ao direito à moradia estava subentendido a condição digna da existência humana, tutelada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, sendo esse exercício o direito que exercem, como o direito ao patrimônio, à intimidade e à vida privada (Costa, 2017).

Existem documentos internacionais que o Brasil é signatário à época, traz referências ao direito à moradia, com relação ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, (PIDESC), onde os Estados membros comprometeram-se efetivamente a proteger alguns dos direitos, abrangendo a moradia, e as declarações de Vancouver e, posteriormente a de Istambul, sobre moradia e assentamentos humanos, os quais lhe conferiam, ao menos materialmente, o status de direito fundamental, por força do §2.º do artigo 5.º da Constituição Federal (Costa, 2017).

Esses documentos internacionais deram, de certa forma, um embasamento à inclusão do direito à moradia de forma expressa no texto da Carta Magna, uma vez que firmaram compromissos dos países signatários na efetivação dos direitos que prescrevem.

### **1.4 Políticas Públicas de Regularização Fundiária e a Lei n° 13.465/2017**

Observando o histórico de realizações positivas da humanidade, é evidente que o Estado sempre teve a responsabilidade de empreender ações que beneficiassem a sociedade. Nesse sentido, pode-se mencionar exemplos de iniciativas no século XVIII e XIX, quando o papel principal do Estado era garantir a segurança pública em face de ataques de inimigos.

No entanto, à medida que a democracia se aprofundou e se expandiu, as responsabilidades do Estado se tornaram mais diversas. Atualmente, é amplamente reconhecido que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade, e para isso ele precisa realizar uma série de ações e intervir diretamente em diversas áreas, como saúde, educação e meio ambiente

Figura 01 - fluxograma do ciclo de criação de políticas públicas.



Fonte: [https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/ppag/ppag\\_entenda.html](https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/ppag/ppag_entenda.html)

Observando o ciclo de criação de política pública nota-se que as principais políticas públicas relacionadas à regularização fundiárias que temos após a implementação do direito social à moradia, o qual foi regulamentado e recepcionado pelas seguintes legislações: Código Civil, a Lei de Registros Públicos e a Lei sobre o Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79). Para a regularização fundiária rural, as principais leis incluem a Lei nº 11.952 de 2009, que trata especificamente da regularização de ocupações de terras da União na Amazônia Legal, e o Decreto nº 10.592 de 2020, que atualizou e detalhou os regulamentos para a implementação da Lei nº 11.952/2009. Outros instrumentos legais relevantes incluem o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e a Lei nº 8.629 de 1993, que rege as políticas de reforma agrária. A regularização de interesse social (REFIS) é principalmente regida pela Lei nº 11.977 de 2009, que instituiu o programa "Minha Casa, Minha Vida" e também abordou a regularização fundiária em áreas urbanas. Outras referências legais importantes incluem a Lei nº 10.257 de 2001 (o Estatuto da Cidade) e a Lei nº 6.015 de 1973 (a Lei de Registros Públicos).

Sendo que, para a eficácia da regularização fundiária em diálogo com o direito ambiental é necessário conforme explicitado no artigo 216-A, II, da Lei nº 6.015/1973, a planta e memorial descritivo ser assinado por profissional e acompanhado de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica, e deve demonstrar, ainda, as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo.



## **2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS SISTEMAS DE REGISTRO DE IMÓVEIS: PERSPECTIVAS COMPARADAS E REPERCUSSÕES SOCIAIS**

### **2.1 Estudo comparativo: Uma comparação entre a abordagem brasileira e outros países que privatizaram parcialmente ou totalmente o registro de imóveis, analisando as consequências para a regularização fundiária e os direitos sociais.**

Primeiramente, observa-se que o sistema formal de registro de imóveis desempenha um papel essencial na garantia dos direitos de propriedade, no fomento ao desenvolvimento econômico e na promoção da estabilidade social. Um sistema robusto proporciona segurança jurídica, minimiza litígios e facilita as transações imobiliárias. A ausência ou inadequação do registro de terras pode gerar insegurança, conflitos e dificultar a gestão territorial e o planejamento urbano eficazes.

No Brasil, o sistema de registro de imóveis opera por meio dos Cartórios de Registro de Imóveis, instituições privadas que exercem uma função pública por delegação do Estado. Esse modelo singular combina a supervisão estatal com a execução privada, visando assegurar tanto a eficiência quanto a integridade dos registros de terras. O sistema é fiscalizado e regulamentado pelo Poder Judiciário, conferindo presunção de veracidade por meio da fé pública dos registros (Carvalhosa, 2016).

Nesse viés, pode-se destacar a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, onde o Estado mantém o controle sobre as regras e normas do sistema registral, garantindo o controle público sobre a validade e a autenticidade dos registros. A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) é um exemplo de como o Estado estabelece as regras e normas para a realização dos registros, garantindo a publicidade e a segurança dos atos jurídicos.

O sistema de registro de imóveis exerce um papel basilar na regularização fundiária de maneira a garantir o direito da propriedade. No Brasil, o sistema funciona com a oferta dos serviços pelas serventias extrajudiciais, ou seja, pelos cartórios de registro de imóveis, instituições privadas que executam funções públicas delegadas pelo Estado. Em equivalência, alguns países adotaram a privatização total ou parcial deste serviço, de forma a diferenciar os resultados em termos de regularização fundiária e direitos sociais. Este estudo comparativo busca explorar as abordagens de países que sobressaíram deste processo e as suas consequências em relação à experiência brasileira.

