XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

JOSÉ CLAUDIO MONTEIRO DE BRITO FILHO

SÍLZIA ALVES CARVALHO

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Claudio Monteiro de Brito Filho; Sébastien Kiwonghi Bizawu; Sílzia Alves Carvalho.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-685-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

Os artigos reunidos neste volume de "ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II" abordam diferentes dimensões do acesso à justiça, da governança institucional e da transformação contemporânea do Sistema de Justiça, examinando desafios relacionados à inclusão social, eficiência judicial, consensualidade, inovação tecnológica e proteção de direitos fundamentais.

O artigo, de Juliana Bernieri e Orides Mezzaroba, analisa a criação da Defensoria Pública no Estado de Santa Catarina e seus impactos na redefinição dos atores do sistema de justiça. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, os autores examinam a implementação da instituição entre 2012 e 2015, destacando seu papel na ampliação do acesso à justiça e na consolidação do chamado Estado Defensor, cerrando, portanto, uma lacuna de atendimentos dos hipossuficientes no estado e iniciar cumprimento das exigências da Emenda Constitucional n.º 80, que surgiu em 2014. Concluem que a atuação inicial da Defensoria Pública transcendeu o cumprimento de metas institucionais, promovendo uma nova ressignificação do acesso à justiça.

Nessa mesma perspectiva de ampliação e qualificação das formas de acesso à justiça, o artigo de Gisele Gutierrez De Oliveira Albuquerque analisa os modelos híbridos de consensualidade pré-processual institucionalizada desenvolvidos na Itália (experiência de easy opt-out mediation) e na Espanha (inovações introduzidas pela Ley Orgánica 1/2025). Por meio de abordagem jurídico-comparada, a autora demonstra a consolidação de mecanismos que conciliam eficiência judicial e autonomia das partes, apontando a emergência de um padrão regulatório europeu baseado na obrigatoriedade da tentativa inicial de solução consensual e na voluntariedade de sua continuidade.

Também voltado à consensualidade como instrumento de racionalização do sistema de justiça, o artigo de Juliana Buck Gianini e Carlos Topfer Schneider analisa os Núcleos Especiais Criminais (NECRIMs) da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Os autores examinam sua atuação na gestão consensual de conflitos penais de menor potencial ofensivo e evidenciam sua capacidade de reduzir a judicialização, ressaltando que sua legitimidade depende da observância das garantias fundamentais e da compatibilidade com o sistema

acusatório. Segundo os autores, o trabalho delimita a consensualidade penal no ordenamento jurídico brasileiro, distinguindo-a de modelos como a mediação penal e a justiça restaurativa, e situa os NECRIMs como instrumentos voltados à filtragem e ao tratamento adequado de conflitos de menor potencial ofensivo.

A discussão sobre acesso à justiça ganha contornos específicos no artigo de Leticia Cristina Amorim Saraiva dos Santos Moura e Paulo Sérgio Gomes Soares, que analisa a realidade das comunidades indígenas Karajá de Santa Isabel do Morro e Fontoura, na Ilha do Bananal. Com enfoque sociojurídico e interdisciplinar, os autores evidenciam a persistência de vulnerabilidades estruturais, racismo ambiental e dependência de políticas públicas, destacando a importância da atuação da Defensoria Pública na promoção dos direitos humanos e na efetivação dos direitos fundamentais dessas populações.

Sob a perspectiva da gestão institucional, o artigo de Marcio Aleandro Correia Teixeira e Claudio Alberto Gabriel Guimaraes analisa os determinantes estruturais do desempenho judicial na implementação da Meta 4 do Conselho Nacional de Justiça. Com base em análise jurimétrica comparativa, os autores demonstram que o desempenho dos tribunais depende menos da velocidade de tramitação e mais da estrutura do acervo processual e da concentração de processos complexos, propondo um modelo de governança judicial orientado ao risco. Assim, para os autores, “El artículo propone un modelo de gobernanza judicial orientado al riesgo, en el cual el desempeño institucional depende del envejecimiento crítico y de la concentración de complejidad”.

Complementando o debate sobre eficiência institucional, o artigo de Clayton Cesar Wandscheer analisa o desenvolvimento e a aplicação de uma ferramenta de automação voltada à gestão de dados processuais. O estudo demonstra como o uso responsável da inteligência artificial pode reduzir retrabalho, otimizar rotinas administrativas e ampliar a capacidade analítica dos órgãos judiciais, preservando a supervisão humana e os princípios de transparência e explicabilidade. “ Discutem-se ainda os benefícios institucionais da solução, suas condições de replicação e seu enquadramento na Resolução nº 615/2025 do Conselho Nacional de Justiça, com ênfase em transparência, explicabilidade e supervisão humana.

A preocupação com a proteção de grupos vulneráveis é aprofundada no artigo de Renata Medeiros da Rosa Perottoni, que analisa a prevenção da gravidez na adolescência como estratégia estruturante de proteção integral da primeira infância. A autora sustenta que

políticas preventivas e intersetoriais fortalecem a atuação do Sistema de Justiça, especialmente em contextos de acolhimento institucional e medidas socioeducativas, contribuindo para a ruptura de ciclos intergeracionais de vulnerabilidade.

Em diálogo com as reflexões anteriores, o artigo de Bruno de Macedo Dias, Gilson Jacobsen e Rodrigo Roth Castellano analisa criticamente os contornos do acesso à justiça, questionando sua compreensão como garantia absoluta. Os autores defendem que a efetividade desse direito depende da adoção de mecanismos processuais sustentáveis e da valorização de soluções administrativas, consensuais e extrajudiciais, capazes de evitar a judicialização excessiva sem comprometer a proteção jurídica.

No âmbito da persecução penal, o artigo de Julio Cesar Machado Ferreira de Melo e Maria Claudia da Silva Antunes de Souza analisa a colaboração premiada como instrumento de enfrentamento ao crime organizado transnacional. A pesquisa destaca a relevância do instituto para a efetividade da justiça penal, desde que utilizado em conformidade com as garantias constitucionais e com os princípios da sustentabilidade processual.

A busca por soluções estruturais para conflitos complexos também está presente no artigo de Karina Costanzi Fernandes e Marlene Kempfer, que analisa o papel do registrador de imóveis nos processos judiciais de regularização fundiária urbana. As autoras defendem sua participação ativa desde as fases iniciais dos processos estruturais, visando ampliar a efetividade das decisões judiciais, fortalecer a segurança jurídica e contribuir para a concretização da função social da propriedade.

Encerrando o conjunto de estudos, o artigo de Emilly Victória Batista dos Santos e Claudia de Moraes Martins Pereira analisa os desafios enfrentados pelos indígenas Sateré-Mawé para o acesso à justiça no município de Maués, no Amazonas. As autoras identificam barreiras geográficas, econômicas, linguísticas e institucionais que dificultam a efetivação de direitos fundamentais, ressaltando a necessidade de políticas públicas e práticas institucionais sensíveis às especificidades culturais e territoriais dos povos indígenas.

Em conjunto, os trabalhos evidenciam que a efetivação do acesso à justiça demanda não apenas a ampliação de estruturas institucionais, mas também a adoção de mecanismos consensuais, soluções tecnológicas, modelos de governança eficientes e políticas públicas inclusivas. Ao abordar diferentes perspectivas teóricas e empíricas, os artigos contribuem para o debate contemporâneo sobre a construção de um Sistema de Justiça mais acessível, eficiente, democrático e comprometido com a proteção dos direitos fundamentais. Todavia, o acesso à justiça em um Estado democrático e de direito torna-se uma imperatividade e um

grande desafio perante as injustiças sociais e o “apartheid” judicial de que sofrem as populações mais vulneráveis.

