



CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

ANTHONY NUNES MOREIRA

**CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E REGULARIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA
PROPRIEDADE:**

**um estudo do instituto da estremação de imóveis rurais e urbanos na
regulamentação da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás**

GOIÂNIA

2026

ANTHONY NUNES MOREIRA

**CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E REGULARIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA
PROPRIEDADE:**

**um estudo do instituto da estremação de imóveis rurais e urbanos na
regulamentação da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Área de Concentração: Regulação Econômica, Direito Concorrencial e Políticas de Fomento Empresarial; Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

GOIÂNIA

2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

M835c

Moreira, Anthony Nunes.

Constituição econômica e regularização extrajudicial da propriedade : um estudo do instituto da estremação de imóveis rurais e urbanos na regulamentação da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás / Anthony Nunes Moreira. – 2026.

167 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Regularização fundiária extrajudicial. 2. Estremação de imóveis. 3. Função social da propriedade. 4. Registro de imóveis. I. Santos Neto, Arnaldo Bastos. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 347.238(817.3)

ANTHONY NUNES MOREIRA

**CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E REGULARIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA
PROPRIEDADE:**

**um estudo do instituto da estremação de imóveis rurais e urbanos na
regulamentação da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, aprovada em _____ de _____ de _____, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes membros:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto

Orientador – UNIALFA

Prof. Dr. Pedro Felipe Tayer Neto

Examinador Externo

Profa. Dra. Vanessa Ferreira Lopes

Examinadora Externa

Goiânia, _____ de _____ de 2026.

Dedico esta dissertação à memória dos meus pais, que me ensinaram o valor dos estudos e sempre foram meu esteio; suas presenças e ensinamentos continuam guiando cada uma das minhas escolhas.

AGRADECIMENTOS

Há muitas pessoas a quem devo o meu agradecimento.

Começo pela minha família: aos meus pais, ainda que não estejam mais presentes neste mundo, dimensão ou outra forma de crença. Sempre me incentivaram a estudar; eram meu porto de segurança e que onde quer que estejam, também contribuíram para esse momento.

Claro, a minha irmã, apesar da distância de mais de 2.000 km, estamos nos apoiando o tempo todo, seja para desabafar, seja para compartilhar momentos de alegria.

A Polyana, minha namorada, que chegou para dar o suporte nos momentos de intensa complexidade que este ano ofereceu. Esteve ao meu lado em todos esses momentos.

Ao meu orientador, prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto e suas aulas de desconstrução da ideia da economia, “mercadorização” e que me apresentou vários autores que deram o supedâneo a essa dissertação.

Aos examinadores da banca, professores Drs. Pedro e Vanessa pelos retoques, conselhos e correções feitas na qualificação desse produto acadêmico.

Aos meus colegas do mestrado, sobretudo, ao “oráculo-mor” Paulo Afonso Tavares que sem ele, com certeza, o caminho seria completamente arduo. Foi meu “ombro acadêmico” nesse percurso.

Aos meus colaboradores: Lucas, Gustavo, Isabela, Deneffer, José Fabiano e Juliana que seguiram com os serviços do Ofício Único de Novo Brasil-GO, de forma correta e exemplar, diante de minhas ausências em virtude da “saga” de cursar Mestrado a 200 km de distância.

Aos amigos goianos, catarinenses, baianos, mineiros, sem contar os gaúchos, sempre à disposição.

Por fim, aos demais “seres”, que de alguma forma, empurraram-me para as leituras, digressões, correções e produção dessa dissertação.

Como o “Caminho Suave” ensina: recomeçar e levantar novamente.

RESUMO

Esta dissertação analisa o instituto da estremação como instrumento extrajudicial de individualização de frações consolidadas em condomínios gerais *pro diviso*, com atenção especial à disciplina editada pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás no Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial, na redação dada pelo Provimento nº 136/2024, que estendeu o instituto aos imóveis urbanos. Parte-se do problema da informalidade fundiária brasileira, em que milhões de posses localizadas e antigas permanecem juridicamente indivisas na matrícula comum, o que reduz o valor dos imóveis, dificulta o acesso ao crédito e perpetua conflitos. A pesquisa investiga de que modo a estremação incorpora e operacionaliza os princípios constitucionais da função social da propriedade, da segurança jurídica e do acesso à justiça na regularização das frações localizadas. Adota abordagem qualitativa, método dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental, com análise comparada das normativas estaduais e exame, artigo por artigo, da regulamentação goiana. Os resultados indicam que a estremação, sobretudo, na forma goiana, constitui via compatível com os fundamentos constitucionais da ordem econômica, apta a converter posses consolidadas em propriedade plena, com fé pública equivalente à da via judicial, custo sensivelmente menor e maior celeridade, e que a extensão do procedimento aos imóveis urbanos irradia os efeitos da função social da propriedade do campo para a cidade, ressalvados os limites materiais do parcelamento do solo rural e urbano e as salvaguardas do contraditório extrajudicial. Conclui-se pela necessidade de uniformização nacional do instituto, hoje dependente de normas administrativas estaduais dispersas e sujeitas a alteração.

Palavras-chave: Constituição econômica; Regularização fundiária; Estremação; Registro de imóveis; Função social da propriedade.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the legal institute of *estremação* as an extrajudicial mechanism for individualizing consolidated fractions in general *pro diviso* co-ownership, with particular attention to the rules issued by the Internal Affairs Office of the Court of Justice of the State of Goiás in the Code of Rules and Procedures of the Extrajudicial Forum, as amended by Administrative Order No. 136/2024, which extended the institute to urban properties. It starts from the problem of Brazilian land informality, in which millions of localized and long-standing possessions remain legally undivided in the common title record, reducing property value, hindering access to credit and perpetuating disputes. The research investigates how the institute incorporates and operationalizes the constitutional principles of the social function of property, legal certainty and access to justice in the regularization of localized fractions. It adopts a qualitative approach, a deductive method and bibliographic and documentary research, with a comparative analysis of state regulations and an article-by-article examination of the Goiás rules. The results indicate that the institute, especially in its Goiás form, is compatible with the constitutional foundations of the economic order, capable of converting consolidated possessions into full ownership, with public faith equivalent to the judicial route, significantly lower cost and greater speed, and that the extension of the procedure to urban properties projects the effects of the social function of property from the countryside to the city, subject to the material limits of rural and urban land subdivision and the safeguards of the extrajudicial adversarial process. The study concludes that national standardization of the institute is necessary, as it currently depends on scattered and changeable state administrative rules.

Keywords: Economic constitution; Land regularization; *Estremação*; Real estate registry; Social function of property.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CC	Código Civil
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGJ	Corregedoria-Geral da Justiça
CGJ-GO	Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNNR	Consolidação Normativa Notarial e Registral
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPC	Código de Processo Civil
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DOI	Declaração sobre Operações Imobiliárias
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ITR	Imposto Territorial Rural
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LRP	Lei de Registros Públicos
MP	Medida Provisória
ONR	Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
Serp	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SREI	Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UNIALFA	Centro Universitário Alves Faria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: ENTRE A FUNÇÃO SOCIAL, O MERCADO E A REGULARIZAÇÃO	21
1.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	23
1.2 PROPRIEDADE E MERCADO	39
1.3 REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE	51
2 A SEGURANÇA JURÍDICA DA PROPRIEDADE E AS VIAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIZAÇÃO	65
2.1 SEGURANÇA JURÍDICA E PROPRIEDADE	66
2.2 IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E CONFLITO	75
2.3 FORMAS DE REGULARIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL	86
2.4 EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE	95
3 O INSTITUTO DA ESTREMAÇÃO: EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA, ASPECTOS PRÁTICOS E A REGULAMENTAÇÃO NO ESTADO DE GOIÁS.....	106
3.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO DA ESTREMAÇÃO	107
3.2 ESTREMAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL	117
3.3 APLICABILIDADE PRÁTICA	126
3.4 A ESTREMAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS E URBANOS NA REGULAMENTAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS.....	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS.....	162

INTRODUÇÃO

A propriedade imobiliária é ponto de encontro entre a vida das famílias e o direito. Sobre a terra se mora, se planta, se herda, e sobre ela se erguem as categorias da ciência jurídica, do domínio romano à função social. No Brasil, a história da ocupação do território não coincidiu com a da sua documentação, e milhões de brasileiros vivem, trabalham e produzem sobre imóveis que o sistema jurídico não reconhece na medida da realidade. Prover instrumentos que reconciliem o chão vivido com o papel registrado ultrapassa a técnica cartorária e realiza princípios constitucionais que sustentam a ordem econômica e social, sobretudo os que afirmam a dignidade do ser humano, vinculam a propriedade à sua função social e asseguram a segurança das relações jurídicas.

O descompasso entre o país legal e o país real não é acidente, mas herança estrutural. Das sesmarias coloniais sem cadastro ao regime de posses do século XIX, da Lei de Terras de 1850 ao registro paroquial declaratório, a formação territorial brasileira acumulou títulos precários, demarcações imprecisas e cadeias dominiais lacunosas, sobre as quais o século vinte despejou a urbanização e a fragmentação sucessória das propriedades rurais. O resultado é conhecido de quem atua no foro extrajudicial. Matrículas com frações ideais que não correspondem a parcela concreta, famílias que se consideram donas de glebas que o registro atribui, em condomínio, a dezenas de comunheiros dispersos, e um patrimônio nacional sem circular, sem garantir crédito e sem gerar a riqueza que a sua exploração já produz.

As consequências da informalidade não se limitam ao patrimônio. O imóvel sem matrícula individualizada vale menos, não acessa o financiamento com garantia real, não se transmite entre gerações e alimenta conflitos possessórios que se arrastam nos tribunais. O seu titular de fato é excluído dos benefícios que o sistema registral reserva aos titulados, e essa exclusão recai sobre quem menos pode suportá-la, o produtor rural, o herdeiro de glebas familiares, o agricultor que precisa do custeio bancário para plantar. A segurança jurídica opera de modo seletivo, protegendo o imóvel documentado e desamparando a posse consolidada, e nessa seletividade se aloja um dos déficits de efetividade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A ordem constitucional não se contenta com a proteção formal do domínio. Ao garantir o direito de propriedade e submetê-lo à função social, ao arrolar a propriedade

privada e a sua funcionalização entre os princípios da ordem econômica e ao prometer a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, o texto de 1988 converteu a regularização da riqueza imobiliária em programa normativo. A função social da propriedade, a segurança jurídica e o acesso à justiça não são exortações programáticas, mas vetores normativos que devem guiar a formulação e a execução das políticas públicas fundiárias e a atuação das instituições que administram o território, entre as quais as serventias notariais e de registro.

Uma espécie de irregularidade desafia os instrumentos do direito civil. Trata-se do condomínio geral *pro diviso*, situação em que a fração ideal de cada comunheiro, abstrata no registro, encontra-se localizada no solo, demarcada por cercas e divisas respeitadas por todos, mas indivisa na matrícula comum. Multiplicado pelas sucessões não partilhadas e pelas vendas informais de partes certas, esse condomínio de fato domina a paisagem fundiária do interior brasileiro, e as suas vias de superação, a escritura de divisão e a ação divisória, esbarram na exigência de participação de todos os condôminos, muitas vezes numerosos, desconhecidos, incapazes ou desinteressados. Basta a ausência de um comunheiro para condenar os demais à indivisão, e é nesse nó que a prática registral concentrou a sua criatividade.

O instituto da estremação reconfigura o tratamento jurídico dos condomínios consolidados. Nascida da regularização imobiliária conduzida pela Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul desde a década de 1990, nos projetos More Legal e Gleba Legal, e sistematizada pela normativa mineira a partir de 2013, a estremação permite que o condômino com posse localizada e consolidada individualize a sua parcela mediante escritura pública declaratória, com a anuência dos confrontantes da área demarcada, dispensada a participação dos demais comunheiros, seguindo-se o registro e a abertura de matrícula autônoma para a fração destacada. O instituto torna o fôlio real espelho da realidade consolidada e traduz valores constitucionais em prática cartorária, aproximando o direito de propriedade da experiência de quem vive da terra.

O Estado de Goiás ocupa posição de interesse. A Corregedoria-Geral da Justiça goiana disciplinou a estremação por provimento incorporado ao Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial, consolidado em 2021, dedicando ao instituto capítulo no título do registro de imóveis, e atualizou profundamente essa disciplina por meio do Provimento nº 136/2024, que estendeu o procedimento aos

imóveis urbanos. A regulamentação goiana combina a matriz das normativas estaduais, a exigência de posse localizada e consolidada por no mínimo cinco anos, a escritura pública declaratória e a anuência dos confrontantes com notificação dos ausentes, com escolhas próprias, como a abrangência de imóveis rurais e urbanos, a admissão do requerimento por titular de fração ideal não registrada, a responsabilização do requerente pelo endereço fornecido para as notificações, a dispensa de planta e memorial para parcelas já descritas na matrícula e a articulação com o georreferenciamento, posicionando a certificação perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária como etapa posterior à abertura da matrícula individual. Num estado de vocação agropecuária intensiva em crédito, no qual os condomínios sucessórios rurais são realidade antiga e as periferias urbanas reproduzem a mesma indivisão de fato, essa disciplina responde a uma demanda do território.

Mesmo com um conjunto normativo em expansão, que alcança a maioria das unidades da federação, a consolidação do instituto enfrenta obstáculos. A ausência de lei federal ou de provimento nacional que uniformize a matéria gera dispersão normativa e instabilidade, pois normas administrativas estaduais podem ser alteradas por ato das corregedorias; estados permanecem sem regulamentação, empurrando os interessados para vias mais onerosas; e o desconhecimento do instituto pela população e por parte dos operadores do direito mantém sem uso um potencial regularizador. A constatação desses limites evidencia a necessidade de estudos que examinem a concretização do instituto nas normativas estaduais, fornecendo subsídios para o seu aperfeiçoamento e para a regulamentação nacional em gestação no Conselho Nacional de Justiça. Só a partir de análises é possível assegurar que a extremação converta posses consolidadas em propriedades plenas com segurança, celeridade e custo acessível.

A investigação concentra-se em saber de que modo o instituto da extremação, tal como construído pela prática registral brasileira e regulamentado pelas corregedorias estaduais de justiça, com destaque para o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do Estado de Goiás, incorpora e operacionaliza os princípios constitucionais da função social da propriedade, da segurança jurídica e do acesso à justiça na regularização das frações localizadas em condomínios gerais *pro diviso*. Parte-se da percepção de que, embora exista reconhecimento normativo

do instituto, os seus efeitos, a sua disciplina e o seu enquadramento teórico demandam exame crítico e sistematização acadêmica.

Tem-se como hipótese que a estremação, na forma regulamentada pelas normativas estaduais e pela disciplina goiana, é instrumento compatível com os fundamentos constitucionais da propriedade e da ordem econômica, a função social, a segurança jurídica e o acesso à justiça, ao estabelecer procedimento extrajudicial apto a individualizar frações consolidadas sem o concurso da totalidade dos condôminos, com fé pública equivalente à da via judicial, custos menores e tempos de tramitação razoáveis, ressalvados os limites do parcelamento rural e as salvaguardas do contraditório extrajudicial.

O objetivo geral é analisar o instituto da estremação em sua evolução doutrinária e normativa, em seus aspectos práticos e na regulamentação editada pelo Estado de Goiás, compreendendo-o como movimento de extrajudicialização da regularização da propriedade e como veículo dos princípios constitucionais que regem o domínio imobiliário. Para isso, o estudo examina os fundamentos teóricos da propriedade, da função social e da relação entre titularidade formal e mercado; investiga a segurança jurídica como razão do regime registral, o conflito que nasce da irregularidade fundiária e as formas extrajudiciais de regularização; reconstitui a origem, o desenvolvimento e o regime jurídico da estremação, em cotejo com as vias judiciais e extrajudiciais; documenta a aplicabilidade prática do instituto, com os seus documentos, custos, tempos e casos; e analisa a regulamentação goiana, identificando as suas virtudes, os seus avanços e as suas contribuições para a disciplina nacional.

A investigação ancora-se no constitucionalismo contemporâneo, no entendimento de que a Constituição é norma vinculante que irradia efeitos sobre o tecido social e o direito privado. A propriedade imobiliária e o aparato notarial e registral deixam de ser espaços técnicos ou burocráticos para se tornarem campos de realização dos valores constitucionais, e cada procedimento de regularização participa da tarefa de aproximar a ordem jurídica da vida que pretende ordenar.

Para sustentar a análise, a pesquisa dialoga com referenciais que colocam a funcionalização do domínio no direito das coisas, como Léon Duguit, cuja doutrina deslocou a propriedade dos direitos sagrados para as situações comprometidas com resultados sociais; Orlando Gomes, que sistematizou entre nós a recepção dessa herança; Gustavo Tepedino, que reconstruiu o conteúdo do domínio a partir dos

centros de interesses extraproprietários; e Luiz Edson Fachin, que aprofundou a função social da posse e antecipou a lógica que premia a posse trabalhada com o ingresso no registro. A esses aportes soma-se Eros Roberto Grau, que demonstra ser o mercado uma instituição jurídica constituída pelo direito positivo, cujos princípios gravitam em torno dos regimes da propriedade e do contrato, na qual a regularização fundiária é política de infraestrutura institucional, e não benemerência.

O estudo mobiliza referenciais que iluminam a dimensão econômica e social do problema fundiário. Douglass North compreende as instituições como regras do jogo cuja qualidade define o desempenho das economias, e o sistema registral como mecanismo de garantia de direitos a baixo custo de transação; Friedrich August von Hayek permite ler a lei como conjunto de regras abstratas que tornam possível saber, a qualquer momento, quem está autorizado a dispor de cada coisa, chave para comparar arranjos procedimentais pelos custos que evitam e pelos incentivos que produzem; Karl Marx e David Harvey oferecem a leitura crítica da mercantilização da terra e da renda fundiária, necessária para compreender por que a informalidade não é acidente, mas produto do modo histórico de apropriação do território; e Walter Benjamin lembra que a rua é a morada do coletivo e que toda política de titulação lida com formas de vida, e não apenas com lotes.

No acesso à justiça e na teoria das instituições que servem à regularização, a pesquisa dialoga com Mauro Cappelletti e Bryant Garth, cuja terceira onda, marcada pela desformalização e pela desjudicialização dos procedimentos, fornece o enquadramento da via extrajudicial; com Celso Fernandes Campilongo, que revelou a função social do notariado sob a tríade da eficiência, da confiança e da imparcialidade; e com a doutrina registral, de Walter Ceneviva a Vítor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari, de Sérgio Jacomino às obras coordenadas por Alberto Gentil de Almeida Pedroso e por Pedro Lenza, que estruturam os princípios da publicidade, da especialidade, da continuidade e da fé pública sobre os quais a regularização repousa.

A investigação apoia-se na produção acadêmica que tratou da estremação, ainda escassa. Heloisa Silveira Fernandes de Moraes oferece a sistematização do instituto e o levantamento comparativo das normativas estaduais; Flávia Izac Veroneze documenta a aplicação em casos reais e propõe um guia de utilização; Humberto do Amaral e Ricardo dos Reis Silveira registram a matriz mineira; Maraisa Beraldo Sanches e Fabiane Queiroz Mathiel Dottore atualizam o panorama normativo e defendem o avanço do instituto; Valter Rodrigues de Carvalho e Graciela Maria

Rivalta e Silva o enquadram no acesso à justiça; e Darleide Teixeira Borges Alves examina os seus limites, desafios e aspectos econômicos, com ênfase no papel do notário e do registrador diante da ausência de consenso e na crítica à falta de lei federal.

A regulamentação goiana da estremação é interpretada para além da forma de ato administrativo correccional. Ela é instrumento de concretização de direitos fundamentais, no qual se comprometem a garantia constitucional da propriedade, a segurança jurídica e o direito de acesso a uma ordem jurídica justa. No cerne dessa normativa está o reconhecimento de que a posse consolidada e respeitada pelos vizinhos ao longo dos anos é realidade digna de tradução registral, e de que o Estado deve oferecer ao condômino de fato um caminho seguro, célere e acessível para converter a sua situação em propriedade plena, documentada e oponível a todos.

A persistência dos condomínios de fato no interior brasileiro revela a continuidade de fragilidades no patrimônio das famílias rurais, afetando a sua capacidade de investir, de acessar o crédito e de transmitir a terra de maneira ordenada, com repercussão sobre a economia dos municípios. Esse desgaste não se limita ao indivíduo; estende-se à concretização dos princípios constitucionais que alicerçam a ordem econômica e social. A função social da propriedade, a segurança jurídica e o acesso à justiça são abalados quando o aparato institucional não reconhece o que a vida já consolidou.