O sistema brasileiro de registro de imóveis tem funcionalidade mista, sendo que os cartórios têm a função pública por delegação do Poder Público, conforme dispositivo do art. 236, CF/88. E também a funcionalidade exercida em caráter privado, conforme o mesmo dispositivo. Ou seja, o serviço é de titularidade pública, porém exercido por um particular.

A característica fundamental deste sistema é que as serventias extrajudiciais (cartórios) são fiscalizadas e normatizadas pelo Poder Judiciário, garantindo a presunção de veracidade por meio da fé pública dos registros (Carvalhosa, 2016).

O Brasil detém o controle estatal sobre as regras e normas do sistema registral, uma vez que os serviços são prestados por agentes privados. Isto resguarda a regulamentação e um controle público sobre a validade e autenticidade dos registros.



Essa abordagem proporciona vantagens expressivas para a regularização fundiária, especialmente em áreas rurais e urbanas de baixa renda. Os cartórios têm exercido um papel relevante em programas de regularização, como o “*Minha Casa, Minha Vida*” e projetos de reforma agrária (ALVES, 2021). Porém, o sistema ao mesmo tempo é criticado por ser burocrático e oneroso, gerando barreiras para os pequenos proprietários, especialmente nas áreas rurais e periféricas.

A privatização do registro de imóveis em outros países, país como a Nova Zelândia grande parte de seu sistema de registro de imóveis na década de 1990, foi implementado por sistema eletrônico *Land Information New Zealand* (LINZ). Esta reforma propor-se reduzir a burocracia e abreviando o processo de transações imobiliárias (Thompson, 2015). O resultado foi expressivo na redução de custos e maior eficiência no processo de registro, com transações ocorrendo em tempo real.

Portanto, com a privatização surgem os desafios, ocorrendo aumento na concentração de propriedades nas mãos de grandes empresas, prejudicando o acesso à terra para pequenos proprietários (Jackson, 2018). Além disso, críticos apontam que a privatização total irá reduzir o controle governamental, dificultando a implementação de políticas públicas para regularização fundiária e preservação ambiental, áreas nas quais o governo possui interesse e prerrogativas para legislar.

A privatização na Alemanha do sistema de registro de imóveis mantém a permanência do controle estatal, mas com processos administrativos eficientes e digitalizados. Neste país não seguiu a privatização, optando por manter o registro como uma função pública com forte regulamentação (Schmidt, 2020). Essa abordagem fortalece a segurança jurídica, preservando e controlando o Estado sobre as políticas fundiárias e garante que as informações sejam protegidas de forma transparente. Sendo considerada eficiente, particularmente em áreas urbanas.

No México a privatização do sistema optou por um modelo híbrido, em que o governo detém o controle do sistema de registro, porém com a participação de entidades privadas na modernização tecnológica e na digitalização de processos (Ramírez, 2019). O objetivo era aumentar a eficiência sem perder o controle sobre o sistema registral.

Confrontando essas abordagens os resultados são mistos, sendo a privatização parcial o que fez acelerar processo de regularização fundiária em áreas urbanas, infelizmente não foi bem-sucedida em áreas rurais, onde a falta de infraestrutura e a dificuldade de acesso a serviços privados complicaram o processo de registro. (García, 2021). Com isso, verificou-se uma análise abrangente e especializada do sistema de registro de imóveis brasileiro, comparando-o com modelos internacionais que passaram por privatização ou adotaram diferentes estruturas de governança. O foco principal foi avaliar o impacto desses sistemas nos processos de regularização fundiária, na segurança dos direitos de propriedade e nas implicações mais amplas para a equidade social.

O modelo híbrido brasileiro de registro de imóveis, ao mesmo tempo em que busca um equilíbrio, apresenta tensões inerentes entre o interesse público em registros de terras seguros e acessíveis e os interesses privados dos cartórios na eficiência operacional e na lucratividade. No entanto, a eficácia do controle judicial torna-se fundamental para navegar nessas tensões. A tendência global de privatização sugere uma percepção generalizada de que os sistemas estatais tradicionais podem estar ficando para trás em termos de eficiência e adaptação tecnológica.

Consequentemente, os resultados variados entre os países destacam que a privatização não é uma solução universalmente bem-sucedida e pode introduzir



novos desafios, particularmente em relação à equidade social e ao papel do Estado na política de terras.

A regularização fundiária no Brasil é um processo multifacetado que vai além da simples concessão de títulos legais. Pois, o processo abrange um conjunto de medidas de natureza jurídica, urbanística, ambiental e social. Assim, o objetivo primordial é incorporar assentamentos urbanos informais à ordem territorial urbana formal e conceder títulos de propriedade a seus ocupantes. Essa definição contempla natureza abrangente da regularização fundiária, exigindo a integração de marcos legais com princípios de planejamento urbano, considerações de sustentabilidade ambiental e objetivos de inclusão social. Reconhece que o enfrentamento de assentamentos informais requer uma abordagem conjunta que considere as várias dimensões do desenvolvimento urbano e do bem-estar social.