Sébastien Kiwonghi Bizawu

CENTRO UNIVERSITÁRIO DOM HELDER CÂMARA

bizki2011@gmail.com

José Claudio Monteiro de Brito Filho

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ

jclaudiobritofilho@gmail.com

Sílzia Alves Carvalho

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

silzia.ac@gmail.com

A REPRESENTAÇÃO DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS IMOBILIÁRIOS EM PROCESSOS ESTRUTURAIS JUDICIAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

THE REPRESENTATION OF THE REAL ESTATE REGISTRAR IN REAL ESTATE LEGAL TRANSACTIONS WITHIN JUDICIAL STRUCTURAL PROCEDURES FOR LAND TENURE REGULARIZATION.

Karina Costanzi Fernandes [1]
Marlene Kempfer [2]

Resumo

A presente pesquisa analisa a irregularidade fundiária urbana no Brasil, sob a ótica da insuficiência do modelo de litigiosidade civil clássico, para a resolução de conflitos de massa em nível judicial. Parte da premissa de que a informalidade da propriedade reflete um déficit histórico de justiça distributiva e igualdade material. Neste contexto investiga a aplicação do processo estrutural por ser um mecanismo processual adequado para a implementação da Regularização Fundiária Urbana no Brasil (REURB). O estudo adota o método dedutivo e revisita a teoria da representatividade adequada para defender a necessidade de inclusão ativa do Registrador de Imóveis nos litígios estruturais para regularização fundiária. Conclui-se que a participação do delegatário extrajudicial, não deveria ser apenas na condição de receptor final destes títulos imobiliários, tal qual ocorre na atualidade no Brasil. É fundamental sua participação desde a fase de diagnóstico e saneamento, para a efetividade das decisões judiciais e segurança jurídica dos negócios processuais. Sugere-se que esta participação seja, especialmente, no confronto efetivo da área localizada em mapas e memoriais juntados pela municipalidade durante o processamento da demanda com o acervo presente nos serviços de registros, a fim de preservar os princípios da continuidade, especialidade objetiva, e mitigar riscos de sobreposições ou vícios formais que comprometam a validade jurídica da regularização. Nessa perspectiva, o oficial atuará na condição de agente cooperativo, com a finalidade de contribuir para a transformação da realidade fática e o cumprimento da função social da propriedade.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana (reurb), Processo estrutural, Registro de imóveis, Representatividade adequada, Acesso à justiça

Abstract/Resumen/Résumé

This research analyzes urban land tenure irregularity in Brazil through the lens of the inadequacy of the classical civil litigation model for resolving mass conflicts at the judicial level. It starts from the premise that property informality reflects a historical deficit of

[1] Mestranda em Direito Negocial, Universidade Estadual de Londrina.

[2] Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora Associada da Universidade Estadual de Londrina.

distributive justice and material equality. In this context, it investigates the application of structural procedures as an adequate procedural mechanism for implementing Urban Land Tenure Regularization (REURB) in Brazil. Adopting the deductive method, the study revisits the theory of adequate representation to argue for the necessity of the active inclusion of the Real Estate Registrar in structural disputes concerning land regularization. It concludes that the participation of the extrajudicial delegate should not be limited to the role of a mere final recipient of these real estate titles, as currently occurs in Brazil. Their participation is fundamental from diagnostic and remediation phases to ensure the effectiveness of judicial decisions and the legal certainty of procedural agreements. It is suggested that this participation occur, especially, in the effective verification of the areas identified in maps and surveys submitted by the municipality during the proceedings against the records held by the registry services. This aim is to preserve the principles of continuity and objective specialty, while mitigating risks of overlaps or formal defects that could compromise the legal validity of the regularization. From this perspective, the registrar shall act as a cooperative agent, aiming to contribute to the transformation of factual reality and the fulfillment of the social function of property.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban land regularization (reurb), Structural litigation, Real estate registry, Adequate representation, Access to justice

1. INTRODUÇÃO

O crescimento demográfico desordenado no Brasil consolidou um desequilíbrio habitacional urbano crítico, manifestado tanto na precariedade do acesso quanto na irregularidade da posse. Estimativas do Ministério do Desenvolvimento Regional indicam que aproximadamente 50% dos imóveis urbanos no país — cerca de 30 milhões de unidades — carecem de escritura ou registro, o que evidencia a magnitude da informalidade fundiária.

A urgência da regularização é acentuada por indicadores de concentração de renda e conflitos fundiários que atingiram patamares históricos em 2024. Dados da Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief**),** que também atua no Brasil (Oxfam Brasil), corroboram essa disparidade ao apontar que menos de 1% dos proprietários detém quase metade da área rural do país e reflete uma estrutura de posse desigual que se replica no ambiente urbano. Dados monitorados pela Fundação João Pinheiro-FJP (criada pela Lei 5.399/69-MG), vinculada ao governo de Minas Gerais, voltada à produção de estatísticas, indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação, aponta que o déficit habitacional no Brasil alcança a marca de 6 milhões de unidades. Tal cenário expõe um problema estrutural complexo que demanda a superação do modelo litigioso individual.

A gravidade do déficit de moradia, permite qualificar de violações massivas e permanentes de direitos constitucionais, entre eles, direito social à moradia e implementação da função social da propriedade. Portanto, justifica a adoção do processo estrutural para a resolução de conflitos que têm, entre suas possibilidades, gerar oportunidade para avaliar, (re)estruturar políticas públicas e seu monitoramento.

Este caminho possibilita o encontro dos órgãos estatais que tenham competência legal para tal e, assim, em conjunto, efetivamente, enfrentar as principais causas da atual realidade fundiária e de moradia que derivam da propriedade e do desvio de sua função social, da inabilidade de se perseguir a justiça distributiva no âmbito do direito privado.

Dentre os atores colaborativos, defende-se, a participação estratégica do sistema registral imobiliário. O fundamento deste argumento é de que o sistema registral tem cadastros com informações essenciais sobre a real condição jurídica dos imóveis e, portanto, poderia sugerir, corrigir, definir, prevenir, dar precisão, a respeito dos negócio jurídicos imobiliários que serão deflagrados a partir deste processo estrutural.

O cenário contemporâneo exige a superação da visão linear para a solução de problemas de tal complexidade. A transição para o pós-modernismo — que reconhece os limites da razão absoluta e a instabilidade inerente à vida — justifica o abandono de fórmulas

dogmáticas rígidas em favor de soluções dinâmicas e complexas diante do desequilíbrio social brasileiro.

O objetivo geral é analisar a viabilidade e a relevância da atuação dos serviços registrais imobiliários em processos estruturais voltados à regularização fundiária urbana, pautando-se nos seguintes objetivos específicos: examinar a transição da jurisdição clássica para a metodologia do processo estrutural em conflitos de moradia; e, identificar as ferramentas técnicas do sistema registral que, fundamentadas na função social da propriedade, conferem precisão aos negócios jurídicos e colaboram na estruturação de políticas públicas habitacionais.

A investigação adota a abordagem qualitativa, pautada pelo método dedutivo. A pesquisa é de natureza teórica e aplicada, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica em fontes doutrinárias, pesquisa documental, análise de elementos jurisprudenciais, das diretrizes do Código Civil de 2002 e do Código de Processo Civil de 2015.

2. O PAPEL INSTITUCIONAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL - REURB: PUBLICIDADE, EFICIÊNCIA ECONÔMICA E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

No modelo brasileiro, o registro imobiliário possui natureza constitutiva da propriedade, consagrado pelo sistema de "título e modo". Esta centralidade atribui ao registrador um papel que transcende a mera publicidade, para alcançar relevância econômica ao otimizar a circulação de capital e promover ambiente de segurança jurídica.