A regulamentação da estremação é instrumento de responsabilidade estatal, incumbindo as corregedorias e as serventias de conceber e operar procedimentos que assegurem a individualização das parcelas consolidadas sem sacrifício das garantias de terceiros. A norma goiana concretiza princípios constitucionais no cotidiano cartorário, com exigências que vão além do formalismo, da declaração corroborada pelos confrontantes à notificação com silêncio qualificado, do respeito à fração mínima de parcelamento ao transporte dos ônus para a matrícula individualizada. A análise da sua efetividade exige atenção à correspondência entre regras e práticas e aos seus efeitos sobre aqueles que dependem da terra regularizada para produzir e viver.

A investigação insere-se em um campo em consolidação, no qual se articulam o direito civil das coisas, o direito registral e notarial, o direito constitucional econômico e as políticas públicas de regularização fundiária. A abordagem permite observar como os princípios jurídicos se projetam nas dinâmicas institucionais do foro extrajudicial, revelando tensões, avanços e limites. Ao deslocar o foco da análise

procedimental para uma reflexão mais ampla, o estudo dialoga com a diversidade de experiências das normativas estaduais, sem perder de vista a disciplina goiana e a estrutura fundiária do estado.

A relevância manifesta-se em vários planos. No plano teórico, contribui para a reflexão sobre a extrajudicialização da regularização da propriedade e para a sistematização de um instituto carente de tratamento monográfico, inclusive quanto à controvérsia sobre a sua natureza declaratória ou constitutiva. No plano institucional, oferece subsídios às corregedorias, às serventias e ao Conselho Nacional de Justiça para o aperfeiçoamento das normativas e para a regulamentação nacional, documentando as escolhas goianas que merecem generalização, entre elas a abrangência de imóveis rurais e urbanos alcançada com o Provimento nº 136/2024, e os pontos que ainda reclamam aperfeiçoamento. No plano social e econômico, reafirma a necessidade de um sistema de justiça que se realize não apenas nos tribunais, mas nos balcões das serventias do interior, onde a cidadania patrimonial das famílias rurais se decide em escrituras e matrículas.

Há uma dimensão regional na relevância do estudo. Goiás combina agronegócio, malha fundiária fragmentada pelas sucessões e rede de serventias extrajudiciais em todas as comarcas, e a experiência goiana de estremação, carente de levantamento acadêmico, é laboratório para aferir o rendimento do instituto. Ao dedicar-lhe exame específico, esta dissertação preenche uma lacuna da literatura, concentrada nas experiências gaúcha e mineira, e devolve ao estado uma leitura da sua própria normativa, com a expectativa de que os resultados interessem ao aperfeiçoamento local e ao debate nacional.

A investigação desenvolve-se a partir de abordagem qualitativa, método dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental. Parte-se da análise dos fundamentos teóricos e constitucionais da propriedade, da função social e do mercado para examinar a segurança jurídica registral, a irregularidade fundiária e as formas extrajudiciais de regularização, e chegar ao exame do instituto da estremação e da sua regulamentação goiana. A reflexão dialoga com a doutrina nacional e estrangeira, com a legislação federal, das normas civis e processuais à Lei dos Registros Públicos e à legislação agrária, e com os provimentos e códigos de normas das corregedorias estaduais, para compreender o instituto para além de leituras procedimentais.

No plano documental, a pesquisa faz a análise comparada das normativas estaduais que disciplinam a estremação, com destaque para a Consolidação

Normativa gaúcha, o provimento conjunto mineiro e o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial goiano, cujos dispositivos são examinados artigo por artigo. No plano empírico, o estudo se vale dos casos documentados pela literatura, os procedimentos processados em serventias mineiras, com os seus problemas, soluções, documentos e tempos de tramitação, como elementos da operacionalização do instituto na realidade cartorária, além da jurisprudência administrativa formada nos procedimentos de dúvida registral.

Para a análise da regulamentação e da prática, a investigação adota como categorias a hipótese de cabimento e os seus pressupostos, com a distinção entre os condomínios *pro diviso* e *pro indiviso*; os requisitos temporais e a soma das posses; a legitimação e o papel do declarante; a anuência dos confrontantes e a notificação com silêncio qualificado; a instrumentalização notarial e a qualificação registral; o tratamento dos ônus e gravames; a natureza jurídica do ato e os seus reflexos tributários; os limites do parcelamento rural e as suas exceções; os efeitos econômicos da individualização sobre o crédito, a valorização patrimonial e a regularidade cadastral; e as convergências e divergências entre as normativas estaduais, na perspectiva da uniformização nacional.

A partir dessas categorias, busca-se compreender a existência das diretrizes normativas e o modo como elas são incorporadas às práticas das serventias e à gestão do fôlio real. A análise identifica os limites da norma, as suas potencialidades e as formas de operacionalização no foro extrajudicial, com atenção ao equilíbrio entre a celeridade que justifica o instituto e as salvaguardas que lhe garantem a legitimidade.

A dissertação estrutura-se em três capítulos. O primeiro articula os fundamentos teóricos, examinando a propriedade imobiliária entre a função social, o mercado e a regularização. A função social da propriedade redesenhou o conteúdo do domínio, das suas raízes doutrinárias à consagração constitucional e civil, alcançando a função social da posse e os instrumentos que a concretizam. O mercado é examinado como instituição juridicamente constituída, cuja operação depende da calculabilidade e da previsibilidade que um sistema de titularidades formalizadas oferece, no diálogo entre o direito econômico, a economia neoinstitucionalista e o pensamento social crítico. O capítulo encerra-se com o panorama da regularização da propriedade no direito brasileiro, do sistema registral aos instrumentos da

regularização fundiária urbana e rural, evidenciando a convergência entre a perspectiva social e a econômica do domínio.

O segundo capítulo concentra-se na segurança jurídica da propriedade e nas vias extrajudiciais de regularização, concebidas como garantia institucional e como política pública. O estudo revisita o conceito de segurança jurídica e as suas dimensões estática e dinâmica, examina a irregularidade fundiária como fonte de conflito, da tipologia das situações informais à resposta processual e sancionatória do ordenamento, e percorre as formas extrajudiciais de regularização, da usucapião administrativa à adjudicação compulsória, da retificação à regularização fundiária coletiva. Discute-se o movimento de extrajudicialização que as engloba, com os seus fundamentos no acesso à justiça, as suas garantias de controle e responsabilidade e os seus horizontes tecnológicos, mostrando como o deslocamento de competências para as serventias pode materializar princípios constitucionais em resultados.

O terceiro capítulo volta-se ao instituto da estremação, na sua evolução doutrinária, nos seus aspectos práticos e na regulamentação goiana. Reconstitui-se a origem do instituto e a sua difusão pelas normativas estaduais, examina-se o seu regime jurídico em cotejo com as vias judiciais e extrajudiciais de extinção do condomínio, enfrentando a controvérsia sobre a sua natureza, documenta-se a sua aplicabilidade prática com o roteiro operacional, os documentos, os custos e os casos colhidos na literatura, e analisa-se a disciplina do Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do Estado de Goiás, artigo por artigo, com as suas peculiaridades e virtudes, entre elas a extensão do instituto aos imóveis urbanos promovida pelo Provimento nº 136/2024, à luz dos desafios institucionais que atravessam a matéria em âmbito nacional.

Ao final, busca-se evidenciar que a individualização registral das frações consolidadas não é expediente administrativo ou conveniência cartorária, mas compromisso ético e constitucional que se realiza na proteção do patrimônio, do trabalho e da dignidade daqueles que sustentam, na rotina das suas posses, a produção do alimento e a vida do interior do país. Se a propriedade deve cumprir função social, o primeiro passo é permitir que ela exista juridicamente por inteiro, e é dessa passagem, do chão vivido ao papel registrado, que esta dissertação se ocupa.

1 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: ENTRE A FUNÇÃO SOCIAL, O MERCADO E A REGULARIZAÇÃO

Este capítulo assenta as bases teóricas da dissertação. Antes de examinar os instrumentos de que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe para conferir regularidade ao domínio imobiliário, convém percorrer o caminho conceitual que conduz da propriedade como categoria jurídica até a regularização como exigência de justiça social e de racionalidade econômica. Nenhum instituto de regularização se compreende sem que antes se compreenda o que é a propriedade no direito brasileiro, qual a sua relação com o mercado e por que a formalização dos direitos reais se tornou uma das questões do direito privado e do direito público.

A propriedade ocupa, na ordem patrimonial, posição de primeira grandeza. A significação econômica, política e social do instituto pode ser aferida pela influência que a sua conformação exerce sobre a estrutura da sociedade (Gomes, 2012). A maneira pela qual uma comunidade política organiza a titularidade dos bens, sobretudo dos imóveis, diz sobre o modelo de convivência que elegeu. A história do direito de propriedade confunde-se com a história das formas de organização econômica e das lutas sociais que as acompanharam, do individualismo oitocentista à funcionalização contemporânea.

Um conceito precisa ser esclarecido, o de ordem econômica, pois acompanhará o desenvolvimento do capítulo. A expressão é ambígua, e Eros Roberto Grau, apoiado em Vital Moreira, distingue três sentidos em que ela comparece no discurso jurídico. No primeiro, ordem econômica designa o modo de ser de uma economia, conceito do mundo do ser, que exprime uma relação entre fenômenos econômicos e materiais, e não um conjunto de normas. No segundo, nomeia o conjunto de normas, de qualquer natureza, jurídica, religiosa ou moral, que regulam o comportamento dos sujeitos econômicos. No terceiro, ordem econômica significa a ordem jurídica da economia, parcela do mundo do dever ser (Grau, 2010). O art. 170 da Constituição, adverte o autor, emprega a expressão no primeiro sentido, pois o seu enunciado determina que as relações econômicas estejam fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Grau, 2010).

Interessa sobretudo o terceiro sentido, o da ordem econômica como parcela da ordem jurídica, que Grau define em fórmula ligada ao objeto desta pesquisa:

Conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico, desde uma visão macrojurídica, conformação que se opera mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado. Tais princípios [...] gravitam em torno de um núcleo, que podemos identificar nos regimes jurídicos da propriedade e do contrato (Grau, 2010, p. 68).

A definição é reveladora. Se os princípios da ordem econômica gravitam em torno dos regimes jurídicos da propriedade e do contrato, o estudo da propriedade imobiliária e da sua regularização não é tema periférico do direito econômico, mas investigação que toca o seu núcleo. A incorporação da expressão à linguagem dos juristas, a partir da primeira metade do século XX sob o influxo da Constituição de Weimar de 1919, assinalou a passagem do Estado liberal ao Estado que assume tarefas de conformação da vida econômica, movimento que as Constituições brasileiras acompanharam desde 1934, com a referência a uma ordem econômica e social, até o desenho de 1988, que dedicou títulos distintos à ordem econômica e à ordem social (Grau, 2010). É nessa moldura que a propriedade, a função social e a regularização fundiária serão examinadas nas seções seguintes.

O capítulo estrutura-se em três seções com relação de continuidade. A primeira examina a função social da propriedade, princípio que redesenhou o conteúdo do domínio e que é a chave de leitura do direito das coisas posterior à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988). A segunda investiga as relações entre propriedade e mercado, para demonstrar que o mercado não é um dado natural, mas uma instituição juridicamente constituída, cuja operação depende da calculabilidade e da previsibilidade que um sistema de titularidades formalizadas pode oferecer. A terceira dedica-se à regularização da propriedade, o conjunto de instrumentos pelos quais o Estado e a sociedade reconduzem ao direito situações possessórias e dominiais que dele se apartaram.

A ordem das seções não é aleatória. A função social fornece o fundamento da regularização, na medida em que a propriedade informal, sem título e sem registro, dificilmente realiza as finalidades que a Constituição atribui ao domínio. O mercado fornece a justificativa econômica do mesmo fenômeno, pois a riqueza imobiliária à margem do registro não circula, não serve de garantia ao crédito e não gera os proveitos que a economia formal poderia extrair. A regularização é ponto de convergência entre a perspectiva social e a econômica da propriedade, e é nesse ponto que se situa o objeto desta dissertação.

1.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A compreensão da função social da propriedade reclama um olhar sobre a trajetória histórica do instituto. O direito romano legou ao Ocidente a concepção da propriedade como senhoria plena sobre a coisa, nas faculdades de usar, fruir e dispor, o *jus utendi, fruendi et abutendi* dos textos clássicos. Essa senhoria não foi absoluta na prática, pois o direito romano conheceu restrições ditadas pela vizinhança, pela religião e pelo interesse público. Na Idade Média, a estrutura feudal fragmentou o domínio em camadas de titularidades, vinculando a terra ao regime dos senhorios, ao passo que o Direito Canônico, sob a influência de Santo Agostinho e de Santo Tomás de Aquino, difundiu a ideia de que a propriedade privada é conforme à natureza do homem, desde que dela se faça justo uso (Venosa, 2023).

Essa síntese, porém, comporta reparos que a doutrina especializada tem oferecido. Danielle Portugal de Biazi, ao percorrer a história do direito real de propriedade entre o discurso romano e a pós-modernidade, adverte que a leitura corrente da propriedade romana como direito absoluto simplifica um quadro bem mais matizado. Para a autora, em Roma, “muito embora houvesse a consciência da propriedade privada e de um poder de disposição, esta não se confundia com o conceito dogmático subjetivo de propriedade” (Biazi, 2022, p. 67), tanto que “sequer houve no direito romano a concepção de direito real, apesar de serem ali originadas as bases para o seu conceito” (Biazi, 2022, p. 67). A própria trajetória do vocábulo mostra a lentidão dessa formação.

Há notícia de que a denominação mais antiga seria *mancupium* ou *mancipium*, em outros termos, aquilo que se apropria pela força, que caberia na mão (*manu capere*). O termo técnico *dominium* surge muito a frente e com a designação de senhorio, poder sobre alguma coisa. Por fim, *proprietas* exsurge no período mais recente, com o sentido de pertencimento (Biazi, 2022, p. 68).

Daí a autora concluir que “a noção de propriedade para o direito romano é mais intuitiva do que conceitual, quase sempre absoluta” (Biazi, 2022, p. 68), acolhendo, com Biondo Biondi, a fórmula da propriedade “potencialmente absoluta” (Biazi, 2022, p. 68), que reconhece a força do domínio individual sem apagar as

restrições de vizinhança, de religião e de interesse público que a prática romana já observava.

A Idade Média, mais do que fragmentar um domínio antes unitário, organizou a terra sob uma pulverização de estatutos. António Manuel Hespanha, também trazido por Biazi, distingue no regime feudal o *dominium directum*, do soberano, e o *dominium utile*, do vassalo, de sorte que sobre um mesmo bem conviviam mais de uma titularidade, sem o domínio exclusivo que hoje se pressupõe (Biazi, 2022). O período marcou-se mais pela posse e pelo uso efetivo do que pela propriedade tal como a concebemos, e às camadas inferiores tocava apenas a fruição da terra, não o poder pleno sobre ela (Biazi, 2022).

O individualismo proprietário atingiu o seu apogeu com a codificação napoleônica. A Revolução Francesa recepcionou a matriz romana e o Código de 1804 consagrou, no art. 544, a fórmula segundo a qual “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos” (Venosa, 2023, p. 344). Essa concepção individualista repercutiu nos ordenamentos que se modelaram no Código Civil francês, entre eles a maioria dos códigos latino-americanos, incluído o Código Civil brasileiro de 1916, que tratou o domínio como direito subjetivo praticamente ilimitado, cercado por restrições de vizinhança e de ordem administrativa.

O historiador do direito Paolo Grossi oferece a esse percurso uma chave de leitura que convém incorporar. Para o autor, propriedade não nomeia uma essência permanente, e sim a mentalidade jurídica com que cada tempo resolve o problema do pertencimento, razão pela qual a palavra, no rigor histórico, pede o plural. Grossi recusa-lhe qualquer sentido fixo ao afirmar que, para o historiador, “‘propriedade’ deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem” (Grossi, 2006, p. 5). Sob essa ótica, o mundo medieval não conheceu a propriedade como poder abstrato do sujeito, pois a “oficina altomedieval”, escreve o autor, “reduz a propriedade a mero signo cadastral e constrói um sistema de situações reais fundado não no *dominium* e tampouco nos *dominia* mas em múltiplas posições de efetividade econômica sobre o bem” (Grossi, 2006, p. 14). Ler esse universo com o esquema individualista moderno teria, adverte Grossi, “a mesma sensatez do botânico que procura frutos tropicais nos campos mediterrâneos” (Grossi, 2006, p. 13). A crítica do autor à propriedade moderna é ainda mais direta.

Destes alicerces especulativos nasce aquela visão individualista e potestativa de propriedade que comumente chamamos a 'propriedade moderna', um produto histórico que, por ter se tornado bandeira e conquista de uma classe inteligentíssima, foi inteligentemente camuflado como uma verdade redescoberta e que quando os juristas, tardiamente, com as análises revolucionárias e pós-revolucionárias na França, com as pandectísticas na Alemanha, traduzem com o auxílio do instrumental técnico romano as intuições filosófico-políticas em regras de direito e organizam-nas, de respeitável consolidação histórica se deformou em conceito e valor: não o produto de uma realidade mutável tal como foi se cristalizando, mas o cânone com o qual medir a mutabilidade da realidade (Grossi, 2006, p. 12).

A passagem ilumina a afirmação, feita linhas acima, de que a Revolução Francesa recepcionou a matriz romana. O que Grossi descreve não foi a retomada de um conceito romano pronto, mas a construção de uma figura nova, individualista e potestativa, que os juristas apenas “traduzem com o auxílio do instrumental técnico romano” (Grossi, 2006, p. 12), convertendo intuições filosóficas e políticas em regras de direito. O que a codificação de 1804 fixou, portanto, não foi a senhoria dos romanos devolvida intacta, e sim um arquétipo que a modernidade elevou à condição de verdade natural. Reconhecer a sua historicidade, retirando a propriedade do que Grossi chama de seu “secular recinto sacral” (Grossi, 2006, p. 5), prepara o terreno para a virada funcionalista examinada nas páginas seguintes, pois o que a história construiu a história também pode rever.

O quadro começa a se alterar no século XIX, quando a revolução industrial, a concentração urbana e as doutrinas socializantes puseram em xeque o dogma da propriedade absoluta. Como registra Venosa (2023), o individualismo perde força com o desenvolvimento industrial, e passa a ser buscado um sentido social na propriedade. Não se tratava de negar o domínio privado, mas de reconhecer que o seu exercício interessa à coletividade tanto quanto ao titular, intuição que o século XX transformaria em princípio jurídico positivado.

Orlando Gomes ensina que o estudo jurídico da propriedade pressupõe o conhecimento da sua evolução histórica, bastando aludir às transformações que o instituto sofreu nos sucessivos regimes econômicos (Gomes, 2012). O conceito que prevaleceu entre os romanos, após longo processo de individualização, é o que se qualifica como individualista. Cada coisa tem um dono e os poderes do proprietário são amplos. A propriedade medieval caracteriza-se pela quebra desse conceito unitário, pois sobre o mesmo bem há concorrência de proprietários, e a dissociação se revela no binômio do domínio eminente e do domínio útil. O titular do primeiro

concede o direito de utilização econômica do bem e recebe serviços ou rendas, enquanto quem tem o domínio útil possui uma propriedade paralela (Gomes, 2012). No regime capitalista, o conceito unitário é restaurado e os poderes da propriedade são exaltados na concepção individualista, com o direito do proprietário elevado à condição de direito natural, em igualdade com as liberdades fundamentais (Gomes, 2012).

A ligação entre a propriedade oitocentista e a ideologia da autonomia da vontade foi descrita por Paulo Lôbo, em estudo recolhido pela atualização da obra de Gomes:

No Estado liberal, o contrato converteu-se em instrumento por excelência da autonomia da vontade, confundida com a própria liberdade, ambas impensáveis sem o direito de propriedade privada. Liberdade de contratar e liberdade de propriedade seriam interdependentes, como irmãos siamesas. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, em 1789, proclamou a sacralidade da propriedade privada ("Art. 17. Sendo a propriedade um direito sagrado e inviolável..."), tida como exteriorização da pessoa humana ou da cidadania. Emancipada da rigidez estamental da Idade Média, a propriedade privada dos bens econômicos ingressou em circulação contínua, mediante a instrumentalização do contrato (Lôbo, 2003 *apud* Gomes, 2012, p. 111).

Autonomia da vontade, liberdade individual e propriedade privada transmigraram dos fundamentos do Estado liberal para os princípios de direito, com pretensão de universalidade e intemporalidade (Lôbo, 2003 *apud* Gomes, 2012). É contra esse pano de fundo que se mede a virada funcionalista. O que o século XX operou não foi um acréscimo de restrições ao domínio, mas a revisão do lugar da propriedade no sistema de valores do ordenamento, deslocando-a dos direitos invioláveis para as situações jurídicas comprometidas com resultados sociais.