A regularização fundiária é uma temática sensível e complexa que exige o envolvimento de múltiplos atores, entre eles o Estado, os municípios, as comunidades e os órgãos registrais. No Brasil, o registro de imóveis possui caráter público e é exercido por delegação do poder público, conforme previsto no artigo 236 da Constituição Federal de 1988. Essa natureza híbrida – pública, porém exercida por particulares concursados – visa garantir a imparcialidade, a legalidade e a segurança dos atos registrais, especialmente nos processos de formalização fundiária e na efetivação de direitos fundamentais como o da moradia.

No caso brasileiro, o modelo atual busca um ponto de equilíbrio. A delegação do serviço a cartórios privados, mas fiscalizados pelo Poder Judiciário, permite a manutenção do interesse público no centro da atividade registral. A Lei nº 13.465/2017 reforça essa diretriz ao estabelecer procedimentos especiais para a REURB, com redução de custos, simplificação de trâmites e incentivo à inclusão de núcleos urbanos informais no sistema registral. Uma eventual privatização plena do registro, como alertam autores como Salomão e Cassettari, poderia fragilizar as garantias constitucionais ao dificultar o acesso dos cidadãos economicamente mais vulneráveis à regularização fundiária, comprometendo o direito à moradia e a função social da propriedade. (Cassettari e Salomão, 2025).

Assim, o estudo comparativo revela que, embora a privatização dos registros possa trazer ganhos de eficiência, é essencial que essa eficiência seja submetida a um marco regulatório que garanta equidade, acessibilidade e proteção dos direitos sociais. A regularização fundiária, por sua natureza distributiva e transformadora, não pode ser tratada como um mero produto comercial, mas sim como um instrumento de justiça social e de consolidação da cidadania.

## **2.2 As consequências para a regularização fundiária e direitos sociais**

No Brasil, a regularização fundiária é um fator centralizado para o desenvolvimento econômico e social, notadamente em regiões onde a titulação da terra ainda é incerta (Barros, 2022). O sistema brasileiro, apesar de suas falhas, tem uma estrutura vigorosa garantindo assim a segurança jurídica e promover a inclusão social no campo e nas periferias urbanas. Entretanto, a burocracia e o custo elevado ainda são barreiras que podem ser enfrentadas por meio de uma modernização eficiente, sem que se perca o controle estatal sobre as funções registradas.

Nesse seguir, é importante delimitar uma caracterização teórico-conceitual sobre as modalidades da Reurb compreendidas no dispositivo do art. 13, da Lei nº 13.465 de 2017. Nos estudos de Silveira (2024), observa-se que:



As modalidades contempladas no referido artigo, são passíveis de serem utilizadas pelos entes políticos responsáveis pela organização territorial das cidades para fins de regularização fundiária urbana, quais sejam, a Reurb de Interesse Social (REURB-S) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (REURB-E) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda. (Silveira, 2024).

Partindo do entendimento do autor, considera-se que a Reurb-E é mais ampla possibilitando alcance de interesses da população que tenha renda média e alta nos centros urbanos, podendo ser implementadas em locais específicos, ou seja, identificados para beneficiar-se, não havendo inconveniente para ser implementada “conjuntamente com a REURB-S em um mesmo território, podendo ambas as hipóteses de regularização fundiária urbana coexistir em um mesmo assentamento urbano”. (Silveira, 2024).

Ademais, seguindo essa ideia a Lei n.º 13.465/17, em seu art. 13 § 4º, pressupõe que o Poder Público permita a utilização mista da estrutura da regularização para residência ou comércio. Isto visa uma forma de incentivo ao desenvolvimento socioeconômico da área objeto da regularização.

Considerando as duas formas de regularização fundiária urbana, o questionamento sobre o interesse da Reurb na área identificada ocorre no âmbito social (Reurb-S) ou no âmbito específico Reurb-E. No entanto, para que haja uma compreensão mais ampla, é necessário que seja observado o art. 13, § 5º da Lei n.º 13.465/17, pontua sobre a finalidade da classificação, especialmente, no que tange a identificação dos agentes encarregados pela implementação ou adequação nas obras de infraestrutura necessárias e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, conforme o § 1º do mesmo artigo quando aplicáveis.

A Regularização Fundiária Urbana REURB-S é uma modalidade de regularização de imóveis prevista na Lei n° 13.465/2017, que tem como objetivo conferir segurança jurídica às ocupações urbanas de interesse social e promover a inclusão social e o desenvolvimento urbano sustentável. Conforme a legislação, a REURB-S é destinada às ocupações de áreas urbanas com características de interesse social, como núcleos urbanos informais consolidados, ocupações em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e assentamentos precários. (Santos, 2021)

Santos, fundamentado nos dizeres:

A REURB-S é um instrumento jurídico que tem por finalidade regularizar a situação fundiária das ocupações informais em áreas urbanas de interesse social, buscando, assim, garantir o direito à moradia digna e o acesso aos serviços públicos, além de promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. (SANTOS et al., 2021, p. 153).

A REURB-S é aplicada em áreas públicas ou privadas, desde haja interesse na regularização da ocupação pelo proprietário do imóvel, demonstre manifestando o interesse. O processo é dividido em três fases: a primeira fase é a da declaração de interesse social, na qual o poder público declara a área como de interesse social com finalidade de regularização fundiária. Já a segunda fase é a legitimidade de posse, sendo que os ocupantes deverão comprovar a posse mansa e pacífica da referida área sendo determinado um período de tempo, deverá ocorrer a notificação



do proprietário, sendo que este deve manifestar sobre a ocupação. A última fase, a terceira, envolve o registro imobiliário, que é expedido o registro da propriedade em nome dos ocupantes ou de entidade organizadora da comunidade.