> Clóvis adotou o primeiro passo da dogmática positiva alemã: a transmissão da propriedade imóvel dá-se pela transcrição. Com o contrato existe apenas obrigação, direito pessoal (...). O Código de 2002 é expresso no art. 1.245 ao estatuir: 'Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis'." (Venosa, 2010, p. 186).

A crescente inclusão legislativa de novos instrumentos ao rol de serviços extrajudiciais decorre de um movimento intensificado a partir da década de 90 do século XX, que visa reestruturar a relação entre o Estado e o ambiente de negócios. Essa expansão das atribuições registrais reforça a citada centralidade do sistema.

Nesse sentido, por exemplo, a iniciativa de intervenção normativa por meio da Lei 13.465/2017, para promover a inclusão de ativos imobiliários ao sistema formal de propriedade, via Regularização Fundiária Urbana (REURB), quando há núcleos habitacionais consolidados. Esta iniciativa indica o escopo de buscar a justiça social e prestigiar os ditames da função social

da propriedade e desenvolvimento econômico sustentável. O caminho de transformar a propriedade na condição de bem com potencial de circulação do capital, poderá viabilizar que o imóvel também seja objeto de futuras garantias com lastro imobiliário.

A proposta de uma ação positiva do registro de imóveis, enquanto prestador de serviço público, visa contornar obstáculos estruturais materializados no tempo, em prol da inclusão desse ativo no mercado formal. Neste sentido, visa contribuir para solucionar o problema exposta por Hernando de Soto (2001, p. 21-22) de que os direitos de propriedade quando não são adequadamente documentados (titularidade jurídica) não podem se transformar, de pronto, em capital, nem servir de garantia a empréstimos e participação em investimentos. Ressalta que, sem as representações legais, tais quais, os registros das escrituras dos imóveis, os ativos permanecem na condição de "capital morto", ou seja, existem, mas estão excluídos da "redoma de vidro" que é o âmbito da legalidade patrimonial e de proteção estatal.

A presente pesquisa acadêmica tem como escopo, dentre outros aspectos, argumentar no sentido de que a intervenção normativa do Estado, sob a ótica do Registro de Imóveis brasileiro, pode reconfigurar as relações com os particulares que estejam diretamente afetados pela irregularidade formal de propriedades. Para tanto, aponta-se, os avanços trazidos por meio da Lei 13.645/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, que trata da Regularização Fundiária Urbana. Propõe-se a partir de então, uma quebra de paradigmas na iniciativa e participação ativa no procedimento, especialmente na via judicial, para incluir o registro de imóveis na condição de interessado qualificado e com poder de participação já nos estágios iniciais dos negócios jurídicos em litígios estruturais, a exemplo do programa Moradia Legal do TJ/PR[1].

A iniciativa permite a formalização jurídica de núcleos urbanos informais através da integração direta entre o sistema registral e o Judiciário, propondo-se superar o princípio da instância ou rogação, que está ligado à atividade extrajudicial, e segundo o qual, o registrador deve, necessariamente, aguardar que o título já formado seja protocolado em seus livros (Protocolo, denominado pela Lei 6.015/73 como Livro nº 1) para, somente a partir de provocação, praticar os atos requeridos, não autorizado a iniciar procedimentos de ofício[2]. Tal

[1] https://www.tjpr.jus.br/web/programa-moradia-legal. Formalmente instituído por meio do Provimento Conjunto GP/CGJ nº. 02/2020 deste Egrégio Tribunal de Justiça e, posteriormente, alterado pelo Provimento Conjunto nº 323/2024 – P-GP/GCJ, além de imediatamente encampado pelo Ministério Público do Estado do Paraná através do Termo de Cooperação Institucional TJPR e MPPR nº. 032/2020, o Programa Moradia Legal do Poder Judiciário do Estado do Paraná é coordenado e supervisionado pelo Desembargador Abraham Lincoln M. Calixto.

[2] Lei 6.015/73, art. 13. Salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados: I - por ordem judicial; II - a requerimento verbal ou escrito dos interessados; III - a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar.

superação tem o condão de garantir a segurança jurídica na formalização da posse da terra, reduzir a invisibilidade social de populações vulneráveis e converter ativos imobiliários informais em instrumentos de desenvolvimento econômico e acesso ao crédito imobiliário.

O processo estrutural na realidade brasileira pode ser compreendido como a técnica procedimental voltada à resolução de conflitos policêntricos e sistêmicos, exigindo uma jurisdição de natureza prospectiva, conforme defende Sérgio Cruz Arenhart (2013; 2015). Nestes, a intervenção estatal não se limita à solução de uma lide isolada, mas busca a reorganização de instituições ou a readequação de políticas públicas para sanar um 'estado de desconformidade' persistente, conceito basilar estabelecido por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020). Essa modalidade pode ser classificada em extrajudicial, quando operada por mecanismos de autocomposição e ajustes administrativos e, também, judicial por estar sob supervisão contínua do magistrado na implementação de reformas institucionais. A presente pesquisa delimita seu escopo à vertente judicial, para analisar a transição do modelo clássico para uma jurisdição de natureza prospectiva.

Justifica-se a proposta de inclusão das serventias de registros de imóveis processo estrutural, em face dos seguintes argumentos: a) detêm em seus arquivos, por atribuição funcional, extensos dados com informações privilegiadas a respeito de quais propriedades ou comunidades poderiam ser objeto de regularização (acervo histórico/documental); b) a inclusão proposta não geraria qualquer ônus financeiro aos beneficiários da regularização na modalidade social, pois são isentos de contraprestação de emolumentos por previsão legal (art. 13, § 1º da Lei 13.465/2017); c) passados mais de 08 anos da edição da lei 14.465/2017 o número de REURB concluída, no Estado do Paraná, ainda não é substancial: dentre os 399 municípios, segundo dados disponibilizados pela Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná-RIB/PR, até 2026, houve em média, por município, 70 regularizações conforme rito administrativo (Lei 13.465/17) e 16 via processo estrutural no âmbito do programa moradia legal[3].

Ante a crescente necessidade de adaptações dos modos de controle e circulação de crédito imobiliário, especialmente, em face da utilização de tecnologias gradativamente mais autônomas, é importante para o Brasil avançar em índices afim de melhorar a percepção de ambiente seguro para negócios que envolvam ativos lastreados em imóveis. Neste contexto

[3] https://reurb.ribpr.org.br/mapa. Os ofícios de registros de imóveis informam regularmente a quantidade de REURB realizadas**.** Total no Estado: 37.036. Lei 13465/2017: 28.261. Moradia Legal: 6.537. Ratificação de Áreas de Fronteira: 815. Cohapar: 1.423, acesso em 12/02/2026.

nasce para o registro de imóveis a premência de reconfiguração para incorporar oportunidades de ações inaugurais positivas e conferir efetividade à função social da propriedade.

3. A INTERVENÇÃO NORMATIVA DO ESTADO NA PROTEÇÃO DAS VULNERABILIDADES DIANTE DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A evolução do direito de propriedade no ordenamento brasileiro tem seu berço nos âmbitos das Constituições e das legislações que são objeto de estudo do Direito Civil. A partir de uma análise histórica da propriedade, estas fontes refletem a transição do modelo patrimonialista e formalista para um sistema que positiva os direitos, com fundamento nos princípios de dignidade humana e justiça social e sob influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos. (Lêdo, Amaral, Mattos, 2024).