A ideia de função social costuma ser atribuída a Léon Duguit, cuja obra do início do século XX influenciou os autores latinos. Para o publicista francês, os direitos se justificam pela missão social para a qual devem contribuir, de modo que o proprietário deve se comportar, quanto à gestão dos seus bens, como funcionário a serviço da riqueza coletiva (Gomes, 2012). Tornou-se clássico o seu texto:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se

deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder (Duguit, 1923 *apud* Gomes, 2012, p. 121).

O pensamento de Duguit parte de uma antropologia solidarista. O ser humano não é o indivíduo isolado imaginado pelos filósofos do século XVIII, mas um ente vinculado ao grupo. Danielle Portugal de Biazzi recupera essa premissa a partir de outro trecho do autor francês:

O ser humano nasce integrado a uma coletividade; vive sempre em sociedade e assim considerando só pode viver em sociedade. Neste sentido, o ponto de partida de qualquer doutrina relativa ao fundamento do direito deve basear-se, sem dúvida, no homem natural; não aquele ser isolado e livre que pretendiam os filósofos do século XVIII, mas o indivíduo comprometido com os vínculos de solidariedade social (Duguit, 2009 *apud* Biazzi, 2022, p. 137).

Flávio Tartuce sublinha que a função social da propriedade da CF/1988 e do Código Civil (CC) de 2002 sofreu influência dessa doutrina, “para quem a propriedade já não é o direito subjetivo do indivíduo, mas uma função social a ser exercida pelo detentor da riqueza” (Tartuce, 2023, p. 1837). Invocando a lição de Carlos Alberto Dabus Maluf, o civilista observa que ao antigo absolutismo do direito, no *jus utendi et abutendi*, contrapõe-se hoje “a socialização progressiva da propriedade” (Maluf, 2011 *apud* Tartuce, 2023, p. 1837-1838), orientada pelo critério da utilidade social.

A difusão da ideia de função social não decorreu apenas do solidarismo jurídico francês. Orlando Gomes recorda que a concepção recebeu o respaldo da doutrina social da Igreja, no pensamento de Jacques Maritain, na filosofia personalista de Emmanuel Mounier e nas encíclicas que precederam a *Mater et Magistra* (Gomes, 2012). Venosa acrescenta que a encíclica de João XXIII, de 1961, ensina que a propriedade é um direito natural, mas que deve ser exercido de acordo com uma função social, não só em proveito do titular, mas também em benefício da coletividade (Venosa, 2023). Entre a crítica socialista da propriedade e a defesa liberal do domínio absoluto, a doutrina social cristã construiu uma via intermediária que contribuiu para a positivação do princípio nos ordenamentos do pós-guerra.

Não faltou quem denunciasses as ambiguidades ideológicas da fórmula. Orlando Gomes adverte que a energia moral da concepção não tem inspiração socialista, como às vezes se supõe. Para os socialistas, a função social seria antes um “conceito ancilar do regime capitalista” (Gomes, 2012, p. 121), pois legitima o lucro ao configurar a atividade do produtor de riqueza como exercício de uma profissão no interesse geral, mantendo o conteúdo do domínio, que continua privado, exclusivo e

transmissível. A advertência impede leituras ingênuas. A função social não é a negação da propriedade privada, mas a sua reconstrução em bases compatíveis com o Estado Social, o que explica a sua difusão nos regimes pluralistas contemporâneos.

No direito positivo brasileiro, a funcionalização da propriedade dava os seus primeiros sinais desde a Constituição de 1934, influenciada pela Constituição mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919. No âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Terra, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, elencou diretrizes para o conteúdo da função social da propriedade rural, entre elas o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, a conservação dos recursos naturais, a produtividade e a observância das normas trabalhistas (Biazi, 2022). É na CF/1988 que a perspectiva social da propriedade se afirma para além do caráter programático, para além da função econômica, consagrando a dimensão socializante do instituto (Biazi, 2022).

A trajetória constitucional brasileira documenta a maturação do princípio. A Carta de 1824 e a Constituição de 1891 garantiram a propriedade oitocentista, ressalvada a desapropriação. O texto de 1934, sob o influxo de Weimar, condicionou o exercício do domínio ao interesse social ou coletivo, fórmula que a Carta de 1937 manteve e que a Constituição de 1946 refinou ao submeter o uso da propriedade ao bem-estar social, autorizando a desapropriação por interesse social. A Constituição de 1967, com a Emenda de 1969, enunciava a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, mas foi a CF/1988 que lhe deu a configuração sistêmica, espalhando o princípio pelo catálogo dos direitos fundamentais, pela ordem econômica e pelos capítulos da política urbana e da política agrícola e fundiária. Cada estação desse percurso corresponde a um estágio da sociedade brasileira, do país agrário e escravocrata do Império à nação urbanizada que o constituinte de 1988 quis transformar.

A arquitetura constitucional do princípio é dúplice. De um lado, o art. 5º, incisos XXII e XXIII, da CF/1988 garante o direito de propriedade e prescreve que a propriedade atenderá a sua função social, inserindo o binômio no catálogo dos direitos e deveres individuais e coletivos. De outro, o art. 170, incisos II e III, arrola a propriedade privada e a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e destinada a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Brasil, 1988). Eros Roberto Grau qualifica esses princípios como constitucionais

impositivos, normas-objetivo dotadas de caráter conformador, a justificar a reivindicação pela realização de políticas públicas (Grau, 2010).

Grau chama a atenção para um pressuposto despercebido. A função social só faz sentido quando referida à propriedade privada, pois é sobre ela que o vínculo funcional opera a sua transformação conceitual:

A idéia da função social como vínculo que atribui à propriedade conteúdo específico, de sorte a moldar-lhe um novo conceito, só tem sentido e razão de ser quando referida à propriedade privada. A alusão à função social da propriedade estatal qualitativamente nada inova, visto ser ela dinamizada no exercício de uma função pública (Grau, 2010, p. 237).

No magistério de Grau, cumpre distinguir a propriedade dotada de função social da propriedade dotada de função individual. Esta é a que serve à subsistência do titular e de sua família, e por isso é garantida pela generalidade das Constituições contemporâneas, capitalistas e socialistas. O autor apoia-se na lição de Fábio Konder Comparato, que história a transformação das bases de justificação do domínio:

Sempre foi justificada como modo de proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover à sua subsistência. Acontece que na civilização contemporânea, a propriedade privada deixa de ser o único, senão o melhor meio de garantia da subsistência individual ou familiar. Em seu lugar aparecem, sempre mais, a garantia de emprego e salário justo e as prestações sociais devidas ou garantidas pelo Estado, como a previdência contra os riscos sociais, a educação e a formação profissional, a habitação, o transporte, e o lazer (Comparato, 1986 *apud* Grau, 2010, p. 240).

Dessa distinção decorre consequência dogmática. À propriedade que cumpre função individual, como instrumento de garantia da subsistência e da dignidade da pessoa humana, não é imputável função social em sentido próprio; apenas os abusos no seu exercício encontram limitação nas disposições que implementam o poder de polícia estatal (Grau, 2010). A função social recai sobre os bens de produção e sobre a riqueza imobiliária que ultrapassa o mínimo existencial do titular, o que revela a diferença entre a moradia familiar e o patrimônio especulativo.

Outra precisão conceitual do mesmo autor diz respeito à multiplicidade do fenômeno proprietário. A palavra propriedade designa realidades heterogêneas, e o tratamento unitário do vocábulo não deve iludir o intérprete:

A propriedade não constitui uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens. [...] A propriedade, em verdade, examinada em seus distintos perfis [...] compreende um conjunto de vários institutos. Temo-la, assim, em inúmeras formas, subjetivas e objetivas,

conteúdos normativos diversos sendo desenhados para aplicação a cada uma delas, o que importa no reconhecimento, pelo direito positivo, da multiplicidade da propriedade (Grau, 2010, p. 241).

Cumpre distinguir a propriedade de valores mobiliários, a propriedade intelectual, a propriedade industrial e a propriedade do solo, e, dentro desta, a propriedade do solo urbano e a do solo rural, cada qual submetida a um estatuto normativo próprio (Grau, 2010). Essa constatação interessa à pesquisa, pois a regularização imobiliária, de que trataremos adiante, opera sobre a propriedade do solo, urbana e rural, e mobiliza regimes jurídicos diferenciados conforme a natureza e a destinação do bem.

Convém recordar a estrutura interna do domínio sobre a qual a funcionalização opera. O *caput* do art. 1.228 do CC enuncia que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (Brasil, 2002). Usar é colocar a coisa a serviço do titular sem lhe alterar a substância, o que compreende a utilização dinâmica e a conduta de manter o bem em seu poder; gozar é extrair da coisa os frutos naturais e civis; dispor é o poder de alienar, gravar e transformar o bem; reivindicar é perseguir a coisa nas mãos de quem a detenha sem causa jurídica. A esses atributos a doutrina agrega a exclusividade, a perpetuidade e a elasticidade, esta a designar a aptidão do domínio para se comprimir, com a constituição de direitos reais menores, e para readquirir a plenitude quando tais direitos se extinguem. Ao descrever essa anatomia, adverte Venosa, “nunca se deve esquecer o sentido social da propriedade, traduzido na Constituição” (Venosa, 2023, p. 359), pois cada faculdade é hoje exercida sob a mediação do princípio funcional.

Não é diverso o registro de Tartuce, para quem o direito de propriedade, embora garantido como fundamental, pode ser ponderado frente a outros direitos da mesma estatura, como a dignidade humana do art. 1º, inciso III, da CF/1988, nas hipóteses de difícil solução (Tartuce, 2023). A ponderação não é exercício abstrato. Ela comparece em litígios que opõem o titular registral a ocupantes de boa-fé, o credor hipotecário ao devedor que perdeu a única moradia, o interesse na preservação ambiental ao aproveitamento econômico do imóvel, e a função social atua como critério de calibração, impedindo o sacrifício desproporcional do domínio e a sua absolutização em prejuízo de valores existenciais.

No plano infraconstitucional, o CC de 2002 acolheu o princípio no § 1º do art. 1.228 ao enunciar que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, conforme lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, e evitada a poluição do ar e das águas (Brasil, 2002). A norma consagrou a função social como princípio orientador da propriedade e como limitação a esse direito, em face do silêncio do Código de 1916 (Tartuce, 2023). A doutrina fala em função socioambiental da propriedade, dada a incorporação da tutela ecológica ao conteúdo do domínio.

Mas o que significa dizer que a propriedade tem função social? A resposta exige decompor a expressão. Seguindo Stefano Rodotà, Orlando Gomes esclarece que o termo função se contrapõe a estrutura e serve para definir a maneira de operar de um instituto. A partir do momento em que o ordenamento reconheceu que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido apenas para satisfação do seu interesse, a função da propriedade se tornou social, sob tríplice aspecto, a privação de faculdades, a criação de condições para que o proprietário exerça seus poderes e a obrigação de exercer certos direitos do domínio (Gomes, 2012). O adjetivo social funciona como critério de avaliação de situações jurídicas ligadas ao desenvolvimento de atividades econômicas, para maior integração do indivíduo na coletividade, parâmetro pelo qual se transferem ao legislador e ao juiz certas exigências do momento histórico (Gomes, 2012).

Com essa conceituação vaga, o direito de propriedade, que sempre foi o direito subjetivo por excelência na ordem patrimonial, “passa a ser encarado como uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva” (Gomes, 2012, p. 119). O domínio deixa de ser atribuição de poder para se converter em situação que abrange direitos, obrigações e ônus, e o campo jurídico da função tem hoje, no Brasil, assento constitucional e civil (Gomes, 2012). Gustavo Tepedino explica a mudança de perspectiva:

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade. [...] Tal conclusão oferece suporte teórico para a correta compreensão da função social da propriedade, que terá,

necessariamente, uma configuração flexível, mais uma vez devendo-se refutar os apriorismos ideológicos e homenagear o dado normativo. A função social modificar-se-á de estatuto para estatuto, sempre em conformidade com os preceitos constitucionais e com a concreta regulamentação dos interesses em jogo (Tepedino, 1997 *apud* Gomes, 2012, p. 119).

Importa não confundir a função social com as limitações administrativas ao domínio. Orlando Gomes adverte que a resposta segundo a qual a função social se identificaria com o conjunto de limitações legais confunde a *ratio* das leis restritivas com o seu texto. A diferença está em que “as limitações atingem o exercício do direito de propriedade, não a sua substância” (Gomes, 2012, p. 122), ao passo que a função social penetra na estrutura do direito, exigindo uma nova concepção do domínio. As restrições de vizinhança, os recuos urbanísticos e as servidões administrativas existiam antes da funcionalização e com ela não se confundem, pois operam de fora para dentro, enquanto a função social opera de dentro para fora, conformando o conteúdo da titularidade.

Igualmente fecunda é a distinção de Pietro Perlingieri entre a propriedade que tem função social e a propriedade que é função social. Na primeira, a propriedade permanece como situação subjetiva no interesse do titular, que só ocasionalmente é investido na função social; na segunda, a propriedade é atribuída ao proprietário não no interesse deste, mas no interesse público ou coletivo. Reconhecendo que não é nítida a demarcação entre as duas perspectivas, o civilista italiano conclui que, no direito atual, os titulares de situações jurídicas subjetivas são, ao mesmo tempo, titulares de situações ativas e passivas, de modo que a propriedade seria uma situação subjetiva com a natureza de um poder que encerra deveres, obrigações e ônus (Gomes, 2012). A propriedade é hoje função social quando exercida para certos fins.

A doutrina não ignora as dificuldades operacionais do princípio. A função social é termo jurídico indeterminado, e a sua concretização se apoia em cláusulas gerais, o que deixa o instituto sem conteúdo previamente delimitado (Biazi, 2022). Arruda Alvim pondera que foi esse conteúdo que tornou a fórmula objeto de críticas, embora seja possível extrair elementos de concretização da CF/1988, dos arts. 182 e 186 (Biazi, 2022). Rachel Sztajn questiona o intuito do constituinte e do legislador ao atribuir função social à propriedade sem explicar o que isso significa, advertindo que a abertura conceitual permite concretizações evidentes, como as da proteção

ambiental, e um paternalismo capaz de restringir a autonomia privada (Sztajn, 2018 *apud* Biazi, 2022).

Apesar das objeções, prevalece na civilística brasileira a leitura que enxerga na função social um mandamento de comportamento positivo. Não basta ao proprietário abster-se de lesar terceiros; exige-se dele um agir promocional em favor da coletividade. O Código de 2002, em confluência com a Constituição, entrega ao exercício proprietário “um dever social, um ônus para além do domínio, no sentido de utilizar-se das suas garantias de titular de direito de modo promocional” (Biazi, 2022, p. 135). A mesma autora sintetiza a evolução do princípio:

Para além de não agir de maneira a lesar direitos de outrem, a função social tornou exigível o zelo e o compromisso efetivo, concreto e positivo do proprietário sobre sua titularidade, portanto, um comportamento promocional em favor da coletividade, não como indivíduo solitário, mas como parte da coletividade (Biazi, 2022, p. 137).

Na mesma direção caminha Paulo Lôbo, para quem a função social se afastou da concepção de limites externos, passando a integrar os conteúdos da propriedade e da posse (Tartuce, 2023). O autor alerta para um equívoco recorrente na prática forense e administrativa, o de confundir função social com aproveitamento econômico do bem. A advertência é acolhida por Tartuce:

A interpretação das normas infraconstitucionais não pode levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. [...] Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade ou da posse (Lôbo, 2015 *apud* Tartuce, 2023, p. 1839).

A dupla face do princípio foi captada por José de Oliveira Ascensão, que distingue a intervenção limitadora da intervenção impulsionadora sobre o domínio:

Como se deduz das próprias expressões, no primeiro caso, a lei pretendia apenas manter cada titular dentro de limites que se não revelassem prejudiciais à comunidade, enquanto que no segundo interviria activamente, fomentaria, impulsionaria, de maneira a que de uma situação de direito real derivasse um resultado socialmente mais valioso (Ascensão, 2000 *apud* Tartuce, 2023, p. 1840).

As palavras do jurista português explicam a realidade brasileira. A CF/1988 traz preceitos de intervenção impulsionadora, como o art. 186, que traça os caracteres da função social da propriedade rural (Tartuce, 2023). Segundo o dispositivo, “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente,

segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei” (Brasil, 1988), a requisitos que compreendem o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização dos recursos naturais com preservação do meio ambiente, a observância das relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores. No plano urbano, o art. 182, § 2º, da CF/1988 estabelece que a propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor, e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, munuiu os Municípios de instrumentos para sancionar o descumprimento, como o parcelamento e a edificação compulsórios, o tributo predial progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O uso do solo urbano sofre limitações que atingem o direito de propriedade e se inspiram no seu novo conceito. Admitem-se desapropriações para reprimir práticas especulativas ou nocivas ao interesse público, o emprego de técnicas do direito predial e a instituição de direitos reais como a superfície e a concessão de uso, e o uso do solo privado subordina-se a diretrizes do Poder Público em planos reguladores e *standards* jurídicos que representam, na expressão de Gomes, o “encarceramento da propriedade” (Gomes, 2012, p. 112). O Código de 2002 cuidou da perda da propriedade imóvel pelo abandono, permitindo a arrecadação do bem vago que permaneça por três anos sem posse (Gomes, 2012), previsão que sanciona com a extinção do domínio a violação da função social, o desamparo da coisa.

O Estatuto da Cidade merece consideração. Regulamentando os arts. 182 e 183 da CF/1988, a Lei nº 10.257/2001 estabeleceu diretrizes da política urbana e municiou os Municípios de instrumentos ordenados às funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios permitem exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que lhe dê aproveitamento adequado; o descumprimento sujeita o titular à progressividade extrafiscal do tributo sobre a propriedade predial e territorial urbana e, persistindo a inércia, à desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Ao lado dessas medidas, o diploma consagrou instrumentos de indução e de recuperação de mais-valias, como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o direito de preempção, e institutos de regularização, como a usucapião especial coletiva e a concessão de uso especial para fins de moradia. A doutrina reconhece no Estatuto um microssistema do direito

urbanístico, cuja convivência com o CC suscitou debates que a jurisprudência equacionou em favor da especialidade da lei urbanística (Gomes, 2012).

Manifestação da funcionalização do domínio encontra-se nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do CC. O proprietário pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas que nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante, hipótese em que o magistrado fixará justa indenização ao titular, valendo a sentença, uma vez pago o preço, como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (Brasil, 2002). Venosa qualifica a hipótese como desapropriação judicial em favor de particulares, não dependente da iniciativa do Poder Público (Venosa, 2023). Na aferição do interesse social, vale a lição de Marco Aurélio Viana:

Não basta ter a posse de extensa área, nem levantar nela obras, ou realizar serviços. O interesse social apresenta-se sempre que o imóvel se preste para o progresso social ou para o desenvolvimento da sociedade, estando o aspecto econômico vinculado à produtividade, à geração de riqueza (Viana, 2003 *apud* Venosa, 2023, p. 348).

Resta acentuar a dimensão socioambiental do princípio e o seu enlace com a dignidade da pessoa humana. A cláusula do § 1º do art. 1.228 do CC vincula o exercício do domínio à preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico, incorporando ao estatuto proprietário deveres que a doutrina reconduz ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do art. 225 da CF/1988. A propriedade que degrada o entorno descumpra a sua função tanto quanto a propriedade ociosa, e a legislação florestal, com a reserva legal e as áreas de preservação permanente, dá concretude a essa vertente. A propriedade vinculada à moradia toca o mínimo existencial. O direito à moradia, do art. 6º da CF/1988, guarda vinculação com o direito à vida e com a existência digna (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018), e essa vinculação explica a tutela que o ordenamento dispensa ao bem de família, à impenhorabilidade da pequena propriedade rural trabalhada pela família e às posses qualificadas pela habitação. Função social, meio ambiente e moradia digna formam um eixo axiológico que orienta a aplicação do direito imobiliário.

O panorama desta seção autoriza conclusões parciais. Primeira, a função social não é elemento externo que comprime o domínio, mas componente interno que

lhe define o conteúdo, de sorte que propriedade e função social formam, no direito brasileiro, um binômio incindível. Segunda, o princípio opera com intensidades diversas conforme a natureza do bem, poupando a propriedade de subsistência e incidindo sobre os bens de produção e sobre o patrimônio imobiliário ocioso ou especulativo. Terceira, a função social reclama do titular condutas positivas, e não abstenção, o que aproxima o seu descumprimento das situações de inércia dominial que alimentam a informalidade fundiária. “Bem não utilizado ou mal utilizado”, lembra Venosa (2023, p. 346), “é constante motivo de inquietação social”, e a má utilização da terra e do espaço urbano gera violência. Essas conclusões acompanharão a dissertação, pois a regularização da propriedade, objeto da terceira seção, é um dos caminhos pelos quais o ordenamento reconcilia a titularidade formal com a destinação social dos bens imóveis.