No processo deve haver a participação ativa dos ocupantes e a sociedade civil que se faz necessário, pois é essencial. No decorrer do processo é previsto realizar audiências públicas e a participação destes nas diferentes etapas do processo. Deverão ser realizados estudos técnicos para avaliar a viabilidade e dos impactos desta ocupação, devendo assim, serem adotadas medidas para suavizar os eventuais impactos ambientais e urbanísticos (Silva; Monteiro; Lopes, 2019).

É relevante ressaltar que a REURB-S é uma modalidade de regularização fundiária devendo seguir os prazos e os devidos procedimentos específicos, estes por sua vez, deverão ser elaborados de forma responsável e sustentável. A REURB-S é uma opção para regularizar as ocupações em áreas urbanas de interesse social, porem deve ser seguida e acompanhada das políticas públicas e programas que autorizem o acesso à devida infraestrutura urbana e uma moradia digna.

### **2.3 A interação entre governança fundiária, direitos humanos e compromissos internacionais**

A governança fundiária no Brasil abrange o complexo conjunto de políticas, leis, regulamentos, instituições e processos que determinam como a terra é administrada, gerenciada, utilizada e protegida. Mais, precisamente, como a 'propriedade' cumpre a função social. Conforme indicado no, inclui uma ampla gama de questões, desde a regulamentação da propriedade de terras estrangeiras e o registro de propriedades rurais até programas de certificação de terras e iniciativas específicas como "Regulariza Amazônia" e "Titula Brasil".

Os principais atores envolvidos na governança fundiária no Brasil são diversos e incluem vários níveis de governo (federal, estadual e municipal), agências específicas como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o judiciário, entidades do setor privado como os Cartórios de Registro de Imóveis, organizações da sociedade civil que defendem os direitos à terra e a proteção ambiental, e organismos internacionais que fornecem assistência técnica e estabelecem padrões globais.

Obrigações e compromissos internacionais do Brasil em direitos fundiários e desenvolvimento sustentável, constante na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e sua Relevância para a Regularização Fundiária estão amparados nos seguintes: ODS 1, 5, 11, 15. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), fornece uma estrutura global abrangente para enfrentar desafios interconectados, incluindo aqueles relacionados à governança fundiária e aos direitos humanos. (ONU, 2015).

Essa perspectiva eleva a questão para além do mero direito de propriedade e a coloca no âmbito da dignidade humana fundamental e da justiça social, fortalecendo potencialmente as reivindicações de comunidades marginalizadas e influenciando debates políticos. Os compromissos internacionais do Brasil, particularmente aqueles relacionados aos direitos territoriais indígenas e quilombolas, criam uma estrutura para responsabilizar o governo por suas políticas e práticas de terras. Esses compromissos podem ser invocados por organizações da sociedade civil e organismos internacionais para defender proteções mais fortes e uma implementação mais eficaz dos direitos fundiários dessas comunidades tradicionalmente marginalizadas.



## 2.4 Perspectivas interdisciplinares sobre os desafios da regularização fundiária no Brasil

A regularização fundiária, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.465/2017, requer uma abordagem interdisciplinar que vá além da análise estritamente jurídica. A complexidade da questão fundiária brasileira envolve fatores históricos de ocupação informal, desigualdades sociais profundas, ausência de planejamento urbano, conflitos agrários e questões ambientais. Assim, para compreender plenamente os desafios da efetivação desse processo, é necessário integrá-lo às áreas da sociologia, urbanismo, economia e meio ambiente, além do direito. (Brasil, 2017).

Do ponto de vista jurídico, a regularização fundiária está intrinsecamente ligada à função social da propriedade, prevista na Constituição Federal (art. 5º, XXIII, e art. 170, III). A legislação busca não apenas conferir segurança jurídica aos ocupantes de áreas informais, mas também garantir o acesso à moradia como direito fundamental. No entanto, o aparato jurídico por si só não é suficiente para resolver os entraves quando não articulado com políticas públicas eficazes e com a realidade socioeconômica das populações envolvidas. (Brasil, 1988).

Na dimensão urbanística, destaca-se a importância do ordenamento territorial e da função social da cidade. Muitas ocupações irregulares surgem da ausência de habitação acessível e da especulação imobiliária, o que leva as populações de baixa renda a ocuparem áreas periféricas, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica e serviços públicos. A regularização fundiária, nesse contexto, deve ser acompanhada de políticas de urbanização, saneamento, mobilidade e infraestrutura, sob pena de perpetuar a segregação espacial e urbana. (Brasil, 2001)

Sob a ótica social, a regularização fundiária atua como um instrumento de inclusão cidadã, ao permitir o acesso formal à terra e a serviços essenciais. No entanto, ela enfrenta desafios como a desinformação das comunidades, a burocracia excessiva, a lentidão dos processos cartorários e, em muitos casos, a desarticulação entre os entes federativos. A atuação do registrador, neste contexto, ganha relevância como um agente de transformação social, ao garantir segurança jurídica e auxiliar na efetivação da dignidade da pessoa humana. (Brasil, 1988)

A questão ambiental também impõe limites e desafios à regularização fundiária, especialmente em áreas de preservação permanente (APPs) e zonas de risco. A Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) estabelece parâmetros para a ocupação e uso do solo, que muitas vezes entram em conflito com a necessidade habitacional de populações vulneráveis. Assim, o processo de regularização precisa observar o princípio da sustentabilidade e conciliar a proteção ambiental com o direito à moradia, o que exige soluções técnicas e normativas adequadas. (Brasil, 2012).