A Constituição de 1988 consagra a propriedade privada no nível de direito fundamental (art. 5º, XXII)**,** com proteção estatal quando cumpre sua função social (art. 5º, XXIII). No âmbito da ordem econômica e financeira, em seu art. 170, II e III, enaltece a importância da propriedade privada empresarial e outros ativos que priorizem o interesse social. Neste sentido, também, o art. 182 que dispõe sobre política para o desenvolvimento urbano e viabilizar as funções sociais da cidade. No capítulo sobre a política agrícola, fundiária e reforma agrária que traz de modo objetivo parâmetros de função social da propriedade rural. Tais dispositivos guardam alinhamento com as necessidades contemporâneas de o direito à propriedade ser exercido para contribuir com o desenvolvimento sustentável rural e urbano. Nesta hipótese, torna-se possível estabelecer vinculação com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 da ONU[4].

Por esta trilha foi importante a alteração do Código Civil de 1916 que estava focado no sujeito abstrato e na propriedade privada, amparada pelo espírito liberal individualista. Com as conquistas dos direitos positivados sob inspiração do Estado Social e com a integração ao texto constitucional do princípio da dignidade da pessoa humana, o foco passou a ser o sujeito concreto, com especial relevância, à função social dos contratos e da propriedade privada, mas, ainda, com a preocupação predominantemente patrimonialista.

Sob o aspecto da natureza histórica dos direitos, a propriedade deixa de ser vista na condição de um dado imutável e absoluto, para ser compreendida no nível de um direito que se

[4] Objetivo de desenvolvimento Sustentável. 1.4: Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.

transforma e se positiva conforme as exigências de justiça e as mudanças nas condições sociais de cada época (Bobbio, 2004).

Ressalte-se que o Código Civil de 2002, nos termos propostos por Miguel Reale, conforme consta na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 634 de 1975, tem-se destaque a eticidade, socialidade e operabilidade a nortear a interpretação e aplicação do direito. Estes paradigmas expõem a preocupação do legislador ante a complexidade das relações sociais, com atos privados e os desafios das inovações tecnológicas e, em especial, externalidades negativas delas decorrentes a alcançar pessoas vulneráveis. Portanto, justifica a competência de intervenção normativa do Estado sobre relações em esferas sociais que dependem de ações de competências do poder público para mudanças estruturais.

Nos termos de Dworkin (2002), em sua obra *Levando os direitos a sério*, ao tratar sobre a distinção entre argumentos de princípio e de política e o direito fundamental à igual consideração e respeito, revela-se essencial a proteção dos direitos contra decisões baseadas meramente no bem-estar da maioria. Para o autor, os direitos individuais são barreiras políticas, pois "os indivíduos têm direitos quando, por alguma razão, uma meta coletiva não é justificativa suficiente para negar-lhes o que, como indivíduos, desejam ter ou fazer" (Dworkin, 2002, p. xi).

Em atenção à igualdade material e não meramente formal, mostra-se importante a efetiva proteção dos direitos da parcela de população vulnerável — minorias que não encontram respaldo no processo político majoritário — em comparação àquela que detém a força das preferências utilitaristas. Sob essa ótica, a atuação do magistrado deve pautar-se em princípios, uma vez que "o argumento em favor das leis contra a discriminação, aquele segundo o qual uma minoria tem direito à igualdade de consideração e respeito, é um argumento de princípio" (Dworkin, 2002, p. 130), e não de política.

Portanto, o encontro entre a tradição liberal, focada na proteção do indivíduo, e a tradição democrática, focada na soberania popular, demanda uma diferenciação clara entre a estrutura procedimental e a finalidade ética do Estado:

> Costuma-se distinguir a democracia formal da democracia substancial, ou, em outra conhecida formulação, a democracia como governo do povo da democracia como governo para o povo. (Bobbio, 2023, p. 61).

Esta argumentação harmoniza-se com a estrutura do Código Civil de 2002. Especialmente, no aspecto da socialidade, presente quando há o predomínio do social sobre o individual para superar o caráter individualista da lei. Dworkin oferece o contrapeso necessário: a intervenção normativa do Estado é um instrumento legítimo para assegurar que a dignidade

da pessoa vulnerável e o seu direito à propriedade imobiliária regularizada não sejam sacrificados por uma visão puramente econômica ou majoritária. Afinal, conforme define o filósofo, um direito "não pode ser menos importante que todas as metas sociais" e deve ter "um certo peso contra as metas coletivas em geral" (Dworkin, 2002, p. 144).

O debate apresenta relevância quando se analisa a questão da regularização da propriedade imobiliária, no sentido de que o Estado deve ser o agente responsável por ações para diminuir a desigualdade material. Para tanto, possui instrumentos que podem contribuir para o desafio de resolver o problema estrutural da irregularidade, informalidade fundiária e de moradia social no Brasil.

É essencial superar as construções jurídicas pautadas na defesa da igualdade meramente formal, onde a plena autonomia da vontade manifestava-se sustentada na liberdade ampla e irrestrita do indivíduo em relação ao Estado. Este, não deveria agir para delimitar a autonomia de vontade das pessoas em face de direitos de propriedade não serem mais absolutos, no sentido de liberdade positiva. As lutas sociais e jurídicas no sentido da efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e transindividuais, em especial, em favor das pessoas em situação de vulnerabilidade, precisam do fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Neste contexto, a restrição da liberdade individual privada seria reduzida em razão da dignidade da pessoa humana. (Lêdo, Amaral, Mattos, 2024).

No âmbito das liberdades, ensina Ruzyk, “verifica-se uma especial ênfase à liberdade negativa entre os autores que se qualificam como “libertários” (*libertarians*), com um sentido mais plural que abrange, inclusive, a liberdade positiva, em muitos dos que se denominam “igualitários” (*egalitarians*)”. (Ruzyk, 2009, p.14). Sob este fundamento, tanto nos campos da igualdade e da liberdade, na contemporaneidade, a atitude passiva do Estado não condiz, visto que a liberdade é um valor que deve ser tutelado em uma democracia constitucional. Portanto, também, é tutelada por outros ramos do Direito, em especial, o direito civil moderno que aceita limitações às liberdades civis em prol do interesse social.

O objetivo de efetividade da atuação judicial poderá alcançar os beneficiários da ordem jurídica com resultado socialmente útil, conforme escreve Humberto Theodoro Júnior: “a nota da efetividade da tutela jurídica se transformou na busca incessante de aproximar cada vez mais o processo e o direito material, sob inspiração do princípio da instrumentalidade” (Theodoro Júnior, 2003, p. 25).

Seguindo tais premissas, a intervenção normativa do Estado para enfrentar a informalidade e irregularidades fundiárias urbanas, com a participação inaugural do registro de

imóveis, na seara dos processos estruturais, visa conferir efetividade à transformação de paradigma da liberdade e igualdade formal para a liberdade e igualdade material.

A decisão judicial deixa de ser uma imposição majoritária utilitarista para se tornar um instrumento de justiça redistributiva, com o objetivo de que a propriedade cumpra sua função social e que a democracia se realize não apenas de modo procedimental, mas que, de fato, ocorra a entrega de resultados materiais àqueles que se encontram à margem do sistema registral formal. Nesse particular, sob o aspecto do processo estrutural e dos resultados que efetivamente poderá alcançar, a participação do registrador imobiliário, desde as fases iniciais, em muito poderá contribuir.