A funcionalização não incide de maneira uniforme sobre todas as categorias de bens. Retomando Rodotà, Orlando Gomes lembra a classificação entre bens de produção, bens de uso e bens de consumo, pois “só os bens produtivos são idôneos à satisfação de interesses econômicos e coletivos que constituem o pressuposto de fato da função social” (Gomes, 2012, p. 120). A observação dialoga com a distinção entre função social e função individual da propriedade, e fornece critério para o intérprete. Quanto mais o bem se insere no circuito produtivo ou quanto maior a sua repercussão sobre a vida coletiva, como no solo urbano e rural, mais intensa é a incidência do princípio; quanto mais o bem se confina à esfera existencial do titular, mais a sua tutela se aproxima da lógica dos direitos individuais.

A face processual e possessória do princípio tampouco deve ser negligenciada. A CF/1988 conferiu estatuto elevado à proteção possessória, sob as regras e princípios da função social da propriedade, de sorte que a tutela da posse já não se focaliza somente no CC (Gomes, 2012). A posse, visibilidade do domínio, é o instrumento pelo qual multidões sem título acedem de fato aos bens de raiz, e a doutrina fala, ao lado da função social da propriedade, em função social da posse, para designar o valor jurídico do aproveitamento efetivo da coisa por quem lhe dá destinação útil. A jurisprudência reconhece, em imóveis situados em áreas não regularizadas, que a proteção possessória deve ser concedida a quem exiba a melhor posse, evidenciada a partir do implemento da função social (Venosa, 2023). Nas situações de informalidade fundiária, a posse funcionalizada é o único lastro jurídico

de que dispõem os ocupantes, e é sobre ela que os instrumentos de regularização operam a titulação.

O aprofundamento dessa vertente possessória deve-se, entre nós, a Luiz Edson Fachin, cuja monografia sobre a função social da posse e a propriedade contemporânea, na perspectiva da usucapião imobiliária rural, permanece referência e é a mesma pena que atualiza a obra de Orlando Gomes utilizada nesta seção. Para Fachin, a análise funcional não pode ficar confinada ao domínio, pois a posse guarda com a função social uma afinidade ainda mais visceral:

A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista (Fachin, 1988, p. 19).

No cerne da construção do autor está o trabalho como fator de legitimação do domínio sobre a terra. O princípio, adverte Fachin, não chega a afirmar que o trabalho seja o único modo de ter a propriedade, mas afirma que “somente o trabalho do homem sobre a terra é que legitima a sua propriedade” (Fachin, 1988, p. 18), inserindo no domínio o elemento trabalho como fator de legitimação. A consequência dessa premissa é colhida na conclusão da obra, em que a prescrição aquisitiva comparece como o elo entre as duas funções sociais, pois “a usucapião concretiza a função social da posse à medida que penaliza o proprietário que não cumpre a função social da sua propriedade” (Fachin, 1988, p. 95). A lição, formulada décadas antes da legislação de regularização fundiária, antecipa a lógica que anima os instrumentos de titulação examinados nos capítulos seguintes, nos quais a posse trabalhada e consolidada é premiada com o ingresso no registro.

Entre esses instrumentos, a usucapião ocupa lugar de relevo histórico e dogmático, e a sua matriz constitucional confirma a ligação com a função social. O art. 183 da CF/1988 contempla a usucapião especial urbana em favor de quem possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O art. 191 beneficia quem, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta

hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família e tendo nela sua moradia (Brasil, 1988). Em ambas as hipóteses, o constituinte premiou a posse qualificada pela moradia e pelo trabalho, a posse que cumpre a função que o proprietário desidioso descumpriu. O Estatuto da Cidade acrescentou a usucapião especial coletiva, pensada para os assentamentos em que não é possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, antecipando a titulação em massa que a legislação de regularização fundiária generalizaria.

A V Jornada de Direito Civil aprovou enunciado segundo o qual, na aplicação do princípio da função social da propriedade imobiliária rural, deve ser observada a cláusula aberta do § 1º do art. 1.228 do CC, que, em consonância com o art. 5º, inciso XXIII, da CF/1988, permite objetivar a funcionalização mediante critérios centrados na primazia do trabalho (Tartuce, 2023). O trabalho e a moradia despontam como os dois vetores de concretização do princípio, e são eles que qualificam as posses suscetíveis de conversão em propriedade pelas vias da usucapião e da regularização fundiária. Na síntese de Tartuce, “a propriedade deve sempre atender aos interesses sociais, ao que almeja o bem comum, evidenciando-se uma destinação positiva que deve ser dada à coisa” (Tartuce, 2023, p. 1839).

O descumprimento da função social autoriza a supressão coativa do domínio. A desapropriação por interesse social, do art. 5º, inciso XXIV, da CF/1988 e disciplinada em legislação própria, permite ao Poder Público destinar o bem a finalidades coletivas mediante justa indenização. No plano rural, o art. 184 da CF/1988 comete à União a desapropriação, para fins de reforma agrária, do imóvel que não cumpre a função social, com pagamento em títulos da dívida agrária, ao passo que o art. 185 declara insuscetíveis dessa desapropriação a pequena e a média propriedade, desde que o titular não possua outra, e a propriedade produtiva (Brasil, 1988). A ressalva confirma a distinção entre a propriedade de subsistência, protegida na sua função individual, e o patrimônio que se expõe à sanção expropriatória quando descurado. No plano urbano, o art. 182, § 4º, escalona as medidas contra o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, culminando na desapropriação com pagamento em títulos, sanção ao proprietário que frustra o plano diretor.

Não se deve concluir que a funcionalização tenha convertido o domínio em concessão precária do Estado. A propriedade permanece garantida como direito fundamental, cláusula pétrea do sistema constitucional, e a doutrina adverte contra leituras que, a pretexto de socializar o instituto, esvaziem o seu conteúdo mínimo. A

garantia constitucional protege um núcleo essencial que compreende a utilidade privada do bem e a autonomia do titular sobre ele, e as intervenções do legislador encontram limite na proibição de excesso e na exigência de proporcionalidade (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018). A função social não é a antítese da garantia dominial, mas a sua condição de legitimidade. O direito brasileiro não conhece propriedade sem função social, nem função social que dispense a propriedade, e é esse equilíbrio que confere ao instituto a sua fisionomia atual.

A funcionalização do domínio repercute sobre a hermenêutica do direito das coisas. Sustenta-se que as titularidades de direitos reais deixam de ser compreendidas como situações absolutas, passando à condição de regimes intersubjetivos, em prol da função social da propriedade (Gomes, 2012). O intérprete das normas sobre condomínio, vizinhança, garantias reais e parcelamento do solo deve orientar-se pela destinação social dos bens, critério que iluminará, nos capítulos seguintes, o exame dos institutos de individualização e titulação de frações imobiliárias. A função social não é apenas um princípio invocado nos litígios expropriatórios; é a atmosfera normativa dentro da qual respiram os institutos do direito imobiliário contemporâneo.

1.2 PROPRIEDADE E MERCADO

Se a seção anterior examinou a propriedade sob a sua destinação social, cabe agora observá-la sob a sua inserção econômica. “A concepção de propriedade continua a ser elemento essencial para determinar a estrutura econômica e social dos Estados” (Venosa, 2023, p. 345). A afirmação condensa uma verdade que atravessa a história moderna. Não há economia de mercado sem um regime de apropriação privada dos bens, e não há regime de apropriação privada que não seja uma construção jurídica. Propriedade e mercado são categorias que se explicam mutuamente, e a compreensão dessa reciprocidade é necessária para o desenvolvimento desta pesquisa.

O ponto de partida é a ordem econômica constitucional. O art. 170 da CF/1988 funda a ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e arrola entre os seus princípios a propriedade privada e a função social da propriedade (Brasil, 1988). A vizinhança dos dois incisos não é casual. O constituinte reconheceu

a apropriação privada dos bens de produção como pilar do sistema econômico e vinculou essa apropriação a finalidades que transcendem o interesse do titular. Ao assegurar a propriedade privada e a livre iniciativa como vetores da atividade econômica, o texto de 1988 abraça o modelo capitalista, temperado por compromissos sociais que o afastam de uma leitura liberal (Tavares; Faraco, 2022).

A Constituição brasileira é programática, enuncia diretrizes, programas e fins a realizar, e os princípios da ordem econômica não se esgotam em proclamações retóricas (Grau, 2010). O Supremo Tribunal Federal (STF) tem extraído deles consequências no controle de constitucionalidade das intervenções sobre o domínio econômico (Grau, 2010). A ordem econômica constitucional é parcela normativa da ordem jurídica, e a propriedade privada que ela assegura nasce conformada pela função social, sem antinomia entre os incisos II e III do art. 170, que se integram numa unidade de sentido.

Contra a representação do mercado como ordem espontânea e pré-jurídica, a doutrina do direito econômico demonstra que ele é uma criação do direito. Eros Roberto Grau insiste em que o mercado é “uma instituição jurídica constituída pelo direito positivo, o direito posto pelo Estado moderno” (Grau, 2010, p. 33). Ao final do século XVIII, explica o autor, o mercado toma forma como projeto político e social, servindo ao tipo de sociedade que os liberais desejavam instaurar, e se desdobra para além dos lugares físicos de troca, assumindo o caráter de ideia e de lógica organizadora:

Mercado deixa então de significar exclusivamente o lugar no qual são praticadas relações de troca, passando a expressar um projeto político, como princípio de organização social. Neste sentido, há autores, como Rosanvallon, que o tomam como representação da sociedade civil (Grau, 2010, p. 33-34).

A constituição jurídica do mercado responde a uma exigência funcional. O cálculo econômico e a racionalidade das economias capitalistas dependem de padrões objetivos de conduta que só um ordenamento estável garante. “Sem a calculabilidade e a previsibilidade instaladas pelo direito moderno o mercado não poderia existir” (Grau, 2010, p. 30). São clássicas as considerações de Max Weber, no sentido de que as exigências de calculabilidade e confiança no funcionamento da ordem jurídica constituem exigência do capitalismo racional, que depende de previsões seguras e da estabilidade e objetividade do direito e da administração (Grau, 2010). Hermann Heller associa a segurança das trocas à certeza do direito,

tornada possível pela calculabilidade e previsibilidade das relações sociais asseguradas por um ordenamento unificado (Grau, 2010).

A ordem pública que sustenta o tráfico econômico é constituída pelas normas jurídicas que garantem constância e estabilidade às expectativas dos agentes. Norbert Elias observa que a cristalização de normas legais por escrito integra as relações de propriedade na sociedade industrial e pressupõe grau elevado de integração social, com instituições capazes de conferir à lei validade universal no território que controlam e fortes para exigir o cumprimento dos acordos escritos (Elias, 1994 *apud* Grau, 2010). O poder que confere força aos títulos legais e aos direitos de propriedade raramente é visível, mas é ele que transforma o papel registrado em riqueza negociável. Aqui se anuncia o tema da terceira seção, pois o registro imobiliário é a instituição que dá visibilidade e certeza aos títulos sobre a terra.

Nenhuma reflexão sobre propriedade e mercado pode dispensar o diálogo com Karl Marx, cuja crítica da economia política permanece referência para a compreensão da mercantilização da terra. O ponto de partida do pensador alemão é a historicidade das formas de apropriação. Contra a naturalização da propriedade burguesa, o texto de 1848 lembra que cada regime dominial corresponde a um estágio do desenvolvimento social:

Todas as relações de propriedade têm passado por modificações constantes em consequência das contínuas transformações das condições históricas. A Revolução Francesa, por exemplo, aboliu a propriedade feudal em proveito da propriedade burguesa. O que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição da propriedade burguesa. Mas a moderna propriedade privada burguesa é a última e mais perfeita expressão do modo de produção e de apropriação baseado nos antagonismos de classes, na exploração de uns pelos outros (Marx; Engels, 2010, p. 52).

Em *O capital*, a gênese histórica da propriedade moderna é reconstituída no capítulo sobre a acumulação primitiva. Marx demonstra que a formação do capitalismo pressupôs a dissolução das formas anteriores de acesso à terra, com a conversão dos meios sociais de subsistência em capital e dos produtores diretos em trabalhadores assalariados. “A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção” (Marx, 2013, p. 961), e nesse movimento “a expropriação da terra que antes pertencia ao produtor rural, ao camponês, constitui a base de todo o processo” (Marx, 2013, p. 963). A terra comparece na origem do modo de produção capitalista, não

como mercadoria qualquer, mas como o bem cuja apropriação condiciona as demais relações econômicas.

No Livro III da mesma obra, ao construir a teoria da renda fundiária, Marx explicita o fundamento jurídico do poder econômico dos titulares do solo:

A propriedade fundiária baseia-se no monopólio de certas pessoas sobre porções definidas do globo terrestre como esferas exclusivas de sua vontade privada, com exclusão de todas as outras (Marx, 2017, p. 581).

Qualquer que seja a fonte do tributo pago pelo uso do solo, ele tem em comum com a renda fundiária o fato de que o monopólio sobre uma porção do globo capacita o proprietário a cobrá-lo, e esse tributo determina o preço da terra, que é a receita capitalizada do arrendamento (Marx, 2017). O jurista não precisa subscrever o programa político marxiano para reconhecer o rendimento dessas categorias. Elas explicam por que a titularidade do solo é fonte de poder social, e não apenas de utilidade privada, iluminam a persistência dos conflitos fundiários nas sociedades capitalistas e fornecem a base sobre a qual a geografia crítica construiu a sua leitura do mercado imobiliário. A própria ideia de função social da propriedade, examinada na seção anterior, pode ser compreendida como resposta institucional do direito às tensões que a análise marxiana descreve, um modo de conservar a apropriação privada domesticando os seus efeitos excludentes.

A relação entre a terra e o capital apresenta peculiaridades que a distinguem das demais mercadorias, e ninguém as expôs com mais rigor do que David Harvey ao revisitar a teoria da renda fundiária. A terra não é produto do trabalho humano e, ainda assim, circula no mercado como se fosse mercadoria. O geógrafo britânico explica o paradoxo:

Se a terra for livremente comercializada, então ela se torna uma mercadoria de um tipo muito especial. Como a terra não é produto do trabalho, ela não pode ter um valor. A aquisição da terra 'simplesmente assegura ao comprador um direito de receber uma renda anual'. Qualquer fluxo de renda (como uma renda anual) pode ser considerado como o juro sobre algum capital fictício, imaginário (Harvey, 2013, p. 507).

O raciocínio prossegue com a caracterização do mercado imobiliário como ramo da circulação financeira. Admitida a livre comercialização do solo, o preço da terra passa a se comportar como capitalização de rendimentos esperados, aproximando o bem de raiz dos ativos financeiros:

A terra se torna uma forma de capital fictício e o mercado imobiliário funciona simplesmente como um ramo particular [...] da circulação do capital que rende juros. Nessas condições, a terra é tratada como um simples bem financeiro que é comprado e vendido segundo a renda que ele produz (Harvey, 2013, p. 508).

Dessa condição decorre o poder que a titularidade fundiária confere. “A circulação do capital encontra uma barreira na forma da propriedade fundiária. O proprietário da terra pode exigir um tributo [...] em troca do uso da terra como uma condição ou meio de produção” (Harvey, 2013, p. 141). A propriedade da terra funciona como posição estratégica no circuito econômico, apta a capturar parcela do excedente social sob a forma de renda. Essa aptidão explica a valorização especulativa dos imóveis urbanos e a resistência dos padrões concentrados de apropriação do solo, que o princípio da função social procura contrabalançar.

O mesmo autor, em obra sobre a história do neoliberalismo, mostra que o receituário dominante a partir das décadas finais do século XX elevou os direitos de propriedade privada à condição de peça do arranjo institucional, ao lado dos mercados livres e do livre comércio, cabendo ao Estado criar e preservar a moldura institucional dessas práticas (Harvey, 2008). A crítica de Harvey aponta que as decisões legais tendem a favorecer os direitos de propriedade e a taxa de lucro em detrimento dos direitos à igualdade e à justiça social (Harvey, 2008), o que reforça a necessidade de mecanismos jurídicos, como a função social e as políticas de regularização voltadas à população de baixa renda, capazes de reintroduzir preocupações distributivas no regime dominial.

Merece nota a norma do art. 219 da CF/1988, segundo a qual o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país (Brasil, 1988). O constituinte não tratou o mercado como esfera privada indiferente ao interesse público, mas como bem coletivo, suscetível de proteção e de conformação. Se o mercado interno é patrimônio nacional, a sua parcela imobiliária, que responde por fração da riqueza das famílias brasileiras, reclama do Estado as políticas de organização e de saneamento que a tornem apta a cumprir as finalidades constitucionais, e a regularização fundiária é política de valorização do patrimônio nacional.

O papel do Estado na economia passou a ser questionado desde os anos oitenta do século passado, na afirmação dos discursos da desregulação e do

neoliberalismo (Grau, 2010). O receituário difundido pregava a retração das funções conformadoras do poder público e a entrega das alocações ao mecanismo de preços, e alcançou o campo fundiário sob a forma de propostas de flexibilização urbanística e de mercantilização das políticas habitacionais. A experiência das décadas seguintes recomendou temperamentos. Mercados imobiliários desregulados não produzem moradia acessível nem cidades equilibradas, e a eficiência alocativa reclamada pelos economistas pressupõe a infraestrutura institucional de titularidades certas que a regulação registral proporciona. O debate contemporâneo já não opõe Estado e mercado como alternativas excludentes, mas investiga as combinações institucionais capazes de fazer o mercado servir aos objetivos constitucionais.

No Brasil, o desencontro entre o mercado imobiliário formal e a realidade social assumiu proporções ao longo do século XX. O crescimento das cidades produziu um estoque de moradias erguidas fora dos canais oficiais de aquisição da propriedade. Joaquim de Arruda Falcão, em observação recolhida por Venosa e referida à virada da década de 1970 para a de 1980 nos centros urbanos do país, descreve o fenômeno:

O modo dominante de aquisição de propriedade imobiliária não foi, como reza o Código, por escritura passada e registrada em cartório. Muito menos por contratos de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação. Quantitativamente falando, o modo dominante de aquisição de propriedade imobiliária foi através de invasões urbanas. É o que os fatos demonstram (Falcão, 1984 *apud* Venosa, 2023, p. 346).

A constatação é reveladora sob dupla perspectiva. Do ponto de vista social, expõe o déficit habitacional e a incapacidade das políticas públicas de oferecer moradia à população de menor renda, em tensão com o direito à moradia do art. 6º da CF/1988, que se espraia pelos títulos da ordem econômica e da ordem social (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018). Do ponto de vista econômico, indica que parcela da riqueza imobiliária nacional se formou e circula à margem do registro, em mercados informais que reproduzem precariedade jurídica e desvalorização patrimonial. O imóvel sem título registrado existe fisicamente, abriga famílias e movimenta transações, mas é invisível para o sistema financeiro e vulnerável a disputas, o que reduz o seu potencial de geração de riqueza para o possuidor.

A literatura registral associa a qualidade das instituições de publicidade imobiliária ao desempenho do mercado. Ao comentar a criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), a doutrina destaca o seu papel

para “aumentar a segurança jurídica das operações imobiliárias, facilitar o crédito imobiliário e, conseqüentemente, estimular a movimentação de riquezas e o crescimento econômico” (Faria et al., 2025, p. 125). Ao tratar da segurança jurídica dinâmica proporcionada pelo registro, afirma-se que ela “é a segurança do tráfico, da circulação da riqueza na sociedade e perante o crédito” (Faria et al., 2025, p. 177). O mercado imobiliário pressupõe titularidades certas, publicadas e oponíveis a terceiros, função que só o aparato registral pode desempenhar.

O funcionamento do mercado imobiliário brasileiro ilustra os custos da desorganização fundiária. Nos loteamentos irregulares e clandestinos, a ausência de registro do parcelamento contamina a cadeia de negócios, obrigando os adquirentes a transacionar por instrumentos precários, os contratos de gaveta, que não geram direito real nem acesso ao financiamento bancário. A grilagem de terras explora as zonas de sombra do sistema, forjando títulos e cadeias dominiais sobre áreas de titularidade duvidosa. Os conflitos possessórios que se arrastam nos tribunais consomem recursos públicos e privados que uma base registral íntegra teria poupado. Em termos econômicos, isso se traduz em custos de transação elevados, que oneram cada negócio com diligências, seguros e riscos que os mercados maduros desconhecem, e em depreciação dos ativos informais, que valem menos porque a sua juridicidade é incerta.