Por fim, sob a perspectiva econômica, a regularização fundiária promove a inclusão produtiva, ao permitir o acesso ao crédito, valorização do imóvel, geração de emprego e desenvolvimento local. No entanto, a crescente discussão sobre a privatização dos serviços registrais levanta preocupações quanto à acessibilidade e à equidade do processo. A desestatização pode acarretar aumento de custos, dificultando o acesso das camadas mais pobres da população aos benefícios da regularização, o que reforça a necessidade de manutenção do papel do Estado como garantidor do direito à moradia.

Dessa forma, a regularização fundiária, quando compreendida em sua totalidade, demanda a atuação coordenada de diversas áreas do conhecimento e a formulação de políticas públicas integradas, que assegurem o cumprimento da



função social da propriedade, a efetivação dos direitos fundamentais e a construção de cidades mais justas, sustentáveis e inclusivas.

Sob uma perspectiva das ciências sociais, os desafios da regularização fundiária no Brasil estão profundamente interligados com questões de vulnerabilidade socioeconômica, o reconhecimento e a proteção dos direitos culturais e a importância da participação comunitária significativa.

## **2.5 Possibilidades de desjudicialização pela (via administrativa) extrajudicial – Provimento nº 158/2023**

A possibilidade para o procedimento de desjudicialização no âmbito administrativo se deu pelo Provimento nº 158, de 05 de dezembro de 2023 do CNJ que estabelece o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro – Favela”. Essa implementação legislativa tem a função oportunizar aos interessados que o processo de regularização fundiária seja simplificado, conforme proposto pela Lei nº 13.465/2017.

Necessariamente, antes de iniciar a complexidade da desjudicialização e sua relevância no que tange ao cumprimento das ações que promovem a integridade, segurança e eficácia na rotina do Poder Judiciário, visando sempre uma melhor forma de oferta para o acesso a justiça. E com isto, o CNJ prioriza o tema ‘desjudicialização’ para fortalecer remanejar competência para reduzir o excesso de atribuições.

A sobrecarga no Poder Judiciário brasileiro é decorrente de diversos fatores sobrecarregando de litígios de inúmeras classes e ainda uma lentidão associada à alta demanda de ações incertas e em massa, a imprevisibilidade das decisões judiciais em razão do ativismo judicial, o que remete altos custos cuja as demandas sobre a resolução do processo judicial (Franco, 2021).

Em consequência disso, o ordenamento jurídico transcorre por modernizações e no cumprimento da tutela jurisdicional, como forma de atenuar os inúmeros fatores remetem a excessos à atividade jurisdicional no Brasil, de modo a avaliar a entrada à justiça e o efetivo direito da razoabilidade de duração do processo (Santos; Lima Junior, 2020).

Diante deste panorama, a desjudicialização surge como uma opção extrajudicial para solucionar os conflitos, sobrepujando a exclusividade do Poder Judiciário na resolução de litígios específicos, de maneira especial patrimoniais como as ações judiciais que abordam sobre os direitos reais de bens imóveis, e como a ação de usucapião do bem imóvel urbano (Franco; Rezende, 2021).

Igualmente, a desjudicialização pode ser percebida como uma faculdade das partes de situar-se e alcançar uma alternativa para a resolução de conflitos fora do campo da tutela jurisdicional, sem dispor do direito ora tutelado e da competência jurídica imperativa (Bomtempo Júnior; Mairink, 2019). Segundo os autores, Bomtempo Júnior e Mairink ponderam que a desjudicialização concebe o deslocamento de alguns procedimentos antes atribuídos ao Poder Judiciário e, portanto, constantes de normas de sua exclusiva competência para os Serviços Extrajudiciais, podendo os notários e registradores realizá-los administrativamente. (Bomtempo Júnior e Mairink 2019, p. 96)

Podemos observar o fenômeno da desjudicialização no Brasil, destacando a Lei nº 11.441/2007, que alterou o Código de Processo Civil de 1973, permitindo o procedimento extrajudicial de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por meio administrativo, desde que as partes não fossem menores ou



incapazes, visto que, a presença destes últimos no caso concreto afastaria a possibilidade de pleitear-se o direito de forma extrajudicial, restando apenas à via judicial (Brasil, 2007).

Atualmente, a referida lei sofreu alterações significativas inseridas pela Resolução nº 571, de 24 de agosto de 2024, que representa um avanço importante no processo de desjudicialização dos inventários e partilhas de bens no Brasil. Onde permite-se a realização de procedimentos na via extrajudicial, envolvendo menores e incapazes, isto facilita a venda de imóvel em inventário e dispensa a obtenção de Alvará Judicial. Ou seja, essa medida recaí nos procedimentos de regularização fundiária e possibilita celeridade e eficiência.

A desjudicialização no Brasil ocasionou o reconhecimento da paternidade de forma extrajudicial, com a positivação da Lei nº 8.560/1992; o leilão extrajudicial nos contratos de alienação fiduciária, com a promulgação da Lei nº 9.514/1997; a probabilidade de correção administrativa dos registros imobiliários, a partir da Lei nº 10.931/2004; e, por fim, a possibilidade de regularização fundiária em zonas especiais de interesse social, com a instituição da Lei nº 11.491/2007 (Bomtempo Júnior; Mairink, 2019).