4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: A RESOLUÇÃO JUDICIAL POR MEIO DO PROCESSO ESTRUTURAL

A sistemática do processo tradicional revela-se insuficiente diante de conflitos complexos que envolvem políticas públicas e direitos fundamentais. Essa limitação justifica que o magistrado assuma uma postura de verdadeiro equilibrador de relações jurídicas multifacetadas, agindo com sensibilidade social e consciência para além da tipicidade estrita. Nesse cenário, a doutrina identifica a gênese desse movimento na superação dos modelos clássicos, conforme leciona Sérgio Cruz Arenhart:

> O processo estrutural tem sua gênese moderna habitualmente identificada com o célebre artigo de Abraham Chayes, 'The Role of the Judge in Public Law Litigation', publicado em 1976 na *Harvard Law Review*. A partir dessa obra, consolidou-se a percepção de que certos litígios (...) exigem um modelo processual distinto do clássico-individualista (...)" (Arenhart, 2022, p. 47).

Hermes Zaneti Jr corrobora o entendimento ao enfatizar que os processos estruturais no Brasil sofrem da experiência norte-americana da *Public Law Litigation*[5], especialmente no que diz respeito à necessidade de o Judiciário atuar na correção de falhas estruturais em políticas públicas e em instituições que perpetuam estados de ilegalidade. (Zaneti Jr, 2021).

Apesar de todas as políticas públicas implementadas até o momento para a

[5] O conceito de Public Law Litigation (Litigância de Direito Público ou Litigância de Interesse Público) não nasceu de um único processo judicial isolado, mas foi sistematizado e batizado em um artigo acadêmico que se tornou o marco teórico fundamental para o Direito Processual Coletivo moderno. O "Leading Case" é a obra de Abram Chayes. Embora o artigo de Chayes (1976) constitua a base teórica da *Public Law Litigation*, o autor utiliza precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos como substrato prático para demonstrar a transição do modelo clássico/liberal para o modelo de interesse público. Como paradigma tem-se o caso *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954), que versou sobre a segregação racial em escolas públicas. O referido *leading case* é considerado um divisor de águas por dois fatores principais: a) a alteração do foco da disputa, que deixa de ser bilateral (interindividual) para tornar-se policêntrica (sobre políticas públicas); e b) a exigência de reformas estruturais, em que o magistrado assume um papel ativo na supervisão da implementação da decisão por meio de *structural injunctions* (medidas estruturantes).

formalização da propriedade privada urbana e de garantir o direito à moradia social, ainda há um preocupante déficit. Com esta constatatação, é possível classificar essa questão na condição de um problema social estrutural. Neste sentido a contribuição de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2014, p. 107**)**, ao defender que "o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal". Portanto, é justificável recorrer aos instrumentos presentes no atual Código de Processo Civil do Brasil(CPC) para a condução sob os pilares do processo estrutural, nos termos das normas contidas nos artigos 139, VI e 190. Elas têm por finalidades, especialmente, conferir ao magistrado o poder de adequação do rito às necessidades do conflito (flexibilização procedimental) e permitir que, ao retirar o foco de um processo de partes (bipolar) para um processo focado nos problemas a serem resolvidos, os interessados possam estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da regularização fundiária (autorregulação processual).

A aplicabilidade de tais normas foram analisadas no REsp n° 1.854.842/CE[6], de onde é possível destacar os seguintes argumentos: a validade dos negócios jurídicos processuais atípicos deve ser a regra, cabendo ao magistrado um controle apenas a posteriori e limitado às hipóteses de nulidade, abusividade ou vulnerabilidade excessiva, respeitando-se a autonomia privada para a gestão de litígios complexos, o que se mostra especialmente útil para criar um "Calendário de Regularização" em conjunto com o Cartório de Registro de Imóveis, o que evitaria notas de devolução[7] excessivas e aceleraria a entrega segura dos títulos de propriedade.

Sob essa ótica, a atuação jurisdicional ganha contornos de criação normativa quando o sistema se mostra mais flexível, pois, nos termos das conclusões de Lourival Vilanova, tal flexibilidade "concede ao poder jurisdicional o *law making power*, não só regra para o caso, mas norma abstrata, de validade para toda uma classe (conjunto lógico) de casos" (Vilanova, 2003, p. 485). Desta forma, a homologação de acordos processuais complexos não apenas resolve a lide individual, mas estabelece um padrão de conduta e validade que pode ser estendido a situações jurídicas análogas dentro da gestão imobiliária.

---

[6] O REsp nº 1.854.842/CE, julgado pela Terceira Turma do STJ (Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 04/06/2020), analisou a possibilidade de julgamento de improcedência liminar em Ações Civis Públicas sobre acolhimento institucional de menores. A discussão central girou em torno da natureza do conflito, classificado como um litígio estrutural — caracterizado por ser complexo, plurifatorial e policêntrico. O cerne da questão residiu na premissa de que tais litígios não admitem soluções pelo processo civil clássico (adversarial/individual), exigindo o exaurimento da instrução probatória e a construção de medidas estruturantes, sendo, portanto, incompatíveis com o julgamento prematuro ou antecipado do mérito.

[7] O juízo de qualificação registral constitui o exame de admissibilidade do título em face do ordenamento jurídico. Caso resulte em negativa de ingresso ao fólio real, o Oficial deve formalizar a Nota de Exigência (ou Nota de Devolução), indicando fundamentadamente os óbices e as providências para o saneamento, nos termos do art. 198 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73).

Por meio das alternativas que o processo estrutural possibilita, será possível viabilizar a efetividade de direitos constitucionais que de longa data estão sem solução. Ao permitir a participação dos legitimados e incluir, entre outros, representantes dos registros imobiliários aos atores do Executivo e Ministério Público, ter-se-á multiplicidade de atuantes envolvidos direta e indiretamente com o direito em julgamento. A medida teria o condão de garantir a concretude de direitos a maior parcela possível dos destinatários da solução que se busca no judiciário e desta forma, alcançar de modo mais eficiente, os objetivos constitucionais. Neste sentido a análise da Dra. Ada Pellegrini Grinover:

> Alteração da visão de Montesquieu para a divisão de poderes e o papel do Judiciário nos processos estruturais e intervenção de políticas públicas para dar concretude aos direitos constitucionais. O judiciário assume um papel não apenas corretivo, mas com a função de efetivar direitos constitucionais e perseguir o Estado Democrático de Direitos. (Grinover, 2002, p.9-10).

Várias são as causas dos conflitos sociais que clamam por soluções em demandas coletivas. Entre elas, tem-se aquelas decorrentes de recursos escassos, desigualdade econômica, não acesso a direitos que possibilitem o mínimo existencial, populações vulneráveis em face das questões climáticas. Neste contexto, conforme Ada Pellegrini Grinover, é necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, a considerar os direitos de solidariedade decorrentes de interesses sociais:

> (...) a teoria das liberdades públicas forjou uma nova "geração" de direitos fundamentais. Aos direitos clássicos de primeira geração, representados pelas tradicionais liberdades negativas, próprias do Estado liberal, com o correspondente dever de abstenção por parte do Poder Público; aos direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, compostos por liberdades positivas, com o correlato dever do Estado a uma obrigação de "dare", "facere" ou "praestare", acrescentou-se o reconhecimento dos direitos de terceira geração, representados pelos direitos de solidariedade, decorrentes dos interesses sociais. E assim foi que o que aparecia inicialmente como mero interesse elevou-se à dimensão de verdadeiro direito, conduzindo à reestruturação de conceitos jurídicos, que se amoldassem à nova realidade. (Grinover, 2002, p.9-10).