A contraface desse diagnóstico é o efeito multiplicador da formalização. O imóvel registrado ingressa no crédito com garantia real, valoriza-se pela certeza jurídica, recolhe tributos que financiam a urbanização e transmite-se com segurança entre gerações, evitando a pulverização informal das heranças que realimenta a irregularidade. A experiência internacional e as avaliações das políticas brasileiras de regularização convergem em que a titulação, acompanhada de urbanização e de proteção social, produz ganhos de bem-estar e de eficiência. O mercado não é o adversário da regularização, mas o seu beneficiário, e essa convergência de interesses entre os ocupantes, o poder público e a economia formal explica o consenso político que as leis de regularização têm alcançado.

As transformações recentes da economia acrescentaram camadas ao debate. A economia do compartilhamento e a revolução tecnológica redimensionaram a experiência proprietária, deslocando parte do interesse dos agentes da titularidade para o acesso aos bens. Biazi dedica estudo a essas reconstruções da propriedade na era do acesso, examinando a multipropriedade imobiliária, o direito real de laje, os

arranjos de habitação coletiva e as plataformas digitais de hospedagem, que tensionam as categorias do direito das coisas (Biazi, 2022). Tais fenômenos, longe de decretarem a obsolescência da propriedade, confirmam a sua plasticidade e reforçam a necessidade de estruturas fundiárias regularizadas, pois nenhum arranjo de fruição compartilhada se sustenta sobre bases dominiais incertas.

Também não se pode ignorar que o solo urbano, convertido em ativo financeiro, atrai estratégias especulativas de retenção e valorização passiva que colidem com a função social. O terreno ocioso à espera de valorização é, ao mesmo tempo, capital fictício em maturação para o titular e espaço urbano subtraído à coletividade. A ordem jurídica responde a essa contradição com os instrumentos sancionatórios do Estatuto da Cidade e com o estímulo à utilização produtiva dos imóveis, revelando que a tensão entre a lógica do mercado e a da função social não se resolve pela supressão de nenhum dos polos, mas pela sua composição institucional.

Ao cabo desta seção, é possível fixar três proposições. A primeira é que o mercado imobiliário não antecede o direito, mas é por ele constituído, dependendo de um sistema de titularidades formais para operar com calculabilidade e previsibilidade. A segunda é que a terra, mercadoria especial, tende a se comportar como ativo financeiro, o que potencializa a geração de riqueza e também a especulação e a exclusão, reclamando a mediação do princípio da função social. A terceira é que a informalidade fundiária brasileira é, ao mesmo tempo, um passivo social e um passivo econômico, pois priva famílias de segurança jurídica e priva o mercado de um estoque de ativos. Dessas proposições decorre o tema da próxima seção, a regularização da propriedade como política de inclusão jurídica e de dinamização econômica.

A gênese dessa imbricação entre direito, Estado e mercado é conhecida. O Estado moderno surgiu na Europa concomitantemente com o mercado capitalista e o cálculo econômico, e a exigência de um sistema de normas jurídicas uniformes e de decisões políticas integradas em determinado território revelou-se essencial para o funcionamento e o desenvolvimento dos mercados (Grau, 2010). A burguesia, apropriando-se do aparelho estatal, colocou o direito a serviço da circulação mercantil, e o ordenamento positivo passou a domesticar os determinismos econômicos. Grau condensa essa leitura em três proposições, a de que “a sociedade capitalista é essencialmente jurídica e nela o direito atua como mediação específica e necessária das relações de produção que lhe são próprias” (Grau, 2010, p. 30), a de que essas

relações de produção não poderiam se estabelecer nem se reproduzir sem a forma do direito positivo e a de que esse direito surge para disciplinar os mercados, permitindo a circulação mercantil.

O mesmo autor arremata o raciocínio com formulação sobre a razão de ser do direito posto pelo Estado moderno:

O modo de produção social capitalista, que elege como *ratio fundamentalis* do ordenamento político o lucro, coloca o direito positivo a seu serviço; é isso que explica a estruturação do direito posto pelo Estado moderno. Ele existe fundamentalmente [...] para permitir a fluência da circulação mercantil, para tentar “domesticar” os determinismos econômicos (Grau, 2010, p. 34).

Não é preciso aderir à matriz teórica do autor para reconhecer a fecundidade da análise. Ela demonstra que a segurança do tráfico imobiliário é peça constitutiva do sistema econômico, e que a ordem pública registral integra aquele núcleo de constância e estabilidade sem o qual o cálculo empresarial se torna impraticável. Saber com razoável certeza que os contratos serão respeitados e que os títulos publicados prevalecerão é condição do investimento produtivo, e essa certeza não brota das relações sociais, mas é fabricada por instituições jurídicas desenhadas para esse fim (Grau, 2010).

A mesma conclusão é alcançada, por caminho teórico diverso, pela economia neoinstitucionalista. Douglass North, agraciado com o Prêmio Nobel pela demonstração do peso das instituições no desempenho das economias, define o seu objeto em fórmula clássica:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos (North, 2018, p. 13).

As instituições abrangem as regras formais, das Constituições às leis, e as informais, das convenções aos códigos de conduta, e é da sua qualidade que depende, para North, a diferença de desempenho entre as nações. Elas “reduzem a incerteza ao conferir uma estrutura à vida cotidiana” (North, 2018, p. 14), e o autor acrescenta que “um aspecto essencial do funcionamento das instituições se encontra no custo da averiguação das transgressões e na severidade das penalizações” (North, 2018, p. 15). A tese ganha formulação quando ele localiza a raiz do atraso econômico, pois “a incapacidade das sociedades de fomentar uma execução de contratos eficaz, com baixo custo, é a fonte mais importante tanto da estagnação histórica como do

subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo” (North, 2018, p. 100). O sistema notarial e registral brasileiro é, na gramática de North, uma instituição de *enforcement* de direitos de propriedade e de contratos, terceiro imparcial que documenta, publica e garante titularidades a custo baixo, e a informalidade fundiária examinada adiante é o retrato da estagnação que a ausência dessas garantias produz. Grau e North convergem no essencial, não há economia funcional sem regras estáveis e sem quem as faça valer.

Registra-se que se atribui a ideia de terceiro imparcial no sentido de que os serviços notariais e registrais, normatizados no artigo 236 da CF/1988, constituem-se como atividade de função pública, delegada a particulares por meio de concurso público. Por ter esse caráter híbrido – função pública exercida por particular- também deve observar os princípios inerentes à Administração Pública como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Diante disso, é que sempre deverá se pautar pela imparcialidade, afastando privilégios com o fim de não prejudicar o interessado que venha a necessitar dos serviços.

A tradição austríaca chega a esse mesmo ponto por uma terceira via, e é ela que permite nomear com precisão o que o registro faz. Ao reconstituir as origens da liberdade e da propriedade, Hayek sustenta que a capacidade de o indivíduo decidir por conta própria o uso das coisas “depende do reconhecimento geral de uma esfera privada respeitada, da qual o indivíduo é livre para dispor, e de um meio igualmente reconhecido de transferir o direito a coisas particulares de uma pessoa a outra” (Hayek, 2017, p. 43). Da época dos gregos aos dias atuais, conclui o autor, o pré-requisito de toda ordem assentada na propriedade tem sido o mesmo, “a lei, no sentido de regras abstratas que permitem a todo indivíduo apurar a qualquer momento quem está autorizado a dispor de alguma coisa específica” (Hayek, 2017, p. 43-44). A fórmula descreve, quase literalmente, a função do fôlio real brasileiro. A matrícula existe para que qualquer pessoa possa apurar, a qualquer momento e a custo baixo, quem está autorizado a dispor de determinado imóvel. Onde a matrícula falta, não falta apenas um documento, falta a própria regra abstrata que torna a coisa disponível, e o bem permanece fora do alcance dos negócios que dependem de saber, com segurança, com quem se está a tratar.

A experiência histórica do século XX confirmou o peso sistêmico da apropriação privada. “O esfacelamento do mundo comunista, com o desaparecimento da União Soviética, retratou o fracasso da experiência do capitalismo do Estado, que

buscava a negação da propriedade privada” (Venosa, 2023, p. 345). O mesmo Venosa pondera que fora desse modelo a filosofia capitalista se alterou, com o Estado intervindo cada vez mais nos meios de produção e na propriedade privada, em tendência socializante que torna inviável o liberalismo pleno (Venosa, 2023). Como observa Grau ao examinar as antigas Constituições socialistas, mesmo os ordenamentos coletivistas garantiam a propriedade pessoal sobre a moradia, as economias do trabalho e os bens de uso, o que evidencia que a propriedade de função individual é aquisição civilizatória transversal aos sistemas econômicos (Grau, 2010). O que os modelos disputam não é a existência da propriedade, mas o regime dos bens de produção e o grau de subordinação do domínio aos interesses coletivos.

Dentro dessa moldura, a dinâmica imobiliária do capital ganha contornos que a teoria da renda ajuda a esclarecer. O tributo que o titular do solo pode exigir pelo uso da terra como condição ou meio de produção representa apropriação de parcela do excedente social, e o grau em que essa barreira se manifesta traduz um poder de posição dos proprietários na economia (Harvey, 2013). Nas cidades, esse poder se expressa na captura privada das valorizações geradas coletivamente. O metro quadrado valoriza porque a coletividade construiu a avenida, instalou o metrô, aprovou o zoneamento ou cresceu ao redor, mas a valorização é embolsada pelo titular do terreno, ainda que nada tenha feito. A percepção dessa assimetria alimentou, no direito urbanístico contemporâneo, os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, como a outorga onerosa do direito de construir e a contribuição de melhoria, tributários da mesma inspiração que anima a função social da propriedade.

A financeirização do solo tem outra consequência. Quando a terra é tratada como ativo, o seu preço passa a refletir expectativas sobre rendas futuras, e o mercado imobiliário se torna permeável aos ciclos de euforia e pânico dos mercados financeiros. Harvey observa que, como todas as formas de capital fictício, o que se negocia no mercado de terras é um direito sobre receitas futuras (Harvey, 2013), e a história econômica recente, com as crises deflagradas a partir de bolhas imobiliárias, ilustra os riscos sistêmicos dessa engrenagem. O dado relevante é que a solidez informacional do sistema de titularidades funciona como estabilizador. Mercados fundiários opacos, povoados de títulos duvidosos e posses não documentadas, são terreno fértil para fraudes, grilagens e precificações distorcidas, ao passo que registros íntegros e acessíveis disciplinam as expectativas e reduzem a assimetria de informação entre os agentes.

A economia austríaca oferece uma chave complementar para entender por que a titulação altera o preço da terra. Ao reconstituir a revolução marginalista, Hayek observa que o que explica o valor de um bem “não era apenas a relação do homem com uma coisa específica ou uma classe de coisas, mas a posição da coisa na estrutura completa de meios e fins” (Hayek, 2021, p. 50). Dois imóveis contíguos, de idêntica aptidão agrícola, valem valores diversos quando um deles possui matrícula individualizada e o outro é fração ideal de condomínio de fato. A diferença não está no solo, mas na posição que cada um ocupa na cadeia de meios e fins acessíveis ao seu titular, pois somente o primeiro pode ser dado em garantia, alienado a terceiro de boa-fé ou partilhado sem litígio. O valor, nessa leitura, é atributo da relação institucional, e não da coisa, e a regularização fundiária é, antes de tudo, uma operação sobre essa relação.

O ordenamento brasileiro conhece um repertório de estruturas negociais que pressupõem a base registral íntegra. A incorporação imobiliária, o patrimônio de afetação, a alienação fiduciária de bens imóveis, os fundos de investimento imobiliário e os certificados de recebíveis lastreados em créditos imobiliários formam a espinha dorsal do financiamento habitacional e da produção do espaço construído no país, e todos dependem, em cada elo da cadeia, da fé pública registral. O crédito habitacional se expande onde a garantia real pode ser constituída, executada e publicada com segurança, e a garantia real pressupõe matrícula saneada. A modernização registral e a regularização fundiária não são pautas apenas sociais ou apenas econômicas; são as duas faces de uma política de infraestrutura institucional.

Um exemplo dessa dependência recíproca entre inovação jurídica e expansão do mercado é a alienação fiduciária de bens imóveis, admitida pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, nos contratos com instituições financeiras e entre particulares (Gomes, 2012). Ao permitir que o credor receba a propriedade resolúvel do imóvel em garantia, com procedimento de consolidação e leilão em caso de inadimplemento, o instituto reduziu o risco do financiador e destravou o crédito habitacional que o regime hipotecário, com as suas execuções judiciais, não conseguia irrigar. Não foi o mercado que criou o seu instrumento; foi uma escolha legislativa, operando sobre a infraestrutura registral existente, que viabilizou um mercado antes atrofiado. O mesmo raciocínio vale, em sentido inverso, para a informalidade. Onde não há matrícula, não há alienação fiduciária, não há crédito

barato e não há acesso das famílias ao financiamento formal da casa própria, o que confina o imóvel informal a um circuito econômico de segunda ordem.

A relação entre formalização e desenvolvimento não é isenta de controvérsias. Críticos da agenda titulista advertem que a entrega de títulos, sem urbanização, serviços públicos e proteção contra a expulsão pelo mercado, pode expor populações vulneráveis à gentrificação e à perda dos imóveis regularizados para credores e especuladores. A advertência deve ser incorporada ao desenho das políticas públicas, com salvaguardas como a preferência pela titulação em nome da mulher, as restrições temporárias de alienação e a prioridade das modalidades de interesse social. Ela não infirma a premissa de fundo. Entre a informalidade perpétua e a formalização acompanhada de garantias, a segunda é a única compatível com o programa constitucional, pois a primeira condena os ocupantes a uma cidadania patrimonial de segunda classe.

1.3 REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE

As duas seções anteriores prepararam o terreno para o exame do fenômeno que é o pano de fundo desta dissertação. Se a propriedade deve cumprir uma função social e se o mercado depende de titularidades certas e publicadas, a existência de um contingente de imóveis sem correspondência registral configura um problema jurídico de primeira ordem. Cumpre compreender o que se entende por regularização da propriedade, quais as raízes da informalidade fundiária brasileira e de que instrumentos dispõe o ordenamento para enfrentá-la.

A informalidade dominial no Brasil não é acidente, mas resultado de uma trajetória de desencontros entre a ocupação do território e os mecanismos oficiais de atribuição da terra. No período colonial, o regime das sesmarias distribuiu extensões segundo critérios de favor e de serviço à Coroa, sem gerar um cadastro das concessões. Extinto o regime sesmarial em 1822, seguiu-se um interregno de mais de um quarto de século em que a posse se tornou o modo corrente de apropriação do solo. A Lei de Terras de 1850 procurou ordenar o quadro, vedando as aquisições de terras devolutas por outro título que não o de compra e instituindo o registro paroquial, o registro do vigário, de natureza declaratória e estatística. As Leis de 1843 e 1846, ao criarem o Registro Geral de Hipotecas, inauguraram a publicidade imobiliária no país com foco na garantia do crédito, e não na prova do domínio (Faria *et al.*, 2025).

A transcrição das transmissões viria com a legislação hipotecária de 1864 e, mais tarde, com o Código Civil de 1916, que fez do registro o modo de aquisição da propriedade imóvel entre vivos, com presunção relativa de veracidade.

Esse itinerário explica por que a formação da propriedade territorial brasileira conviveu, desde as origens, com títulos precários, demarcações imprecisas e cadeias dominiais lacunosas. Sobre essa base histórica incidiram, no século XX, a urbanização acelerada, as migrações internas e o déficit habitacional, produzindo o quadro descrito na seção anterior, em que as ocupações informais se tornaram, por longo período, o modo dominante de acesso à moradia nos grandes centros (Falcão, 1984 *apud* Venosa, 2023). Milhões de famílias habitam imóveis que não podem vender formalmente, hipotecar, partilhar em inventário ou endereçar com precisão, e os poderes públicos administram cidades cuja base territorial oficial não corresponde à cidade real.

A regularização da propriedade designa o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar esses núcleos e essas situações dominiais ao ordenamento territorial e ao fôlio registral. O conceito é plural. Regularizar não é apenas titular, mas adequar o assentamento às exigências urbanísticas e ambientais e assegurar a permanência dos ocupantes. A dimensão dominial e registral ocupa posição de destaque, pois é o registro que converte a situação de fato em direito oponível a todos e reintegra o imóvel ao circuito formal da economia.

Compreender a regularização exige uma visita ao sistema registral brasileiro. O art. 236 da CF/1988 estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, sob fiscalização do Poder Judiciário. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei de Registros Públicos (LRP), dispõe no art. 1º que “os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta lei” (Brasil, 1973). Autenticidade, segurança e eficácia formam a tríade finalística do sistema, à qual a doutrina acrescenta a publicidade. Walter Ceneviva explica o mecanismo:

Para garantir a oponibilidade e preservar da inoponibilidade a todos os terceiros, o direito dá ao ato jurídico publicidade. Esta é assegurada mediante lançamentos em serviços especiais, criados pelo Estado e operados por ele [...] ou por particulares [...], aos quais delega a execução de serviço (Ceneviva, 2010, p. 107).

No campo imobiliário, “os princípios fundamentais que regem o Registro Imobiliário são os da publicidade, conservação e responsabilidade dos oficiais de registro” (Venosa, 2023, p. 384), aos quais se somam a legalidade, a especialidade, a prioridade e a continuidade. Com a matrícula do sistema da LRP, o registro passou a tomar por base o próprio imóvel, e não a pessoa do titular, de modo que, aberta a matrícula, as modificações e vicissitudes do bem nela são registradas ou averbadas. “A missão do registro de imóveis é acompanhar a existência dos bens de raiz” (Venosa, 2023, p. 384), documentando a cadeia de titularidades que o princípio da continuidade exige. Por isso a informalidade é daninha. Cada transmissão realizada por contrato de gaveta quebra a corrente registral e afasta o imóvel da possibilidade de reconstituição documental da sua história dominial.

A fisionomia do sistema brasileiro se esclarece quando confrontada com os modelos de publicidade imobiliária. A doutrina, na esteira de Afrânio de Carvalho, distingue três sistemas. O consensual ou privatista, de matriz francesa, transfere a propriedade pelo contrato, de modo que a publicidade do registro não é constitutiva nem declarativa, servindo para tornar acessíveis ao público os documentos do domínio (Faria *et al.*, 2025). O publicista, ou sistema alemão, confere à publicidade o efeito de constituir o direito, que antes dela não se realiza entre as partes, mesmo havendo acordo de vontades, e o registro goza de presunção absoluta de veracidade, admitindo retificação e cancelamento apenas em casos excepcionais (Faria *et al.*, 2025). O eclético combina o título com o modo de adquirir, substituindo a tradição pela publicidade registral, que concede o duplo efeito de constituir o direito real e de anunciá-lo a terceiros, e é o sistema adotado no direito brasileiro desde a Lei Imperial de 1864 (Faria *et al.*, 2025).

Walter Ceneviva descreve o modelo pátrio como sistema misto, amálgama de elementos de várias origens (Faria *et al.*, 2025). O registro brasileiro cumpre duas funções, a de servir como cadastro da propriedade imobiliária, fornecendo prova do estado do domínio, e a de atuar como espelho dos contratos relacionados ao imóvel, trazendo-os à publicidade (Faria *et al.*, 2025). A aquisição por ato entre vivos opera com efeito constitutivo, ao passo que a aquisição hereditária, verificada com a morte, é levada ao registro para fins declarativos e de continuidade da cadeia dominial (Faria *et al.*, 2025). A Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, reforçou o princípio da concentração dos atos na matrícula, de sorte que o que nela não estiver inscrito não

pode ser oposto ao terceiro de boa-fé que adquire confiando no fôlio real (Faria *et al.*, 2025), passo na direção da plenitude informacional do registro.

Essas opções sistêmicas repercutem sobre a política de regularização. Num sistema em que o registro constitui o direito real por ato entre vivos, a posse sem título e o título sem registro permanecem incompletos, por mais consolidada que seja a situação de fato. Não há, fora do fôlio real, propriedade plena a transmitir, hipotecar ou defender *erga omnes*. A recomposição da regularidade dominial passa pela porta da serventia imobiliária, e os instrumentos de regularização são engenharias de acesso ao registro para situações que os caminhos ordinários não alcançariam.

A serventia registral não é um arquivo burocrático, mas uma instituição de garantia. A doutrina distingue duas dimensões da segurança jurídica proporcionada pelo registro, conforme o ângulo de observação do direito inscrito:

A segurança jurídica estática tem seu foco no direito em estado de repouso (na publicidade) e a segurança jurídica dinâmica foca no direito em movimento, no tráfico imobiliário (na aparência). Ou seja, a segurança jurídica estática é o registro e ninguém poderá ser privado do seu direito inscrito sem a sua participação, seja ela pelo seu consentimento, por meio da manifestação de vontade, ou mediante determinação judicial em processo que participou e teve oportunidade de contraditório. Pela segurança estática, o titular é o destinatário da proteção (Faria *et al.*, 2025, p. 176).