Deste modo, o fenômeno da desjudicialização no Brasil, conquanto é parte essencial do processo de modernização no Judiciário que visa reduzir demandas, requerendo a devida atenção por parte do legislador pátrio e seus operadores do direito, sendo preciso ocorrer uma superação do padrão da cultura do litígio e da solução de conflitos somente pelas vias judiciais. (Guersoni; Camilo, 2019).

A Lei nº 13.465/2017 representou um marco na política de regularização fundiária urbana e rural no Brasil, ao instituir mecanismos que visam à desjudicialização dos processos, conferindo maior celeridade e eficiência à regularização de núcleos urbanos informais. Entre os instrumentos previstos, destacam-se a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião extrajudicial e a concessão de uso especial para fins de moradia, que permitem a formalização da posse e a aquisição da propriedade sem a necessidade de intervenção judicial.

A Resolução nº 571/2024 do CNJ complementa esse cenário ao estabelecer diretrizes para a implementação de procedimentos extrajudiciais de regularização fundiária, visando uniformizar e otimizar as práticas nos cartórios de registro de imóveis. No entanto, apesar dos avanços, desafios persistem, como a necessidade de capacitação dos profissionais envolvidos, a integração entre os diversos entes federativos e a garantia de acesso à regularização para populações em situação de vulnerabilidade. A efetiva implementação da desjudicialização requer não apenas a existência de normas, mas também a articulação entre os diferentes atores sociais e institucionais, assegurando que a regularização fundiária cumpra sua função social e contribua para a efetivação do direito à moradia digna.



### **3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)**

#### **3.1 Princípios da Legalidade e da Eficiência**

O princípio da legalidade assegura que a atuação estatal na regularização fundiária esteja estritamente vinculada à legislação vigente, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Considerando os dizeres de Mazza (2024), o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei. (Mazza, 2024, p. 52).

Ainda, observando os preceitos doutrinários Hely Lopes Meirelles ensina que: “As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrevogáveis pelos agentes públicos”. (Meirelles, 2001, p.87).

Para o Direito Administrativo o princípio da legalidade é o mais importante princípio específico, ou seja, o mais amplo, sendo que a partir dele derivam vários outros, tais como: finalidade, razoabilidade, isonomia e proporcionalidade. Finalizando o alcance do referido princípio o mesmo conserva a ideia de que a Administração Pública só pode praticar as condutas autorizadas em lei.

Por sua vez, o princípio da eficiência exige que os processos administrativos de REURB sejam conduzidos com celeridade e efetividade, reduzindo burocracias desnecessárias. Segundo o artigo 10 da Lei n.º 13.465/2017, “os procedimentos de regularização fundiária urbana devem ser simplificados, observando-se a proporcionalidade entre os atos administrativos e a complexidade da situação a ser regularizada” (Brasil, 2017).

Por último esse princípio também aparece estampado no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988 e possui articulação com o fenômeno da desjudicialização que tratamos anteriormente.

#### **3.2 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

A regularização fundiária impacta diretamente sobre o direito à moradia e a qualidade de vida das populações em circunstâncias de vulnerabilidade. O princípio da dignidade da pessoa humana é um dos pilares da República Federativa do Brasil, conforme o artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A ausência de segurança jurídica sobre a posse da terra, poderá ocorrer e gerar a exclusão social e restrições aos serviços públicos. Sendo assim, a REURB visa garantir o direito à moradia, que está relacionada à consolidação deste princípio. Conforme legisla Fernandes (2011), diz que “a regularização fundiária não é apenas um simples processo legal, mas um instrumento essencial para a inclusão social e a erradicação da pobreza urbana.”

#### **3.3 Princípio da Fé Pública e da Celeridade à luz da Lei nº 13.465/2017 e do papel dos cartórios extrajudiciais**

A fé pública é um princípio necessário e relevante para o registro imobiliário e para titulação de terras. O registrador de imóveis desempenha a função necessária



para a regularização fundiária, garantindo autenticidade, segurança e publicidade aos atos registrais (DINIZ, 2019).

Portanto, a celeridade é necessária para evitar a perpetuação da irregularidade fundiária. A Lei nº 13.465/2017 prevê instrumentos para reconhecer extrajudicial da usucapião e a atuando em conjunto com diversos órgãos de forma a apressar os processos.

Na regularização fundiária, os princípios da fé pública e da celeridade assumem papel fundamental na efetivação do direito à moradia e na garantia da segurança jurídica das populações envolvidas. O princípio da fé pública, previsto implicitamente no ordenamento jurídico e sustentado pela atuação dos registradores públicos, confere presunção de veracidade e autenticidade aos atos praticados por tabeliães e oficiais de registro. No contexto da regularização fundiária, isso significa que os títulos emitidos por autoridade competente – como certidões, termos de legitimação de posse ou fundiária – são presumidos válidos, o que fortalece a confiança dos cidadãos e do poder público nos atos extrajudiciais.