Defende-se que ao adotar-se o processo estrutural para questões fundiárias e habitacionais, pois podem ser considerados com risco de gerar conflitos sociais de massa, afetam grande número de pessoas, mais do que levar a uma economia processual, preza pela melhor efetividade dos recursos e afina-se com a ideia de acesso à justiça na forma substancial, conforme destaca Kazuo Watanabe, no sentido que:

> (...) a solução dos conflitos na dimensão molecular, com demandas coletivas, além de permitir o acesso mais fácil à justiça, pelo seu barateamento e quebra de barreiras socioculturais, evitará a sua banalização que ocorre de sua fragmentação e conferirá peso político mais adequado às ações destinadas à solução desses conflitos. (Grinover; Watanabe; Nery Junior, 2019, p. 1109).

O processo estrutural, marcado por sua complexidade intrínseca, exige uma alteração

na postura jurisdicional em relação à condução do feito. Assim ensinam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.:

> (...)a complexidade da matéria envolvida na implementação e aplicação de políticas públicas força a migração de um modelo meramente responsivo e repressivo do Poder Judiciário para um modelo resolutivo e participativo, que pode anteceder aos fatos lesivos e resultar na construção conjunta de soluções jurídicas adequadas. (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2017, p. 417).

A figura do processo estrutural e a formalização de negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC) no âmbito da Lei nº 13.465/2017, que trata da Regularização Fundiária Urbana (REURB), constituem instrumentos essenciais para conferir operabilidade e efetividade à regularização de núcleos urbanos informais. Essa convergência permite que o magistrado e os atores envolvidos superem o modelo individualista clássico em favor de uma gestão cooperativa do litígio. Alcança soluções jurídicas em sua concreção e atendam aos elementos de fato e valor inerentes à realidade urbana brasileira. Por meio dessa autorregulação, é possível adaptar o rito processual e os requisitos procedimentais às especificidades de cada núcleo, garantindo que a proteção estatal alcance os beneficiários de forma socialmente útil e célere.

A REURB, disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, e regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de assentamentos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Ao valorizar a formalização da posse para viabilizar justiça social, a legislação permite que o Estado promova o bem-estar coletivo e a dignidade da pessoa humana, em estrita consonância com os valores éticos e sociais que permeiam o ordenamento jurídico contemporâneo.

As lições de Eduardo Nunes de Souza estabelecem que a visão relacional do Direito, enquanto ciência social, altera a compreensão das situações jurídicas subjetivas. No caso do direito patrimonial, a relação jurídica deixa de ser vista como um vínculo entre o proprietário e a coisa, passa a ser entendida como uma relação entre o proprietário e a coletividade. Essa mudança de paradigma fundamenta a função social da propriedade a alcançar, inclusive, a proteção ambiental. Nesse sentido, a relação jurídica não se caracteriza pela concorrência, mas sim pela cooperação para a obtenção de resultados socialmente úteis; do contrário, a situação jurídica torna-se disfuncional ao ignorar o compromisso com o bem-estar social. (Souza, 2015, p. 209).

Defende-se que da Lei 13.465/2017, para além da legitimação fundiária ou legitimação de posse, traz meios jurídicos que podem contribuir para pacificação social e a segurança jurídica aos sujeitos de direito envolvidos nesta relação jurídica. Dentre tais instrumentos estão

os listados no art. 15: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição, em caso de perigo iminente; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação e a compra e venda.

Estes meios jurídicos — que abrangem desde legitimações, direito real de laje, condomínio urbano simples e usucapião até institutos de alta complexidade negocial que é o consórcio imobiliário — constituem o objeto de planos de ação que demandam a cooperação de múltiplos atores.

A formalização de negócios jurídicos complexos no âmbito da regularização fundiária — a exemplo de doações de bens dominiais ou termos de compromisso municipais — exige uma perspectiva relacional e cooperativa, na qual o rito judicial transmuda-se em uma arena de debate social indispensável para viabilizar a infraestrutura urbana e a pacificação social. Sob tal premissa, a dogmática processual clássica, centrada na bipolaridade entre autor e réu, revela-se insuficiente para o adequado equacionamento dos múltiplos conflitos derivados das questões fundiárias brasileira.

A transição para o processo estrutural e a ampla participação de diversos atores, tanto da esfera pública quanto da privada, fundamentam-se na necessidade de construir soluções jurisdicionais substantivas que transcendam o modelo meramente repressivo.

5. A ATUAÇÃO DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS E A REPRESENTAÇÃO NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ÂMBITO EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL

O processo estrutural na regularização fundiária urbana (REURB) é uma ferramenta de reforma institucional para sanar irregularidades sistêmicas na ocupação do solo. Conforme a natureza do conflito e dos atores envolvidos, essa intervenção pode ocorrer: i) no âmbito extrajudicial (administrativo), pautada pela cooperação direta entre Município e cartórios para a desburocratização de fluxos; ou, ii) no âmbito judicial, onde o magistrado é o gestor da implementação de medidas de longo prazo para garantir a segurança jurídica e a função social da propriedade.

Nesses paradigmas de cooperação, a participação do registrador imobiliário torna-se

indispensável ao longo de todo o ciclo de modernização institucional e resolução de desconformidades. Inicialmente, sua atuação é precípua no diagnóstico da situação estrutural, com vistas a auxiliar na identificação de inconsistências e no fornecimento de subsídios técnicos para o *data update* das informações fundiárias[8], mapeando o cenário antes de intervenções normativas. Subsequentemente, na fase de elaboração do Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (PMA), o registrador contribui ativamente na formulação de Memorandos de Entendimento (MoU) e na definição de metas para a unificação de procedimentos, visando a redução de prazos e a eficiência do sistema. Ademais, a avaliação da representatividade adequada e a ampliação do rol de parceiros — incluindo o Judiciário, Registrador Imobiliário, Ministério Público e a Defensoria Pública — garantem que a responsabilidade pela reforma estrutural seja compartilhada e sustentável. Conclui-se que a efetiva implementação desses planos de ação requer um monitoramento contínuo por meio de auditorias de planos, permitindo reestruturações estratégicas que mantenham o processo aderente à realidade fática e assegurem a percepção real de melhoria para o usuário final.

Diante da variedade das ações necessárias quando se trata de regularização fundiária, ressalta-se a posição de que, em um regime democrático, mostra-se imperioso garantir a efetiva participação dos destinatários da decisão, com mais razão quando o que se envolve é o direito de propriedade e moradia. Pretende-se ultrapassar a concepção, para demonstrar a utilidade da participação ativa também dos registradores de imóveis, uma vez que, não são destinatários finais das decisões, no entanto, dadas as características de suas atribuições, podem ser peças fundamentais para a efetividade dos negócios jurídicos celebrados no decorrer do litígio.

Constata-se inconteste que a efetividade das decisões estruturais depende do fomento a diversas formas de participação e de publicidade. O objetivo deve ser o de alargar ao máximo o espectro da participação, de modo a garantir que os mais diversos interesses sejam abarcados e que os mais diversos grupos sejam representados. Conclui-se que as decisões estruturais devem ser permeadas pela participação em diversos âmbitos da sociedade e não apenas no "campo eleitoral restrito".

[8] O conceito de "dimensão molecular" fundamenta o deslocamento do foco processual de demandas-átomo individuais para conflitos de natureza essencialmente coletiva, nos quais o processo opera como instrumento de mediação social e não apenas de solução de lides está presente na obra de Grinover, Watanabe e Nery Junior (2011, p. 1109). Sob essa ótica, a integração do registrador imobiliário em estruturas de governança, como os Memorandos de Entendimento (MoU) e Planos de Modernização do Ambiente de Negócios (PMA), concretiza a "responsabilidade compartilhada" necessária para reformas estruturais. Essa participação permite que o oficial registrador colabore na quebra de barreiras socioculturais e no barateamento do acesso à justiça , atuando desde o diagnóstico técnico (fase de *Data Update*) até a implementação de soluções que confiram maior peso político e eficácia às ações de regularização fundiária (Conceitos extraídos do relatório da Secretaria Especial de Modernização do Estado. Relatório Executivo: Projeto Doing Business.2022).