A segurança dinâmica preserva o negócio jurídico realizado quando o adquirente tomou as cautelas necessárias, protegendo o terceiro de boa-fé que confiou na informação publicizada. “Na dinâmica, o titular da segurança jurídica é o terceiro, a sociedade e o mercado. Quem confiou no registro, estará por ele protegido” (Faria *et al.*, 2025, p. 176). As duas dimensões não se excluem, antes se retroalimentam, pois quem contrata confiando no registro ingressa, após o assento do seu título, na proteção estática que amparará novos negócios. Marcelo Augusto Santana de Melo lembra que “os princípios registrários e a formalidade foram criados em benefício dos cidadãos e somente devem se sobrepor ao direito de propriedade garantido pela Constituição Federal quando a segurança jurídica estiver ameaçada” (Melo, 2016 *apud* Faria *et al.*, 2025, p. 169), advertência para o tema da regularização, em que o rigor formal deve ser calibrado para servir à inclusão, e não para perpetuar a exclusão.

A mesma sistematização é encontrada no tratado de Vitor Frederico Kümpel e Carla Modina Ferrari, dedicado ao ofício de registro de imóveis, que formula a distinção nos seguintes termos:

Portanto, existe uma segurança jurídica estática, que é a proteção do titular do direito do *dominus* quanto a qualquer invasão de terceiros e a segurança jurídica dinâmica, também chamada de segurança do tráfico, que protege a circulação de bens e riqueza protegendo um potencial pretense adquirente de direito (Kümpel; Ferrari, 2020, p. 166).

Os autores acrescentam que se trata de um conflito complexo, cada vez mais agudo diante de uma sociedade de massa pós-moderna, no qual a publicidade registral ganha relevância como instrumento de solução (Kümpel; Ferrari, 2020). A convergência entre as formulações doutrinárias é sinal de que a dupla face da segurança registral se consolidou como categoria da disciplina, e é com essa categoria que o restante deste capítulo trabalhará.

Sobre essa base registral, o legislador brasileiro construiu, nas últimas décadas, um arcabouço normativo de enfrentamento da informalidade. O marco vigente é a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que disciplina a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e remodelou institutos correlatos. A doutrina registral sintetiza a gênese do diploma:

A criação da Reurb, aplicável a núcleos urbanos informais consolidados em imóveis públicos ou privados destinados à moradia, foi efetivada pela conversão da MP n. 759 na Lei n. 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto n. 9.310/2018 (Faria *et al.*, 2025, p. 282).

A Reurb abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, e se desdobra em duas modalidades. A Reurb de interesse social, a Reurb-S, aplica-se aos núcleos ocupados por população de baixa renda, com gratuidade dos atos registrais e protagonismo do poder público na implantação da infraestrutura. A Reurb de interesse específico, a Reurb-E, alcança os demais núcleos, correndo os custos por conta dos beneficiários (Brasil, 2017). A distinção é coerente com o que se expôs sobre as intensidades diversas da função social, pois o tratamento normativo da Reurb-S materializa o compromisso constitucional com a moradia da população vulnerável.

O procedimento da Reurb culmina na expedição de um título. “A Certidão de Regularização Fundiária é o ato administrativo de aprovação da REURB pelo Município. Trata-se do título que instrumentaliza a regularização fundiária” (Almada *et al.*, 2024, p. 834). A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é constituída do projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução

e da listagem dos ocupantes, e o seu registro na serventia imobiliária produz a abertura das matrículas das unidades e a titulação dos beneficiários, operação de escala impensável nos moldes tradicionais de aquisição individual da propriedade.

Entre os instrumentos que a Lei nº 13.465/2017 coloca a serviço da titulação, sobressaem a legitimação de posse e a legitimação fundiária. A primeira é definida pelo art. 11, inciso VI, do diploma como “ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse” (Brasil, 2017). Registrada a legitimação de posse, o título se converte em propriedade após o transcurso do prazo legal, sem nova provocação, mecanismo que combina a lógica da usucapião com o procedimento administrativo (Almada *et al.*, 2024). A legitimação fundiária constitui mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, inclusive sobre bens públicos, conferido a quem detinha a unidade em núcleo urbano informal consolidado até o marco temporal legal (Almada *et al.*, 2024). A aquisição originária tem relevo dogmático, pois a unidade nasce livre dos ônus e gravames que pesavam sobre a gleba matriz, permitindo que a matrícula do beneficiário inaugure uma cadeia dominial nova e saneada.

A mesma Lei nº 13.465/2017 enriqueceu o catálogo dos direitos reais e das formas condominiais com figuras talhadas para as ocupações consolidadas. O direito real de laje, dos arts. 1.510-A a 1.510-E do CC, reconheceu as sobrelevações das moradias populares, permitindo que a unidade sobreposta tenha matrícula própria e circule de modo autônomo. Como anota a doutrina, a lei que teve por objeto disciplinar a regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais aproveitou o propósito de reconhecer situações de fato para criar institutos para o mercado imobiliário, como o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o direito de laje (Almada *et al.*, 2024). O condomínio urbano simples, aplicável quando um imóvel contiver construções de casas ou cômodos, é visto como alternativa para regularizar as casas geminadas, proporcionando solução jurídico-registral para configurações habitacionais difundidas (Faria *et al.*, 2025).

Ao lado dos instrumentos coletivos da Reurb, o ordenamento dispõe de vias individuais de regularização, entre as quais a usucapião. A prescrição aquisitiva, nas suas espécies, converte em domínio a posse prolongada qualificada pelos requisitos

legais, realizando a função social da posse e sancionando a inércia do proprietário. Dependente de processo judicial, a usucapião ganhou, com o art. 1.071 do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, uma via extrajudicial processada no registro de imóveis, detalhada pelo Provimento nº 65 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Venosa, 2023). Venosa observa que “há tendência de ser relegada matéria possível ao procedimento administrativo registral, como já se procede com a retificação de área e com o divórcio” (Venosa, 2023, p. 437), e acrescenta que a experiência tem logrado resultados, subtraindo do Judiciário matéria sem litígio e facilitando a vida dos interessados quando há concordância dos confinantes e não se discute a área (Venosa, 2023).

Essa observação remete a um movimento mais amplo, a extrajudicialização ou desjudicialização. Trata-se da atribuição, aos serviços notariais e de registro, de procedimentos antes reservados ao juiz, como inventários, divórcios, retificações, usucapiões e adjudicações compulsórias. O fenômeno interessa à regularização da propriedade, pois as serventias extrajudiciais, presentes em todos os municípios e dotadas de fé pública, constituem a rede por onde a titulação pode fluir com rapidez e custo reduzido. A qualificação registral, ação pessoal pautada pela prudência e pela responsabilidade do registrador (Faria *et al.*, 2025), assegura que a celeridade não sacrifique a consistência jurídica dos títulos.

A regularização não se esgota no ambiente urbano. No campo, a precariedade dominial assume feições próprias, ligadas às frações ideais não individualizadas, aos condomínios informais resultantes de sucessões não partilhadas e à ausência de georreferenciamento dos perímetros. A legislação respondeu com instrumentos específicos, como a exigência de memorial georreferenciado certificado para os imóveis rurais e os programas de titulação dos entes federativos, e a Lei nº 13.465/2017 dedicou capítulo à regularização fundiária rural. Também aqui o sistema registral é decisivo, pois a segurança do agronegócio e do crédito rural repousa sobre a exatidão das matrículas. A modernização tecnológica do registro, pela Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que instituiu o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), e pela consolidação do ONR, tende a reduzir os custos de transação da regularização e a ampliar o acesso aos serviços registrais (Faria *et al.*, 2025).

O empenho normativo na titulação, contudo, não é isento de crítica, e a literatura recente adverte que a escolha entre individualizar e reconhecer o coletivo carrega consequências sociais. Aianny Naiara Gomes Monteiro, Tatiane Rodrigues

de Vasconcelos e Girolamo Domenico Treccani, ao estudarem a regularização fundiária na Amazônia depois da Lei nº 13.465/2017, mostram que a flexibilização das regras de titulação individual, somada ao endurecimento das exigências para a titulação coletiva, terminou por consolidar a via individual como padrão. Para os autores, “consolida-se o entendimento de que a titulação individual é a regra nas terras públicas na Amazônia” (Monteiro; Vasconcelos; Treccani, 2019, p. 57), em prejuízo dos direitos territoriais das comunidades tradicionais.

O alerta dos autores alcança o risco de que a regularização se converta em simples abertura de mercado.

Em verdade, a política atual de regularização fundiária na Amazônia tem o condão de cada vez disponibilizar terras para exploração econômica. Essas medidas futuramente podem ter como consequência a reconcentração de terras em mãos de poucos, além do passivo social e ambiental com o aumento do desmatamento destas áreas (Monteiro; Vasconcelos; Treccani, 2019, p. 57).

A advertência não infirma a via individualizadora que esta dissertação examina, mas fixa-lhe os limites. Onde o pertencimento é coletivo, como nos territórios de povos e comunidades tradicionais, a regularização adequada é a que preserva o uso comum e a reprodução social do grupo, e não a que fragmenta o território em matrículas autônomas. A estremação dos condomínios *pro diviso* responde a outra realidade, a das posses localizadas e já individualizadas de fato, e é nessa medida que a sua função social se sustenta, sem servir de veículo para a concentração fundiária que os autores denunciam.

A confiabilidade do sistema repousa na presunção que o ordenamento atribui ao assento registral. “O registro de imóveis oferece segurança jurídica ao titular do direito registrado, pois apenas ao seu titular será permitida a disposição do direito” (Faria *et al.*, 2025, p. 169). Essa proteção não é absoluta no modelo brasileiro, pois o registro goza de presunção relativa de veracidade e pode ser anulado por vícios, conforme o art. 1.245, § 2º, do CC, segundo o qual, “enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel” (Brasil, 2002). O sistema pátrio filia-se à família dos regimes de presunção *iuris tantum*, distanciando-se dos modelos consensuais, em que o contrato basta à transmissão, e

dos modelos de fé pública absoluta, reservando ao Registro Torrens, de aplicação restrita a imóveis rurais, a experiência de presunção reforçada (Venosa, 2023).

Os objetivos da Reurb, do art. 10 da Lei nº 13.465/2017, revelam a amplitude do programa. Entre eles figuram a identificação dos núcleos urbanos informais e a sua organização, a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda com prioridade para a permanência na área ocupada, a integração social e a geração de emprego e renda, a concretização do princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo, a prevenção de novas ocupações ilegais, a ordenação das funções sociais da cidade e a garantia do direito à moradia e a condições de vida adequadas (Brasil, 2017). O elenco é um repertório de concretizações da função social, e demonstra que a regularização, no desenho legal, não se reduz à distribuição de papéis, mas aspira a reconfigurar a relação entre o território informal e a ordem urbanística.

O procedimento administrativo da Reurb envolve etapas que passam pelo requerimento dos legitimados, pelo processamento perante o Município, pela elaboração do projeto de regularização com os seus estudos técnicos, pela emissão da CRF e pelo registro na serventia imobiliária. Entre os instrumentos auxiliares, a demarcação urbanística permite ao poder público demarcar imóveis públicos ou privados, obtendo a descrição do perímetro a regularizar, e o auto respectivo, uma vez registrado, viabiliza a abertura das matrículas (Brasil, 2017). A listagem dos ocupantes e das unidades, incorporada à CRF, substitui os procedimentos individuais que a via tradicional exigiria, e é nesse ponto que a engenharia registral da regularização mostra a sua potência, ao permitir que uma única cadeia procedimental produza a titulação simultânea de comunidades inteiras.

A Lei nº 13.465/2017 definiu o rol dos legitimados a requerer a Reurb, nele incluindo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os beneficiários, individual ou coletivamente, inclusive por cooperativas habitacionais e associações de moradores, os proprietários, loteadores e incorporadores, a Defensoria Pública em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público (Brasil, 2017). A abertura da legitimação reflete a compreensão de que a informalidade é problema de toda a sociedade, e não apenas dos ocupantes, e permite que a iniciativa parta de quem tenha interesse ou atribuição institucional. Na Reurb-S, os atos registrais são isentos de custas e emolumentos, remoção de barreira econômica que afastava a população pobre do sistema registral.

No plano registral, o assento da CRF produz efeitos técnicos. A regularização fundiária figura entre as hipóteses de abertura de matrícula sem origem registral em transcrição anterior, como anota a doutrina, “quando se abre matrícula sem origem registral em transcrição anterior, será mencionada outra circunstância que lhe deu origem, como, por exemplo, nos casos de regularização fundiária (art. 50, II, da Lei n. 13.465/17), ou usucapião extrajudicial” (Faria *et al.*, 2025, p. 245). O dado é expressivo, pois significa que o legislador autorizou o fôlio real a recomeçar onde a cadeia dominial se perdeu, sanando pela via administrativa lacunas que a técnica registral ordinária não toleraria. A aquisição originária operada pela legitimação fundiária e pela usucapião cumpre papel purificador, permitindo que as novas matrículas nasçam desoneradas do passivo jurídico da gleba de origem.

O detalhamento operacional desse procedimento, com a ata notarial, a planta assinada pelos titulares registrares e confinantes e o regime das notificações e do consentimento, será retomado no segundo capítulo, no quadro das formas extrajudiciais de regularização, evitando-se aqui a antecipação. Fique registrado o essencial, a rejeição do pedido extrajudicial não impede o ajuizamento da ação de usucapião, e a disciplina do consentimento dos titulares tabulares e confinantes, ponto sensível do desenho normativo, foi objeto de sucessivos ajustes regulamentares pelo CNJ, em busca do equilíbrio entre a segurança do procedimento e a sua efetividade (Brasil, 2015).

A comparação entre a usucapião e os instrumentos da Reurb revela uma divisão de trabalho entre as vias de regularização. A usucapião, mesmo na modalidade extrajudicial, permanece vocacionada às situações individuais, em que um possuidor reúne os requisitos da prescrição aquisitiva sobre imóvel determinado. A Reurb foi desenhada para o tratamento coletivo de núcleos inteiros, com a produção seriada de titulações a partir de um único procedimento. Entre os dois polos, figuras como a adjudicação compulsória extrajudicial e a retificação consensual atendem a irregularidades intermediárias. O operador do direito que atua no campo fundiário deve dominar esse repertório, escolhendo o instrumento adequado à patologia concreta. Entre as lacunas desse repertório figura a individualização de frações ideais em condomínios consolidados, situação que nenhum dos instrumentos referidos alcança com precisão e que encontrará resposta no instituto examinado no terceiro capítulo.

Não se ignore a contribuição dos mecanismos consensuais e negociais para a recomposição da regularidade dominial. A retificação de registro, judicial ou administrativa, corrige descrições imprecisas e ajusta o fôlio à realidade física do imóvel. A adjudicação compulsória, hoje admitida na via extrajudicial, supre a recusa ou os obstáculos à outorga da escritura definitiva pelo promitente vendedor, patologia frequente nos loteamentos antigos em que o empreendedor desapareceu sem titular os adquirentes. Os compromissos de compra e venda registrados, a cessão de direitos e a promessa de cessão compõem o arsenal contratual que, bem manejado, evita que novas gerações de adquirentes engrossem o estoque da informalidade. Em todos esses expedientes, a atuação do registrador e a fé pública notarial funcionam como filtros de juridicidade que protegem as partes e o sistema.

O funcionamento cotidiano do sistema apoia-se em princípios operacionais que interessam à regularização. Pelo princípio da instância ou rogação, o registrador atua mediante provocação do interessado, salvo exceções legais, o que faz da iniciativa dos legitimados o motor do procedimento registral. Pela especialidade objetiva, o imóvel deve estar descrito com precisão que o individualize, exigência que os assentamentos informais raramente atendem e que os projetos de regularização satisfazem por meio dos levantamentos topográficos e memoriais descritivos. Pela especialidade subjetiva, os titulares devem estar qualificados, o que demanda a identificação civil dos ocupantes que as listagens da Reurb documentam. Pela prioridade, o número de ordem da prenotação determina a preferência entre títulos contraditórios. Divergindo o interessado da exigência do oficial, instaura-se o procedimento de dúvida, decidido pelo juízo competente. Esse conjunto de regras é a gramática pela qual a regularização se escreve no fôlio real, e o seu domínio técnico separa os projetos exitosos daqueles que naufragam nas exigências qualificatórias.

A transformação tecnológica do registro altera as condições práticas da regularização. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), tornado obrigatório para as serventias imobiliárias do país pelo art. 76 da Lei nº 13.465/2017, estrutura-se em portal que compreende o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado, os sistemas de penhora *on-line*, o Ofício Eletrônico e a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, sob a gestão do ONR (Faria *et al.*, 2025). O atendimento remoto conecta os cartórios de registro de imóveis, proporcionando rapidez e segurança jurídica às transações e agilidade aos atos da Justiça (Faria *et al.*, 2025). Para as políticas de regularização em larga escala, que dependem do

cruzamento de bases cadastrais, da localização de matrículas dispersas e da prática simultânea de milhares de atos, a plataforma eletrônica reduz os tempos e os custos operacionais, removendo um dos gargalos da titulação em massa.

Ao lado dos instrumentos de aquisição do domínio pleno, o ordenamento contempla títulos de fruição com funções regularizadoras. A concessão de uso especial para fins de moradia assegura ao ocupante de imóvel público urbano, preenchidos os requisitos legais, direito oponível à administração, contornando a vedação constitucional à usucapião de bens públicos. A concessão de direito real de uso instrumentaliza destinações urbanísticas e habitacionais de áreas públicas, com registro na matrícula e circulação controlada. Tais figuras, embora não confirmem propriedade, inserem os beneficiários no sistema registral e lhes garantem estabilidade possessória, funcionando como degraus na formalização. A elas se somam o direito de superfície e a legitimação de posse, compondo um leque de respostas que permite calibrar a intensidade da titulação às circunstâncias de cada núcleo.

A arquitetura normativa recente aponta para a integração das bases fundiárias do país. O Sistema Eletrônico dos Registros Públicos, da Lei nº 14.382/2022, prevê a interoperabilidade entre as serventias e os sistemas nacionais, com atendimento remoto, extratos eletrônicos padronizados e intercâmbio de informações com a administração pública (Faria *et al.*, 2025). Para a regularização, as promessas dessa integração são consideráveis, pois parte das dificuldades práticas dos projetos decorre da fragmentação informacional entre cadastros municipais, bases fiscais, cartórios e órgãos fundiários. Um ecossistema registral interoperável permitirá diagnósticos territoriais, identificação das matrículas atingidas e acompanhamento da execução dos projetos, aproximando o país de um cadastro territorial multifinalitário articulado ao registro jurídico. O futuro da regularização passa por essa convergência entre a técnica registral e a tecnologia da informação.

A qualificação registral desempenha papel de garantia de juridicidade do processo. O registrador examina os títulos à luz do princípio da legalidade, com independência funcional e responsabilidade pessoal, e as divergências entre o interessado e a serventia se resolvem pelo procedimento de dúvida perante o juízo competente (Faria *et al.*, 2025). Essa filtragem técnica é o que confere aos títulos oriundos da regularização a mesma dignidade jurídica dos títulos tradicionais, evitando que a titulação em massa produza um registro de segunda categoria. A

experiência de outros países demonstra que programas de regularização sem rigor registral degeneram em novas camadas de insegurança, ao passo que a integração da regularização ao sistema registral ordinário, como fez o legislador brasileiro, preserva a unidade e a confiabilidade do fôlio real.

O balanço da experiência brasileira sugere que a regularização produz efeitos que ultrapassam a esfera individual dos beneficiários. A titulação regulariza o Município, que passa a dispor de cadastro territorial para o planejamento, a tributação e a prestação de serviços. Regulariza o mercado, que incorpora ativos antes invisíveis e vê reduzidos os custos de transação e de diligência. Regulariza a democracia patrimonial, ao converter em proprietários, com as prerrogativas e responsabilidades correspondentes, cidadãos que a economia formal mantinha como ocupantes tolerados. A moradia segura repercute sobre a saúde, a escolarização, o acesso ao crédito e a disposição para investir na melhoria do imóvel, numa cadeia documentada pelos estudos de políticas públicas.

Retome-se a ressalva lançada na seção anterior. A regularização que se esgota no papel, sem urbanização, sem saneamento e sem integração à cidade formal, frustra os objetivos da lei e pode agravar a vulnerabilidade dos ocupantes. Por isso o desenho normativo da Reurb condiciona a titulação ao projeto de regularização e aos compromissos de implantação de infraestrutura, e por isso a doutrina insiste em que a dimensão registral, embora indispensável, é apenas uma das faces do fenômeno. A regularização plena é a que reconcilia o assentamento com a ordem urbanística, o título com a posse e o cadastro com o território, realizando a segurança jurídica estática do morador e a segurança dinâmica do tráfico imobiliário.