Já o princípio da celeridade decorre da necessidade de conferir rapidez e eficácia aos procedimentos de regularização, rompendo com a tradição de excessiva judicialização e burocracia que historicamente travaram a formalização de núcleos urbanos informais. A Lei nº 13.465/2017, ao permitir procedimentos administrativos e extrajudiciais para a titulação de imóveis, promove a simplificação das etapas, especialmente ao integrar o registro de imóveis à política fundiária. Dessa forma, os cartórios passam a atuar como agentes fundamentais na desburocratização e na concretização do direito à moradia, sem comprometer a segurança jurídica, mas ao contrário, reforçando-a por meio da fé pública atribuída aos atos registrados.

### **3.4 A funcionalidade essencial do Advogado na REURB**

A pessoa do advogado tem desempenhado um papel estritamente necessário para dar a assessoria jurídica aos processos para regularização fundiária. Este profissional age na defesa dos interesses dos indivíduos que se encontram em áreas ocupadas, age para mediação de conflitos e orientando juridicamente sobre os trâmites legais essenciais para o titular da posse. De acordo com Gonçalves (2020), "o advogado é um agente fundamental na REURB, pois intermedia a aplicação dos princípios jurídicos e a execução dos procedimentos administrativos".

Ainda, a atuação do advogado assegura os direitos fundamentais dos ocupantes sejam conservados, impedindo que processos contrários às regras, às leis, à justiça; ou sejam abusivos e assegurando a realização dos requisitos legais. A Advocacia Pública tem este papel de relevância e de suma importância, uma vez que muitos destes processos para regularização englobam ocupações de terras públicas, as quais necessitam de pareceres e aprovações governamentais.

A atuação do advogado na Regularização Fundiária Urbana (REURB) é essencial para garantir que os procedimentos administrativos e registrais sejam conduzidos dentro dos parâmetros legais e constitucionais, assegurando segurança jurídica e efetividade dos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia. A Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), ao regulamentar os atos registrais, impõe uma série de exigências técnicas e formais para o registro de imóveis, que demandam conhecimento jurídico especializado.

Nesse contexto, o advogado desempenha um papel fundamental na análise documental, na elaboração de peças técnicas, na regularização dominial e urbanística, e na interlocução com os órgãos públicos e os cartórios de registro de imóveis. Na REURB, instituída pela Lei nº 13.465/2017, o advogado também é figura



chave na elaboração de memoriais descritivos, plantas, projetos urbanísticos e no acompanhamento da tramitação do processo perante a administração pública e o registro de imóveis, garantindo que todos os requisitos legais sejam cumpridos.

Além disso, em muitos casos, é o advogado quem representa os núcleos urbanos informais, presta assessoria às associações de moradores, acompanha a lavratura de termos de legitimação fundiária e orienta sobre os efeitos legais da titulação. Portanto, sua atuação é indispensável para a efetivação da regularização fundiária com segurança jurídica, promovendo a função social da propriedade e o acesso à cidadania plena por meio da formalização da moradia.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa evidenciou a importância do registro imobiliário como instrumento fundamental para a efetivação da regularização fundiária e, conseqüentemente, para a concretização do direito à moradia, constitucionalmente assegurado como direito social. A atuação do registrador ultrapassa a função meramente técnica-cartorial, assumindo um papel ativo na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, ao garantir segurança jurídica, publicidade e legitimidade aos atos de titulação fundiária.

Em complementação a ideia acima, analisamos cuidadosamente sobre a relação entre registro imobiliário, a regularização fundiária e a garantia do direito à moradia em nosso país. Desvendamos como o registro imobiliário se apresenta não apenas como um mero trâmite burocrático, mas sim como alicerce para a segurança jurídica e para o desenvolvimento urbano e rural.

A Lei nº 13.465/2017, juntamente com o Decreto nº 9.310/2018, surgiu como um marco essencial nesse cenário, trazendo à tona a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de inclusão social e ordenamento territorial. Analisamos os princípios bases que norteiam a REURB, como a legalidade, eficiência, dignidade da pessoa humana, fé pública e celeridade, ressaltando a importância de um processo que, ao mesmo tempo em que busca a regularização, a garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos.

Não deixamos de lado a discussão acerca da privatização dos serviços de registro imobiliário, tema que nos incita a reflexão aprofundada sobre os desafios e as consequências para a regularização fundiária e os direitos sociais. A comparação com outros países nos mostrou diferentes modelos e resultados, evidenciando a necessidade de um equilíbrio entre a eficiência e o controle estatal para assegurar o acesso à moradia, especialmente para a população mais vulnerável.

Em suma, esta pesquisa nos permitiu constatar a relevância do registro imobiliário como ferramenta de transformação social, capaz de promover a justiça e a igualdade no acesso à terra e à moradia. Que este trabalho possa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para a construção de um futuro onde a regularização fundiária seja sinônimo de cidadania plena e dignidade para todos.

Por fim, destacou-se a relevância social da regularização fundiária como instrumento de promoção da cidadania e de enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Garantir o acesso à moradia regularizada, com registro formal, é promover dignidade, segurança e pertencimento às famílias brasileiras. Assim, a efetivação da regularização fundiária por meio do registro imobiliário não é apenas uma questão técnica, mas, sobretudo, um compromisso ético e constitucional com a justiça social.

Este trabalho propõe-se, assim, a contribuir para o debate crítico e aprofundado sobre o papel do registro imobiliário na estruturação de políticas



públicas que assegurem o direito à moradia, à terra e à cidadania, analisando os riscos e desafios de um sistema que busca conciliar eficiência registral, segurança jurídica e justiça social.