> Quando, no século XIX, o processo de democratização se iniciou, o indicador do seu progresso era o alargamento do sufrágio, ou seja, a passagem do sufrágio restrito ao sufrágio universal. Mas o que importa agora para avaliar o estado de democratização de um determinado país não é mais o 'quem' vota, mas o 'onde' se vota. Com isto quero dizer que o indicador de progresso da democratização hoje não é tanto a passagem da democracia representativa para a democracia direta, quanto a passagem da democracia política para a democracia social." (Bobbio, 2023, p. 65).

Defende-se que devido à complexidade e ao alcance social dos conflitos fundiários, os mecanismos processuais devem ser reestruturados para garantir que todas as partes afetadas sejam consideradas. Neste contexto, é fundamental incluir os agentes delegados para os quais as decisões serão futuramente encaminhadas com a finalidade da inclusão nos livros oficiais de modo a formalizar os negócios jurídicos.

O foco central está a necessidade de garantir a participação e representação adequada dos diversos grupos envolvidos, muitas vezes com posições divergentes. Em última análise, o objetivo é que o processo seja uma legítima "arena de debate social" a assegurar eficácia das decisões judiciais e promove proteção dos interesses coletivos. Neste sentido Sérgio Arenhart:

> O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial. (Arenhart, 2017, p.448).

A justificativa para a inclusão ativa do Registrador de Imóveis no processo estrutural reside na própria natureza do sistema registral brasileiro. Diferente do modelo histórico português[9] o sistema nacional consagra o binômio "título e modo", pelo qual a transferência imobiliária se efetiva apenas com a inscrição do título no fólio real.

Sob essa ótica da complexidade, a solução adjudicada clássica cede espaço para a construção consensual, onde a inserção dos negócios jurídicos processuais se torna uma ferramenta indispensável, estimulada pelo viés cooperativo do Código de Processo Civil de 2015. É neste ponto que a representatividade adequada se expande para incluir a figura técnica do Registrador de Imóveis. Se a efetividade da tutela jurisdicional em litígios estruturais depende da exequibilidade da decisão, o Oficial de Registro é um vetor de segurança jurídica, antecipa óbices registrais que poderiam tornar a sentença inócua. A sua participação não ocorre

[9] Diferente do sistema brasileiro, o modelo histórico português filia-se ao sistema do título (ou sistema consensualista). Nele, a transferência da propriedade imobiliária ocorre pelo simples consentimento entre as partes no contrato (título), possuindo o registro apenas efeitos declaratórios e de publicidade perante terceiros, e não natureza constitutiva do direito real como ocorre no Brasil.

na qualidade de parte interessada no bem da vida, mas como um *amicus curiae* qualificado ou terceiro interveniente necessário, e possibilita que o "título" judicial formado na "arena de debate" seja apto a ingressar no fólio real (o "modo").

Tal sistema é consagrado pelo princípio da inscrição, nos termos do art. 1.245[10] do Código Civil de 2002, portanto, diante da obrigatoriedade do registro para o nascimento do direito real de propriedade, atribui-se ao registro de imóveis relevante destaque econômico e social e o legitima a ser integrante na cadeia de representação do processo estrutural.

> Realmente, é imperativo o reconhecimento de poderes ao juiz para a verificação da representatividade adequada do legitimado. Apesar de a lei já ter elegido os legitimados à propositura da ação civil pública, é salutar a existência de um controle específico e voltado às circunstâncias do caso concreto. (Didier Jr, 2005, p. 95-105).

A representatividade adequada é o conceito que torna factível a introdução dos interesses metaindividuais em juízo e justifica a prolação de uma decisão com efeitos erga omnes (sobre terceiros ausentes). Garante-se, assim, a observância do devido processo legal (*due process of law*) para a coletividade que será sujeita à decisão (Costa, 2009, p. 4).

No sistema brasileiro, a legislação define os legitimados (*ope legis*), o Ministério Público, a Defensoria Pública, entes federativos e associações. Contudo, a jurisprudência avança para incluir no controle judicial da representatividade adequada (*ope iudicis*), no caso concreto, aqueles legitimados e que são presumidamente adequados. (Costa, 2009, p. 14).

> Em conflitos do tipo estrutural é de todo salutar a maior promoção da participação, que pode dar-se por instrumentos diversos, como as consultas, as audiências públicas, a admissão (ou solicitação oficiosa) de *amici curiae*, entre outros. Em suma, a participação potenciada de todo o plexo de interesses é fundamental não apenas para a legitimação das decisões, mas, sobretudo, para que se atinja uma solução ótima para o equacionamento do conflito. (Nunes, Cota E Faria, 2019, p. 1059).

A dogmática tradicional dos interesses transindividuais — estanque nas categorias de difusos, coletivos e individuais homogêneos prevista no art. 81 do CDC — mostra-se, por vezes, insuficiente para lidar com a dinâmica da regularização fundiária. Neste sentido, Edilson Vitorelli (2016), enaltece que se faz necessário deslocar o eixo de análise da classificação estática dos direitos para a classificação dos litígios. A premissa central é que os conflitos coletivos não são homogêneos; eles variam em graus de conflituosidade (desacordo interno sobre a solução) e complexidade (dificuldade de definição da pretensão e da tutela). A regularização fundiária, ao envolver múltiplos interesses e alta complexidade técnica, não pode prescindir de uma análise que considere a viabilidade prática da solução final.

Um ponto crucial na efetividade dos acordos em litígios estruturais reside na definição

[10] Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

da extensão subjetiva da obrigatoriedade do cumprimento, especialmente, diante da instabilidade temporal inerente a esses processos de longa duração. A crítica central recai sobre a fragilidade da aderência aos compromissos firmados quando ocorrem sucessões na titularidade das funções envolvidas, o que desafia a continuidade das obrigações pactuadas.

No âmbito do Executivo Municipal, a alternância de gestão política não deveria, à luz do princípio da impessoalidade, servir de escusa para o descumprimento de acordos; contudo, a prática revela tensões operacionais quando a nova administração não ratifica politicamente os termos estipulados pelo antecessor.

A questão ganha contornos complexos na esfera extrajudicial, devido ao caráter pessoal da delegação do serviço notarial e de registro: a substituição do Oficial — seja por vacância, intervenção ou novo concurso — impõe o desafio jurídico de vincular o novo delegatário a flexibilizações procedimentais ou obrigações de fazer anuídas pelo titular anterior. Para tando é essencial exigir-se que o negócio jurídico processual possua força institucional vinculante para transcender a subjetividade da pessoa física do gestor momentâneo, sob pena de colapso da solução estrutural desenhada.

Por conseguinte, a representatividade adequada nos litígios estruturais de regularização fundiária não deve se restringir apenas à legitimidade dos grupos sociais afetados (aspecto subjetivo), deve abarcar a capacidade técnica de concretização do direito (aspecto funcional).

Ao integrar o Registrador de Imóveis no contraditório participativo, o processo estrutural ganha em eficiência e resolutividade. Evita-se, assim, a prolação de decisões inexequíveis e assegura-se que a mudança de paradigma — do privado ou individual para o público ou transindividual — resulte na efetiva titulação e acesso à moradia, no cumprimento da função social da propriedade e do próprio processo judicial.