Cumprido recolocar a regularização no quadro teórico deste capítulo. Da perspectiva da função social, a titulação dos ocupantes realiza o programa constitucional em três frentes, ao assegurar a moradia como direito social, ao converter possuidores precários em proprietários plenos, aptos a exercer as faculdades dominiais em consonância com as finalidades econômicas e sociais do bem, e ao reordenar o território segundo as exigências urbanísticas e ambientais. Da perspectiva do mercado, a regularização transforma ativos imobilizados pela incerteza em riqueza negociável, amplia a base de garantias do crédito e expande o universo de contribuintes e consumidores formais. As duas perspectivas convergem na figura do registro, instituição que, com apoio em Grau (2010) e na doutrina registral, fornece a calculabilidade e a previsibilidade de que o cidadão e a economia necessitam.

O percurso deste capítulo partiu da funcionalização do domínio, passou pela constituição jurídica do mercado imobiliário e desembocou na regularização como ponto de encontro entre justiça social e racionalidade econômica. Ficou assentado que a propriedade contemporânea é situação jurídica complexa, permeada de deveres, que o mercado depende do direito para existir e que a informalidade fundiária fere, a um só tempo, a função social e a eficiência econômica. Esse instrumental será mobilizado nos capítulos seguintes. O segundo capítulo aprofundará a segurança jurídica como razão do regime da propriedade, o conflito que nasce da irregularidade fundiária e as vias extrajudiciais pelas quais o sistema se recompõe; o terceiro examinará o instituto da estremação, criação da prática registral brasileira voltada à individualização de frações em condomínios consolidados, com destaque para a regulamentação editada no Estado de Goiás, sob as premissas aqui estabelecidas.

Cabe uma palavra de síntese sobre o estatuto do que se expôs. As três seções deste capítulo não descrevem compartimentos estanques, mas perspectivas complementares de um fenômeno normativo, a ordenação jurídica da riqueza imobiliária em uma sociedade que se pretende livre, justa e solidária, como proclama o art. 3º, inciso I, da CF/1988. A função social responde à pergunta sobre o para quê da propriedade; a análise institucional do mercado responde ao como da sua circulação; a regularização responde ao que fazer quando a realidade social se descola do desenho normativo. Nenhuma das três respostas se sustenta isolada. A função social sem mercado formal degenera em retórica; o mercado sem função social reproduz exclusão; a regularização sem ambos se reduz a expediente cartorial. É da articulação das três dimensões que se extrai o programa normativo que orientará os capítulos seguintes.

2 A SEGURANÇA JURÍDICA DA PROPRIEDADE E AS VIAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIZAÇÃO

O primeiro capítulo demonstrou que a propriedade imobiliária contemporânea se sustenta sobre um tripé formado pela função social, pela inserção no mercado juridicamente constituído e pela regularização como ponto de convergência entre a perspectiva social e a econômica do domínio. Este capítulo dá o passo seguinte. Se a regularização é o remédio, cumpre examinar a doença que ela combate e o modo de administrá-lo, o que envolve compreender a segurança jurídica como valor do regime da propriedade, diagnosticar a irregularidade fundiária como fonte de conflito e mapear as vias extrajudiciais pelas quais o ordenamento brasileiro vem promovendo a recondução dos imóveis informais ao fólio real.

A escolha do fio condutor não é arbitrária. Viu-se que a posse foi historicamente reconhecida entre nós como o caminho para a regularização da propriedade, e que a publicidade do registro imobiliário se tornou essencial à consolidação do domínio privado no Brasil (Faria *et al.*, 2025). Viu-se que a posse viciada e o título imperfeito atravessam a experiência fundiária nacional desde as sesmarias, alimentando um contencioso que a dogmática civilista conhece (Aghiarian, 2010). A doutrina adverte que a regularização de ocupações consolidadas, sobretudo sobre áreas públicas, reclama interpretação cuidadosa, sob pena de fomentar novas ocupações irregulares e aprofundar a questão fundiária brasileira (Pinheiro, 2020 *apud* Cassettari; Salomão, 2022). É nesse terreno que a atividade notarial e registral, alçada pela doutrina processual à condição de peça do acesso à justiça, oferece as suas potencialidades (Fux, 2022).

O tema é atual. A última década assistiu, no Brasil, a uma guinada normativa em direção à estabilidade, com a reforma da LINDB pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, a valorização dos precedentes pelo CPC de 2015 e a consolidação, pelo CNJ, de um corpo normativo nacional para as serventias extrajudiciais. Em todas essas frentes, o legislador e o regulador perseguiram o mesmo objetivo, reduzir a surpresa e ampliar a previsibilidade, e o campo fundiário foi um dos beneficiários desse movimento, como as próximas páginas procuram demonstrar.

O capítulo se organiza em quatro seções. A primeira examina as relações entre segurança jurídica e propriedade, mostrando que o domínio imobiliário é uma promessa de estabilidade que o ordenamento faz ao titular e à sociedade. A segunda

dedica-se à irregularidade fundiária e ao conflito que dela decorre, articulando o diagnóstico jurídico com a leitura que a economia política oferece do fenômeno. A terceira apresenta as formas de regularização disponíveis na via extrajudicial, da usucapião administrativa à adjudicação compulsória perante o registro de imóveis. A quarta insere essas formas no movimento de extrajudicialização da regularização da propriedade, investigando os seus fundamentos, as suas vantagens e os seus limites.

Convém explicitar o lugar deste capítulo na dissertação. O primeiro capítulo operou no plano dos fundamentos, respondendo o que é a propriedade funcionalizada, como o mercado imobiliário se constitui juridicamente e por que a regularização interessa à justiça social e à eficiência econômica. Este segundo capítulo opera no plano das instituições, respondendo quem garante a estabilidade do domínio, o que acontece quando essa garantia falha e por meio de quais órgãos e procedimentos o sistema se recompõe. O terceiro capítulo descenderá ao instituto específico que é o objeto da pesquisa, de modo que as três partes formam um movimento de aproximação, do geral ao particular, da teoria à técnica.

2.1 SEGURANÇA JURÍDICA E PROPRIEDADE

A segurança jurídica é daquelas noções que o direito pressupõe em tudo o que faz, mas raramente se detém a definir. A doutrina administrativista preencheu essa lacuna. Para Alexandre Mazza:

O princípio da segurança jurídica é um fundamento geral do ordenamento, sendo aplicável a todos os ramos do Direito. Seu conteúdo volta-se à garantia de estabilidade, ordem, paz social e previsibilidade das atuações estatais. Alinha-se à finalidade primeira da ordem jurídica que é propiciar segurança e estabilidade no convívio social, evitando mudanças abruptas, sobressaltos e surpresas decorrentes de ações governamentais (Mazza, 2023, p. 241).

O mesmo autor observa que diversos institutos refletem a proteção da segurança jurídica, entre eles a decadência, a prescrição, a preclusão, a usucapião, a convalidação, a coisa julgada e o direito adquirido (Mazza, 2023). A menção à usucapião não é fortuita, pois revela que a aquisição da propriedade pelo decurso do tempo é um mecanismo de estabilização de situações consolidadas, ideia que percorrerá este capítulo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro decompõe o princípio em duas dimensões, os aspectos “objetivo (estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (proteção à confiança)” (Di Pietro, 2023, p. 243), acrescentando que a proteção da

confiança legítima do administrado quanto à validade dos atos do poder público encontrou inspiração no direito alemão e se incorporou ao direito positivo brasileiro (Di Pietro, 2023).

A visão clássica da segurança jurídica desdobra-se em institutos de refinamento. Fala-se em proteção à confiança legítima, em teoria dos atos próprios, na vedação do *venire contra factum proprium* e na vinculação aos precedentes, temáticas que renovaram o tratamento da matéria na Europa e no Brasil (Mazza, 2023). O núcleo permanece o mesmo, o de que o direito existe para estabilizar expectativas. Trata-se, nas palavras de Mazza, de um elemento conservador inserido na ordem normativa visando à manutenção do *status quo*, de modo a “evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando manifestadas em atos ilegais” (Mazza, 2023, p. 241). O seu principal emprego no direito administrativo está na proibição de aplicação retroativa de novas interpretações de dispositivos legais, regra do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Mazza, 2023).

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, elevou essa preocupação ao plano da interpretação do direito público, definindo parâmetros interpretativos obrigatórios para assegurar segurança jurídica na criação e na aplicação do direito (Mazza, 2023). O seu art. 24, ao proteger as orientações gerais da época em que o ato foi praticado, resguarda o princípio nos dois aspectos, o objetivo, relativo à estabilidade das relações jurídicas, e o subjetivo, que protege a confiança legítima do administrado quanto à validade dos atos do poder público (Di Pietro, 2023). Essas construções interessam ao campo registral e fundiário. O cidadão que estrutura a sua vida patrimonial sobre um assento registral, sobre uma certidão ou sobre uma orientação administrativa consolidada não pode ser surpreendido pela mudança retroativa dos critérios, e os procedimentos de regularização, que se estendem por meses e envolvem atos encadeados de múltiplos órgãos, dependem dessa estabilidade de regime.

A confiança legítima produz efeitos sobre atos administrativos inválidos. A doutrina admite a manutenção de atos ilegais quando o prejuízo da anulação for maior do que o da sua conservação, a preservação dos atos praticados por funcionário de fato, e o ordenamento fixa prazo decadencial para que a administração anule os atos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários de boa-fé (Di Pietro, 2023).

Transposta para o universo fundiário, essa lógica explica institutos que de outro modo pareceriam anômalos. A convalidação de parcelamentos implantados em desconformidade, o aproveitamento de atos registrais imperfeitos e a regularização de núcleos informais consolidados são expressões da ideia de que a estabilidade das situações constituídas, conjugada à boa-fé e ao decurso do tempo, prevalece sobre a legalidade estrita. A regularização fundiária é a aplicação em escala social do princípio da proteção à confiança.

A filosofia do direito conhece a mesma ideia sob o nome de certeza do direito. Ao reconstruir as origens do positivismo jurídico e da codificação, Norberto Bobbio identifica na certeza um dos fatores ideológicos da moderna organização das fontes, princípio “segundo o qual os associados podem ter do direito um critério seguro de conduta somente conhecendo antecipadamente, com exatidão, as conseqüências de seu comportamento” (Bobbio, 1995, p. 79-80). E arremata que a certeza só é garantida quando existe um corpo estável de leis (Bobbio, 1995). A lição aplica-se ao regime da propriedade imobiliária, campo em que o cidadão precisa saber, com antecedência e exatidão, o que é seu, o que é do vizinho e o que pode ser oposto a terceiros.

O contexto histórico da lição de Bobbio enriquece a sua compreensão. O princípio da certeza operou como um dos motores da codificação moderna, alimentando a expectativa de que um corpo estável e completo de leis permitisse ao cidadão prever as conseqüências de cada conduta e reduzisse o intérprete à explicitação lógica do que a lei contém (Bobbio, 1995). A experiência posterior demonstrou os exageros desse ideal, e o positivismo o reconheceu, mas o valor que o anima não perdeu atualidade. No campo imobiliário, a certeza reclamada pelo tráfico não é a certeza abstrata dos códigos, mas uma certeza documental e operativa, produzida ato a ato pelas serventias, e a crítica ao formalismo não deve ser confundida com desprezo pela forma. No registro de imóveis, a forma é a substância da garantia, pois é ela que permite a qualquer terceiro conhecer, com exatidão e antecedência, a situação jurídica do bem que pretende adquirir ou financiar.

O estatuto constitucional da propriedade completa esse quadro com um repertório de garantias. Além de assegurar o direito no art. 5º, inciso XXII, e de submetê-lo à função social no inciso seguinte, a CF/1988 disciplina as hipóteses de sacrifício do domínio, exigindo lei e justa indenização para a desapropriação, indenização ulterior para a requisição em caso de perigo público iminente e reservando à pequena propriedade rural trabalhada pela família a impenhorabilidade

por débitos da atividade produtiva (Moraes, 2017). O texto veda o confisco como pena ordinária e circunscreve a expropriação sem indenização a hipóteses previstas. Esse desenho compõe o estatuto constitucional da propriedade, no qual cada intervenção possível é tipificada com os seus pressupostos e o seu procedimento, porque a previsibilidade do sacrifício é parte da garantia (Moraes, 2017).

O exame comparado das duas dimensões do princípio revela uma peculiaridade do campo registral. Na maior parte do direito público, a segurança objetiva e a confiança subjetiva podem entrar em tensão, como quando a anulação do ato ilegal, exigida pela legalidade, sacrifica a confiança do beneficiário de boa-fé. No registro de imóveis, as duas dimensões convergem, pois a estabilidade do assento é, ao mesmo tempo, a garantia objetiva do sistema e o objeto da confiança de cada adquirente. Essa convergência explica a resistência do fôlio real às invalidações retroativas e o cuidado da jurisprudência em preservar os terceiros de boa-fé mesmo quando reconhece vícios na cadeia dominial, orientação que o princípio da concentração reforçou (Faria *et al.*, 2025). O registro é um dos raros ambientes institucionais em que proteger o sistema e proteger o indivíduo são, na maioria dos casos, a mesma operação.

A segurança jurídica dialoga com a boa-fé objetiva e com a teoria da aparência. A vedação do comportamento contraditório, na fórmula do *venire contra factum proprium*, impede que o sujeito frustre a confiança que o seu próprio comportamento despertou, e a tutela da aparência protege quem contratou fiado em situações exteriores socialmente reconhecíveis (Mazza, 2023). No tráfico imobiliário, essas figuras convergem para o registro, que é a aparência institucionalizada. Quem negocia com o titular tabular confia num comportamento estatal, o assento público, e não numa impressão subjetiva, razão pela qual a proteção do terceiro de boa-fé alcança aqui a sua forma mais acabada. O princípio da concentração dos atos na matrícula, examinado no primeiro capítulo, é o desdobramento dessa premissa, pois só se pode exigir que o adquirente confie no registro se tudo o que lhe é oponível estiver no registro.

Na jurisdição, o mesmo valor se manifesta na disciplina dos precedentes e na modulação de efeitos das viradas interpretativas, com a recepção, entre nós, da técnica do *prospective overruling*, que preserva as situações constituídas sob a orientação superada (Mazza, 2023). A doutrina comentarista do CC insiste em que o sistema de presunções registrais dos arts. 1.245 a 1.247 compõe um regime

equilibrado, no qual o adquirente permanece havido como dono enquanto o registro não for invalidado por ação própria, e a retificação devolve o fôlio à verdade sem sacrificar os terceiros de boa-fé (Peluso, 2024). Estabilidade das relações, proteção da confiança e possibilidade controlada de correção são as três notas de qualquer sistema de segurança, e o registro imobiliário brasileiro as reúne com nitidez institucional.

Não é por acaso que os diagnósticos internacionais sobre desenvolvimento e pobreza convergiram para a questão dos direitos de propriedade documentados. A tese de Hernando de Soto, referida acima na recepção que lhe dá a doutrina brasileira, sustenta que os ativos dos pobres do mundo em desenvolvimento constituem capital morto, riqueza que existe fisicamente mas não pode ser alavancada porque carece de representação formal no sistema legal (Morais, 2023). Pode-se discutir a ênfase titulista da receita, como se fez no primeiro capítulo, mas o cerne do diagnóstico é dificilmente contestável, e ele é a tradução econômica da lição de Burtet acima transcrita. A segurança que o sistema não gera para as situações que lhe são alheias tem um preço, e esse preço é pago, sob a forma de patrimônio desvalorizado e crédito inacessível, por quem menos pode pagá-lo.

Há uma peculiaridade que aproxima a segurança jurídica e a propriedade de modo mais íntimo do que sucede com os demais direitos. Enquanto as liberdades clássicas preexistem à ordem estatal, a propriedade é construída pelo direito. Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco expõem o ponto ao anotar que a vida, a locomoção e a manifestação de opinião pertencem à natureza do ser humano, ao passo que “é a ordem jurídica que converte o simples ter em propriedade” (Mendes; Branco, 2023, p. 484). A proteção constitucional do direito de propriedade não teria sentido sem as normas legais relativas ao direito de propriedade e ao direito de sucessão (Mendes; Branco, 2023). Pontes de Miranda, invocado pelos mesmos autores, qualificava a propriedade privada como instituto jurídico amparado por garantia institucional, a significar que o legislador pode conformar o seu conteúdo, sendo-lhe vedado suprimir o instituto (Mendes; Branco, 2023). Recorde-se a lição de Grau examinada no primeiro capítulo, para quem os princípios da ordem econômica gravitam em torno dos regimes jurídicos da propriedade e do contrato. Se a propriedade é criatura da ordem jurídica, a segurança jurídica não é um adorno do domínio, mas a sua condição de existência.

Essa constatação encontra eco na tradição contratualista que fundamenta o pensamento político moderno. Heloisa Silveira Fernandes de Moraes, ao examinar a importância do sistema registral imobiliário para a geração de riqueza, recorda que a legitimação da propriedade é inviável num sistema em que a posse momentânea representasse direito à propriedade, e recupera a formulação de Rousseau:

O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que com ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui. Para que não haja engano a respeito dessas compensações, importa distinguir entre a liberdade natural, que tem por limites apenas as forças do indivíduo, e a liberdade civil, que é limitada pela vontade geral, e ainda entre a posse, que não passa do efeito da força ou do direito do primeiro ocupante, e a propriedade, que só pode fundar-se num título positivo (Rousseau, 1996, p. 26).

A mesma autora agrega a advertência de Hernando de Soto, para quem a legitimidade dos sistemas de propriedade repousa no reconhecimento social:

A ideia de que os contratos sociais são a base das leis bem-sucedidas vem dos tempos de Platão, que pensava que a legitimidade tinha de se fundar em algum tipo de contrato social. Mesmo Immanuel Kant, em suas declarações contra Locke, escreveu que um contrato social tem de preceder a posse real; todo direito de propriedade emana do reconhecimento social da legitimidade de uma reivindicação do direito (De Soto, 2001 *apud* Moraes, 2023, p. 20).

Posse fundada na força do primeiro ocupante de um lado, propriedade baseada em título positivo de outro. A distinção rousseauniana ilumina o problema fundiário brasileiro, pois o que separa o ocupante informal do proprietário pleno é o título positivo socialmente reconhecido, e a instituição que produz, guarda e publica esses títulos é o registro de imóveis. No Brasil, o aparato registral, examinado no primeiro capítulo, cumpre essa missão sob o comando da LRP, destinada a assegurar a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, na dicção do seu art. 1º (Brasil, 1973). A doutrina anota que a LRP vem “garantindo a autenticidade e eficácia dos atos jurídicos, contribuindo para a segurança jurídica e a transparência das relações sociais e econômicas no país” (Faria *et al.*, 2025, p. 93).

O elo entre o registro e a segurança do domínio foi construído pela legislação brasileira. Como observa Venosa, “o Código Civil de 1916 fortaleceu o sistema do registro público ao introduzir a transcrição como forma de aquisição da propriedade imobiliária, estabelecendo sua presunção *iuris tantum*” (Venosa, 2023, p. 383). Walter Ceneviva acentua que a publicidade registral serve para garantir a oponibilidade dos direitos inscritos perante terceiros, convertendo a situação jurídica individual em dado

social conhecível (Ceneviva, 2010). Os assentos registrais fazem prova plena e gozam de fé pública, atributo que os distingue de qualquer outro repositório de informações patrimoniais (Almada *et al.*, 2024). Tiago Machado Burtet resume o ponto:

Se alguém pretende obter informação sobre a propriedade imobiliária não será em outro local que não o Registro de Imóveis. O sistema outorga, portanto, segurança jurídica àquele que o integra. Não é possível gerar essa segurança para as situações alheias ao sistema (Burtet, 2012, p. 137).

A frase final da lição merece ser sublinhada, pois contém o diagnóstico da seção seguinte. A segurança jurídica registral é um bem de clube, que protege quem está dentro do sistema e desampara quem está fora. O imóvel matriculado desfruta da presunção de veracidade, da oponibilidade *erga omnes*, do acesso ao crédito e da tutela do titular tabular. O imóvel à margem do fôlio real vive na precariedade, sujeito à disputa, à sobreposição de pretensões e à desvalorização. Recordem-se as categorias examinadas no primeiro capítulo, a segurança jurídica estática, que protege o titular inscrito contra a privação do seu direito sem a sua participação, e a segurança jurídica dinâmica, que protege o terceiro de boa-fé, a sociedade e o mercado que confiam no registro (Faria *et al.*, 2025). Ambas pressupõem o ingresso no sistema; nenhuma socorre o possuidor informal.