## REFERENCIA

ALVES, M. F. **Segurança jurídica no direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: Editora Jurídica. 2021.

BARBOSA, J. M. **Regularização fundiária e inclusão social: desafios e perspectivas no Brasil**. Revista de Direito Urbanístico, 14(2), 2020, 45-60.

BARROS, T. C. **A privatização do sistema registral: Riscos e desafios**. Rio de Janeiro: Editora Jurídica Nacional. 2022.

BOMTEMPO JÚNIOR, Geraldo; PASSOS MAIRINK, Carlos Henrique. **Aspectos gerais da usucapião extrajudicial e sua contribuição para a desjudicialização**. Libertas: Revista de Ciências Sociais Aplicadas, v. 7, n. 1, p. 85-107, jan./jul. 2019.

BRASIL. MINISTERIO DA CIDADE REURB **Regularização Fundiária Urbana e a Lei n° 13.465, de 2017**. Acesso: 20 mar 2025

BRASIL. **LEI Nº 12.651, De 25 de maio de 2012**.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83).  
Acesso: 24 mar 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Acesso: 23 mar 2025

BRASIL. Decreto n° 9.310, de 15 de março de 2018. **Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)  
Acesso em: 23 mar 2025.

BRASIL. Lei n° 11.441, de 04 de janeiro de 2007. **Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa**. Disponível em: Acesso em: 23 mar 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2025.

CARVALHOSA, J. P. **Fé pública e o sistema registral brasileiro**. Brasília: Ed. Universitária, 2016.

CASSETTARI, Christiano; SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de Imóveis**. 3ª ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2024.



COSTA, Maria Amélia da. **Direito à moradia na Constituição da República:** considerações a respeito de sua positivação e fundamentação. Publica Direito, 2017. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58d2d622ed4026ca>. Acesso em: 21 mar. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Registros Públicos: Teoria e Prática.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FRANCO, Gastão Marques; REZENDE, Elcio Nacur. **Usucapião administrativa e o procedimento de desjudicialização.** Revista Direito em Debate, n. 55, p. 132-144, jan./jun. 2021.

FERNANDES, Edésio. **Regularização da Posse e Política Urbana.** São Paulo: Pini, 2011.

GARCÍA, L. D. **Reformas fundiárias no México e o papel dos registros privados.** Cidade do México: Ed. Independente, 2021.

GONÇALVES, Marcos. **O Advogado na Regularização Fundiária.** Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

JACKSON, A. **Land ownership and privatization: The case of New Zealand.** Wellington: Academic Press, 2018.

LEMOS, C. F., & Silva, A. P. **Os riscos da privatização do sistema de registro imobiliário no Brasil.** Cadernos de Políticas Públicas, 8(1), 102-119.

LOUREIRO, P. S. **O papel do registro imobiliário no desenvolvimento urbano sustentável.** Revista Brasileira de Gestão Urbana, 5(3), 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002

OLIVEIRA, R. S. **O Estado e o registro imobiliário: garantia do direito à moradia no Brasil.** Direito Público e Políticas Sociais, 11(1), 2021, 56-73.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. Paris, 10 de dezembro de 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 21 MAR 2025.

PEREIRA, José. **Regularização Fundiária no Brasil: avanços e desafios.** São Paulo: Editora Fundiária, 2018.

RAMÍREZ, P. J. **Modernization and hybrid systems in land registration: The Mexican experience.** Guadalajara: Ed. Universidad Autónoma, 2019.

REIS, Jorge Renato dos; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin. A função social do registrador de imóveis na efetivação, quando da regularização fundiária, do acesso à moradia formal e, em consequência, da dignidade humana. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1803-1817, 2021.



SEBRAE. Políticas Públicas: **Conceitos e Práticas**. Disponível em: Schmidt, R. H. (2020). Registro de imóveis e digitalização: Uma análise comparativa da Alemanha. Berlim: Ed. Alemã.

SANTOS, M. F. et al. **Análise dos procedimentos de regularização fundiária urbana no Brasil: Estudo de caso do Município de Ponta Grossa - PR**. Boletim Goiano de Geografia, v. 41, n. 1, p. 152-172, 2021.

SANTOS, Andressa Aparecida dos; LIMA JUNIOR, Marcos Aurélio de. **Usucapião extrajudicial de bens imóveis no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista Tuiuti: Ciência e Cultura, v. 6, n. 60, p.139-174. 2020.

SILVA, A. F. B. da; MONTEIRO, R. de A.; LOPES, T. A. **Regularização Fundiária Urbana: Análise da Aplicação da Lei nº 13.465/2017 no Município de Belo Horizonte**. Revista Direito e Desenvolvimento, v. 10, n. 2, 2019.

SILVA, Maria Clara. **Propriedade e Função social: um estudo sobre a legislação fundiária brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DA SILVEIRA, Renato Marcucci Barbosa. **O processo de regularização fundiária e a garantia da vida digna: uma análise a partir da realidade do município de Serro/MG**. Revista Eletrônica do Curso de Direito–PUC Minas Serro, v. 14, n. 2, p. 140-165, 2024.

SOUZA, Ricardo. **Política Fundiária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ed. UnB, 2019.

THOMPSON, J. P. **Privatization of land registration: The New Zealand model**. Auckland: Legal Horizons, 2015.