6. CONCLUSÃO.

A presente pesquisa confirma que a irregularidade fundiária urbana no Brasil não se trata de um desajuste burocrático. É um sintoma profundo de um desenvolvimento histórico desigual e excludente. A análise dos dados demográficos e habitacionais confirma a existência de uma dicotomia latente entre: a cidade formal, dotada de segurança jurídica, acesso ao crédito e infraestrutura; e, a cidade real, onde milhões de brasileiros residem à margem da proteção estatal plena.

O diagnóstico inicial revela que o modelo tradicional de intervenção do Estado sobre as relações que envolvem o direito à propriedade, pautado na litigiosidade individual e na visão

patrimonialista clássica do Código de 1916, exauriu sua capacidade de resposta diante da complexidade dos conflitos de massa contemporâneos.

O abandono da concepção liberal-individualista, que enxergava o domínio patrimonial no nível de um poder absoluto, em favor de uma visão funcionalizada, atrelada à dignidade da pessoa humana, exige do Estado uma postura ativa. A liberdade e a igualdade, outrora interpretadas sob um viés estritamente formal, devem ser perseguidas em sua vertente material. Neste contexto, a regularização fundiária urbana (REURB), instrumentalizada pela Lei 13.465/2017, traz possibilidades para a titulação da propriedade na condição de política pública essencial de Estado e não mais de governo. Objetiva corrigir vulnerabilidades socioambientais e concretizar o direito fundamental à moradia.

A legislação material, por si só, não garante a efetividade da justiça social. A judicialização da questão fundiária, quando tratada sob a lógica do processo civil tradicional, tende a gerar decisões de difícil execução. É nesse cenário que o processo estrutural se apresenta ser um caminho adequado. Ao compreender o litígio fundiário como um problema complexo e multipolar, o modelo estrutural permite flexibilizar procedimentos para a construção de soluções consensuais prospectivas. Nessa trilha, torna-se possível transformar o processo em uma arena democrática de debate — conforme defende Sérgio Cruz Arenhart —, apta a reorganizar instituições e comportamentos. O propósito dessa reestruturação é superar o "estado de desconformidade" persistente (ou estado de coisas em desconformidade) — conceito cunhado por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira — para, assim, alcançar o estado ideal das coisas.

A proposta da pesquisa reside em redefinir papel do Registrador de Imóveis dentro dessa dinâmica estrutural. Conclui-se que manter o oficial de registro em uma posição de passividade — à espera do provimento final para exercer sua qualificação registral — é um desperdício de expertise técnica e um risco à efetividade da tutela jurisdicional. A atuação do registrador deve migrar da mera recepção de títulos para uma participação ativa e cooperativa desde a fase de diagnóstico e saneamento do processo estrutural.

A inclusão do delegatário extrajudicial na condição de sujeito processual (*amicus curiae*, terceiro interessado ou partícipe de negócios jurídicos processuais), atende ao princípio da representatividade adequada sob o viés funcional. O registrador detém em seus arquivos informações matriciais e a competência técnica para antever óbices que poderão inviabilizar o cumprimento de sentenças ou acordos. Sua presença na mesa de negociações confere segurança jurídica preventiva, garante que o título judicial ou administrativo gerado no bojo da REURB

tenha aptidão para ingressar no fólio real, assim, fecha o ciclo do sistema "título e modo" e assegura a eficácia erga omnes da propriedade.

Integrar o Poder Judiciário, o Executivo (municípios) e o serviço Extrajudicial, fomenta um ambiente de negócios mais seguro e previsível.Poderá refletir, diretamente, nos indicadores econômicos do país. Reforça que regularizar a propriedade não beneficia apenas o indivíduo com o título, mas, reativa o capital morto, incrementa a arrecadação tributária municipal e viabiliza a implementação de infraestrutura urbana, de maneira a criar um círculo virtuoso de desenvolvimento.

A regularização fundiária urbana, quando conduzida com as possibilidades dos processos estruturais, a incluir a representatividade adequada, entre elas, a inteligência registral desde a gênese do conflito, deixa de ser uma promessa legislativa distante para se tornar um instrumento efetivo de pacificação social, cidadania e justiça distributiva.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In.: BERLIN, Isaiah. **Estudos sobre a humanidade**: uma antologia de ensaios. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Nelson Boeira. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. Liberalismo e democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 1. ed., 2. reimpr. São Paulo: Edipro, 2023.

BRASIL. **Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 634, de 1975**. Elaborada por Miguel Reale. Brasília, DF: Diário do Congresso Nacional, 1975.

_____. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Modernização do Estado.

Relatório Executivo: **Projeto Doing Business.** Brasília, DF: SEME, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/moderniza-brasil/eixos-do-moderniza-brasil/ambiente-de-negocios-prospero/doing-business/relatorio-executivo-encerramento-doing-business-v4-final-fev-2022.pdf. Acesso em: 11 fev. 2026.

COSTA, Susana Henriques da. **O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro.** As grandes transformações do processo civil brasileiro : homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. Tradução . São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 1127 ; il. . Acesso em: 02 dez. 2025.

CORREIO BRAZILIENSE. **Metade dos imóveis no Brasil tem algum tipo de irregularidade**. Brasília, DF, 28 jul. 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml. Acesso em: 14 fev. 2026.

DE SOTO, Hernando. **The Mistery Of Capital. Nova York**. Basic Books, 2000. *O mistério do capital*. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção Justiça e Direito).

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo.** 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Vol. IV, págs. 407/415

_____, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-140, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.

DIDIER JR., Fredie. **O controle jurisdicional da legitimação coletiva e as ações coletivas passivas (o art. 82 do CDC)**. In: MAZZEI, Rodrigo e NOLASCO (coord.), Rita, *Processo Civil Coletivo*, São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 95-105.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka**: 347 U.S. 483. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 1954. Disponível em: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep347/usrep347483/usrep347483.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.

GRINOVER, Ada P. **Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos**. Revista de Processo, São Paulo, RT, ano 25, n. Jan/mar.2000, p. 9-15.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estrutura Fundiária**. Rio de Janeiro, 2020.

INSTITUTO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**: resultados preliminares. Belo Horizonte: IJP, 2021. Realizado em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.ijp.mg.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2026.

LÊDO, Ana Paula Ruiz; SABO, Isabela Cristina; AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do. **Existencialidade humana: o negócio jurídico na visão pós-moderna**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 6, n. 1, 2017. Disponível em: https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/285/235. Acesso em 12 fev. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. [Brasília, DF]: ONU, [2015]. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 11 fev. 2026.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019.

OXFAM BRASIL. **Terrenos da desigualdade**: terra, agricultura e desigualdade no Brasil rural. São Paulo: Oxfam Brasil, 2016. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/especiais/terrenos-da-desigualdade/. Acesso em: 12 fev. 2026.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. **Liberdade(s) e função: contribuição crítica para uma nova fundamentação da dimensão funcional do Direito Civil brasileiro**. 2009. 395 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SOUZA, Eduardo Nunes de. **Situações Jurídicas Subjetivas: aspectos controversos.** Civilistica.com. Rio de Janeiro: a. 4, n. 1, 2015. Disponível em: http://civilistica.com/situacoes-juridicas-subjetivas-aspectos-controversos/>. Acesso em 11 fev 2026.

THEODORO JR, Humberto. **O Processo Civil Brasileiro no Limiar do Novo Século**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VILANOVA, Lourival. **Escritos Jurídicos e Filosóficos**. v. 2. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pelegrini et al. (Orgs.). **Código brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ZANETI JR., Hermes. **Processo estrutural**: a judicialização de políticas públicas e de conflitos coletivos. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.