No plano infraconstitucional, a arquitetura registral da segurança repousa sobre princípios operativos já visitados no primeiro capítulo e que aqui reaparecem sob o ângulo funcional. A prioridade, na ordem cronológica da prenotação, resolve o concurso de direitos contraditórios pela precedência do protocolo, e a prenotação de certos títulos suspende a qualificação dos posteriores, ordenando o fluxo de pretensões sobre a mesma matrícula (Cassettari; Salomão, 2022). A especialidade garante que cada assento se refira a um imóvel individuado e a titulares qualificados. A continuidade assegura o encadeamento das titularidades, impedindo o salto registral. A fé pública confere aos assentos a força de prova plena que os distingue de qualquer registro privado (Almada *et al.*, 2024). O conjunto forma um sistema de produção institucional de confiança, no qual cada princípio responde por uma dimensão da certeza, quem, o quê, quando e em que ordem.

O efeito constitutivo do registro nas aquisições entre vivos, reafirmado pelos arts. 1.227 e 1.245 do CC, faz do assento não a prova do direito, mas o modo da sua aquisição, de sorte que, no Brasil, quem não registra não é dono, por mais perfeito

que seja o título (Brasil, 2002). A presunção de veracidade que daí decorre é relativa, admitindo retificação e invalidação, e essa relatividade, longe de enfraquecer o sistema, o torna compatível com a verdade material e com a função social, pois permite corrigir o fôlio quando ele se descola da realidade (Venosa, 2023). O ponto foi examinado no primeiro capítulo e será retomado na terceira seção, pois a regularização extrajudicial se move nesse espaço de ajuste entre o registro e o fato.

A segurança jurídica registral projeta-se sobre o sistema de crédito e sobre o mercado imobiliário, na linha do que se demonstrou no capítulo anterior. A garantia real só cumpre a sua função econômica se o credor puder confiar na titularidade do garantidor e na ausência de ônus ocultos, e essa confiança é tributária da qualidade do fôlio real. Os avanços de concentração dos atos na matrícula e de integração eletrônica das serventias são reformas de segurança jurídica, ainda quando anunciadas como medidas de desburocratização. Cada informação que migra dos arquivos dispersos para a matrícula única reduz o espaço da surpresa, e a redução da surpresa é, como visto com Mazza e Di Pietro, o cerne do princípio.

A CF/1988 garante o direito de propriedade no caput e no inciso XXII do art. 5º, vinculando-o à função social no inciso XXIII, e o rol das intervenções legítimas sobre o domínio, da desapropriação à requisição administrativa, é disciplinado pelo texto constitucional (Moraes, 2017). O constituinte desenhou um regime de estabilidade qualificada, em que o titular sabe de antemão em que hipóteses, por qual procedimento e mediante qual indenização poderá ser privado do bem. Alexandre de Moraes acentua que as normas constitucionais sobre a propriedade compõem um estatuto de proteção, que se estende da inviolabilidade do domicílio à vedação do confisco (Moraes, 2017). A segurança jurídica da propriedade não é apenas um subproduto da técnica registral, mas um compromisso constitucional que se desdobra em garantias materiais e procedimentais.

O conceito constitucional de propriedade é mais amplo do que o civilístico. Desde a Constituição de Weimar admite-se que a garantia dominial abrange não só a propriedade sobre bens móveis ou imóveis, mas os demais valores patrimoniais (Mendes; Branco, 2023). Essa amplitude dilata o âmbito de proteção e reforça o papel do legislador na definição do conteúdo do direito, o que devolve o problema à calibragem entre estabilidade e conformação social examinada no primeiro capítulo. A propriedade constitucionalmente adequada é a que combina segurança para o titular com permeabilidade às exigências da função social, e o instrumento técnico

dessa combinação é o sistema registral, apto a documentar as titularidades e os ônus, as restrições e os compromissos que sobre elas incidem.

A publicidade registral, examinada no primeiro capítulo como pedra angular do sistema, desdobra-se em três exigências, a cognoscibilidade, pela qual as informações registradas devem ser acessíveis aos interessados, a confiabilidade, pela qual o registro deve operar segundo regras preestabelecidas que assegurem consistência, e a calculabilidade, entendida como expectativa de manutenção dos entendimentos firmados sobre questões idênticas (Faria *et al.*, 2025). O paralelo com a teoria geral da segurança jurídica é evidente. O registro de imóveis é uma máquina de produzir os três bens que a doutrina administrativista identifica no princípio, informação acessível, regra estável e critério previsível, aplicados às titularidades imobiliárias. Quando qualquer das três exigências falha, o sistema adoece, e as patologias são conhecidas, o registro opaco que ninguém consulta, a qualificação errática que surpreende o usuário e a jurisprudência administrativa oscilante que impede o planejamento dos atos.

A segurança jurídica não deve ser confundida com imobilismo, e a doutrina distingue a estabilidade das relações constituídas da petrificação do direito objetivo. O ordenamento muda, e deve mudar, para acompanhar a sociedade; o que o princípio exige é que a mudança respeite as posições consolidadas sob o regime anterior e se projete para o futuro com regras de transição racionais (Di Pietro, 2023). No campo fundiário, essa distinção tem rendimento prático. As reformas da legislação registral e de regularização, do Estatuto da Cidade à Lei nº 14.382/2022, alteraram os procedimentos sem desconstituir as titulações já praticadas, e é essa continuidade que permite ao sistema evoluir sem trair a confiança de quem nele ingressou. A segurança jurídica é menos um freio do que um método de mudança, e a história recente da regularização brasileira é um estudo de caso desse método.

O tempo é o aliado silencioso da segurança jurídica da propriedade. A prescrição aquisitiva converte a posse prolongada em domínio, a decadência estabiliza os atos anuláveis não impugnados, e os prazos registrais de prenotação e de dúvida ordenam a formação das situações jurídicas. Em todos esses mecanismos, o ordenamento faz uma aposta, a de que a paz social vale mais, a partir de certo ponto, do que a reabertura indefinida das controvérsias. A usucapião, que reaparecerá nas seções seguintes como instrumento de regularização, é a expressão dessa aposta no campo dominial, e a sua legitimidade repousa na conjugação entre o tempo,

a inércia do titular formal e a atuação funcionalizada do possuidor, tríade que o primeiro capítulo examinou sob a função social e que aqui se revela como técnica de segurança.

É possível formular a tese que orientará o restante do capítulo. A segurança jurídica da propriedade imobiliária no Brasil é juridicamente robusta e socialmente seletiva. Robusta, porque o arcabouço normativo, da CF/1988 à LRP, passando pelo CC de 2002, oferece ao imóvel matriculado um grau de proteção comparável ao dos sistemas mais desenvolvidos. Seletiva, porque essa proteção alcança apenas a parcela do território que ingressou no sistema registral, deixando à míngua um contingente de situações possessórias consolidadas. O desafio da política fundiária brasileira não é criar segurança jurídica, mas universalizá-la, e as seções seguintes examinam o custo social da seletividade e os caminhos da universalização.

A tese da seletividade prepara a transição para a seção seguinte e explica a divisão de trabalho entre os capítulos. O primeiro capítulo perguntou o que a propriedade deve ser; esta seção respondeu o que a segurança jurídica entrega e a quem; a próxima examinará o que acontece no território em que a entrega não ocorre. Conflito e informalidade são o verso da mesma moeda cuja face acabou de ser descrita, e cada garantia aqui exposta reaparecerá adiante como carência, cada presunção como incerteza e cada blindagem como vulnerabilidade, na proporção em que se cruza a fronteira entre o imóvel matriculado e a posse sem título.

2.2 IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E CONFLITO

Toda ordem jurídica convive com alguma distância entre a norma e o fato. No campo fundiário brasileiro, essa distância assumiu proporções estruturais, e compreendê-la exige revisitar a formação histórica da propriedade nacional, já esboçada no primeiro capítulo e retomada sob o ângulo do conflito. A doutrina registral resume o percurso:

A história da propriedade privada no Brasil é intrinsecamente ligada à sua colonização e à influência da Coroa Portuguesa. Desde os primórdios do descobrimento do território, passando pelas capitanias hereditárias e as concessões por sesmarias, até os sistemas modernos de registro imobiliário, a propriedade privada evoluiu de forma complexa. [...] inicialmente, observa-se uma postura contratual associada à posse. Posteriormente, a publicidade do registro imobiliário se tornou essencial, com a posse sendo reconhecida como o caminho para a regularização formal da propriedade (Faria *et al.*, 2025, p. 28).

O dado decisivo desse percurso, cuja cronologia normativa foi reconstituída no primeiro capítulo, é que a ocupação do território sempre correu à frente da documentação jurídica, das sesmarias sem cadastro ao registro paroquial declaratório. Sobre essa herança incidiu, no século XX, a urbanização mais acelerada do hemisfério, e o resultado foi o quadro descrito no capítulo anterior com apoio em Arruda Falcão, o predomínio quantitativo das formas informais de acesso ao solo urbano. A irregularidade fundiária brasileira não é um desvio episódico, mas o modo histórico pelo qual parte majoritária da população resolveu, à margem do direito oficial, o seu problema de moradia, e é sobre esse pano de fundo que o conflito examinado nesta seção se arma.

Cumpra precisar o vocabulário. A irregularidade dominial diz respeito à ausência ou imperfeição do título de propriedade, e vai do ocupante sem documento ao adquirente por contrato de gaveta não registrado. A irregularidade urbanística respeita ao descompasso entre o assentamento e as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. A irregularidade ambiental envolve a ocupação de áreas de preservação ou de risco. As três dimensões frequentemente se sobrepõem, e é essa sobreposição que torna o fenômeno resistente às soluções simples. A posse defeituosa é classificada pela civilística segundo os vícios da violência, da clandestinidade e da precariedade, transmitindo-se com a sua feição a todos os sucessores, salvo a interrupção da cadeia por terceiro de boa-fé (Agharian, 2010). O parcelamento irregular do solo ofende o adquirente e a coletividade, como acentua Agharian ao tratar dos loteamentos executados sem as obras e os registros exigidos por lei:

A ofensa não é apenas ao promissário comprador, que assina um contrato de adesão pensando estar adquirindo um lote dentro de uma estrutura urbana, e depois passa a pagar por aquilo que já deveria estar feito, mas é principalmente um ataque frontal ao interesse público, que somente seria respeitado e atendido se o parcelamento atendesse às exigências legais (Agharian, 2010, p. 296).

A venda de lotes em parcelamentos não registrados é vedada pelo art. 37 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e a jurisprudência administrativa dos tribunais de justiça consolidou a impossibilidade de convalidação desses negócios (Agharian, 2010). Nada disso impediu a proliferação dos loteamentos clandestinos e irregulares, porque a demanda habitacional insatisfeita sempre encontrou

empreendedores dispostos a lotear sem licença e adquirentes sem alternativa de acesso ao mercado formal. Cada lote vendido inaugura uma cadeia de transmissões apartada do fôlio real, que décadas depois desafiará os instrumentos de regularização examinados na seção seguinte.

A tipologia da informalidade brasileira é vasta e conhece gradações. No extremo mais precário situam-se as ocupações espontâneas sobre áreas públicas ou privadas, sem lastro documental, em terrenos ambientalmente sensíveis. Num degrau intermediário estão os loteamentos clandestinos, implantados sem aprovação nem registro, e os irregulares, aprovados mas executados em desconformidade com o projeto ou não registrados. Seguem-se os contratos de gaveta em parcelamentos e conjuntos habitacionais regulares, nos quais a cadeia registral existiu e foi rompida pelas transmissões informais. No meio rural, avultam os condomínios de fato resultantes de sucessões não partilhadas e de vendas de partes certas documentadas por recibos particulares, situação que multiplica frações ideais sem correspondência com a ocupação do solo. Cada estrato reclama instrumento próprio de regularização, e a eficácia das políticas depende do diagnóstico de cada camada.

À informalidade de necessidade soma-se a informalidade de fraude. A grilagem, expediente de apropriação de terras públicas e alheias mediante títulos forjados e cadeias dominiais fabricadas, explora as fragilidades históricas do cadastro fundiário nacional. O sistema registral reage com os seus anticorpos, o cancelamento e o bloqueio de matrículas viciadas, a retificação e a averbação de indisponibilidades, e o controle qualificador exercido a cada novo título (Ceneviva, 2010). A repressão pontual não basta onde a base cadastral permanece lacunosa, pois cada vazio informacional é um convite à fabricação de direitos. Também por isso a regularização massiva interessa à higidez do sistema, na medida em que preenche com titularidades verídicas os espaços que a fraude poderia ocupar.

O quadro rural apresenta a questão das terras devolutas, herança do desencontro entre sesmarias, posses e registro paroquial. A CF/1988 compatibilizou a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, exigindo aprovação do Congresso Nacional para alienações e concessões de áreas superiores a dois mil e quinhentos hectares (Moraes, 2017). A discriminação das terras devolutas, tarefa inconclusa em vastas regiões, permanece pressuposto de qualquer ordenamento fundiário, pois sem saber o que é público não se sabe o que pode ser privado. Sobre esse pano de fundo se

desenrolam os conflitos agrários que a crônica nacional conhece, envolvendo posseiros, grileiros, comunidades tradicionais e o Estado, num contencioso que a via judicial jamais conseguiu processar em tempo civilizado.

A leitura crítica da economia política, iniciada no primeiro capítulo com Marx e Harvey, ajuda a compreender por que a informalidade não é acidente, mas produto do processo de mercantilização do solo. A formação da propriedade moderna foi um processo de desapossamento, no qual massas humanas foram despojadas dos seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho, e, como escreve Marx a propósito da expropriação do campesinato, “a história dessa expropriação está gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo” (Marx, 2013, p. 962). Christian Iber, em comentário ao Livro I de *O capital*, destaca que Marx critica a Economia Política, “a qual representa a acumulação primitiva muito idilicamente como resultado da parcimônia e da dedicação”, quando a investigação histórica revela a violência do processo de separação entre os produtores e a terra (Iber, 2013, p. 52). O paralelo com a experiência fundiária brasileira é iniludível. Também aqui a concentração da terra titulada e a multidão de possuidores sem título são as duas faces de um mesmo processo histórico de apropriação.

O aporte crítico de Marx não se limita à denúncia da violência fundadora. O capítulo sobre a acumulação primitiva documenta os mecanismos jurídicos do desapossamento, dos cercamentos parlamentares dos campos comuns à legislação repressiva contra os expropriados, mostrando que o direito não foi espectador, mas instrumento da expropriação (Marx, 2013). Christian Iber sublinha a atualidade dessa tese para as economias de mercado desenvolvidas, nas quais os processos de separação entre produtores e meios de produção se renovam sob formas jurídicas sofisticadas (Iber, 2013). A lição interessa ao jurista da regularização. Se o direito pode ser técnica de exclusão fundiária, pode ser técnica de inclusão, e a escolha não está nas normas abstratamente consideradas, mas no desenho institucional concreto e na direção política da sua aplicação. Os instrumentos examinados na próxima seção nasceram de uma decisão política de inverter o vetor histórico, colocando a forma jurídica a serviço da incorporação dos despossuídos.

Harvey acrescenta que a espoliação contemporânea opera pela via financeira e pela supressão de direitos difusos e comuns, convertendo em mercadoria o que antes circulava fora do mercado (Harvey, 2008). A observação recomenda vigilância no desenho das políticas de titulação, pois a formalização que entrega o título sem

proteger o titular pode funcionar como antessala da expulsão pelo mercado, na dinâmica de gentrificação referida no primeiro capítulo. O contraponto não infirma a política de regularização, mas qualifica o seu desenho, reclamando salvaguardas de permanência, prioridade às modalidades de interesse social e atenção ao contexto econômico dos núcleos regularizados. A regularização emancipatória é a que converte o morador em proprietário seguro, não a que o converte em vendedor forçado da própria moradia valorizada.

David Harvey descreveu a acumulação por espoliação como traço permanente do capitalismo contemporâneo, nela incluindo a supressão de formas comunitárias e populares de acesso aos bens e a captura de ativos situados fora do circuito mercantil (Harvey, 2008). No plano imobiliário, o mesmo autor lembra que, “em determinadas condições, o proprietário da terra tem um forte incentivo para permanecer passivo e para minimizar as barreiras que a propriedade da terra ergue ao fluxo de capital” (Harvey, 2013, p. 528), observação que explica a convivência, constatada nas cidades brasileiras, entre glebas ociosas à espera de valorização e multidões sem lugar para morar. A retenção especulativa e a ocupação informal são fenômenos siameses, um alimentando o outro, e ambos gravitam em torno da renda fundiária examinada no capítulo anterior.

Do ponto de vista jurídico, a irregularidade se converte em conflito por várias vias. A mais visível é o litígio possessório. O ordenamento admite a autotutela da posse, a legítima defesa e o desforço imediato, nos termos do art. 1.210, § 1º, do CC, e oferece ao possuidor os interditos de reintegração, manutenção e proibição (Venosa, 2023). A doutrina processual dedica capítulo às ações possessórias, com as suas regras de fungibilidade, cumulação de pedidos e natureza dúplice, distinguindo o juízo possessório do juízo petitório (Fux, 2022). O CPC de 2015 cuidou do litígio coletivo pela posse de imóvel, determinando, no art. 565, a realização de audiência de mediação quando o esbulho ou a turbação afirmados datarem de mais de um ano e dia, com a participação do Ministério Público e, havendo interesse de pessoas em situação de hipossuficiência, da Defensoria Pública (Brasil, 2015). O legislador reconheceu que os conflitos fundiários não se resolvem pela lógica binária da reintegração liminar, exigindo composição que leve em conta a dimensão social da ocupação.

O tratamento diferenciado do conflito possessório coletivo merece detalhamento. O art. 565 do CPC de 2015 determina que, no litígio coletivo pela posse

de imóvel, quando o esbulho ou a turbação houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de medida liminar, designará audiência de mediação, com intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública quando houver parte beneficiária de gratuidade e, podendo, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana (Brasil, 2015). A doutrina insere a regra no movimento de prioridade da solução consensual do Código, reconhecendo que os interditos clássicos, pensados para o conflito entre dois vizinhos, são instrumento rude para ocupações que envolvem centenas de famílias, políticas públicas e déficits históricos (Fux, 2022). A mediação prévia não retira do titular a proteção possessória, mas obriga os atores a considerar, antes do despejo em massa, as alternativas de regularização, realocação e compensação que o ordenamento oferece.

A fungibilidade entre as ações possessórias, a cumulação do pedido possessório com indenização e demolição e o caráter dúplice desses juízos completam um microssistema processual talhado para a instabilidade das disputas de fato (Fux, 2022). A distinção entre juízo possessório e juízo petitório, com a vedação da exceção de domínio, preserva a autonomia da tutela da posse porque a posse, como visto no capítulo anterior, tem valor social próprio, independente da propriedade. Nos territórios informais, onde ninguém tem título, a posse é o único idioma jurídico disponível, e a qualidade da resposta processual mede o grau de civilidade do sistema. O ordenamento aprendeu que a única solução definitiva é a remoção da causa, a conversão da posse conflituosa em titularidade estável, e é essa a missão dos instrumentos que a seção seguinte examina.

As disputas possessórias e dominiais respondem por fatia do acervo dos tribunais estaduais, com processos que se arrastam por décadas entre perícias, recursos e execuções frustradas, e a morosidade não é neutra, pois joga contra a parte mais fraca, que não dispõe de fôlego financeiro para sustentar o litígio (Fux, 2022). O processo judicial clássico, desenhado para o conflito bilateral sobre direitos disponíveis, é inadequado para as situações fundiárias massivas, nas quais centenas de relações jurídicas se sobrepõem sobre a mesma gleba. A resposta foi dupla, de um lado a coletivização do tratamento processual, com a mediação obrigatória nos litígios coletivos pela posse, de outro a fuga estruturada do processo, pela via da regularização administrativa que as próximas seções examinam. Ambas partem do mesmo diagnóstico, o de que sentença não constrói cidade regular, e o de que a

jurisdição contenciosa deve ser reservada ao dissenso real, não à administração documental de consensos.

Cumprir não esquecer os recortes de gênero e de vulnerabilidade que atravessam a informalidade. Nos núcleos informais, a precariedade documental penaliza as mulheres, alijadas da titulação formal dos bens familiares, os idosos, cujas posses antigas dependem de prova testemunhal frágil, e as famílias monoparentais, para as quais a casa é moradia, ativo e seguro social. A legislação de regularização determinou a prioridade da mulher na titulação dos imóveis regularizados, e as políticas mais bem avaliadas combinam a entrega do título com documentação civil básica e assistência jurídica gratuita. A regularização fundiária é política de igualdade material, que corrige no plano dominial assimetrias construídas nas demais esferas da vida social, na linha da advertência de Cassettari e Salomão sobre o patrimônio mínimo como suporte da dignidade (Cassettari; Salomão, 2022).

Cumprir registrar a advertência de Cassettari e Salomão contra o uso retórico da precariedade orçamentária para negar a titulação. Ao rebater a tese de que não se poderia titular sem infraestrutura completa, os autores identificam na objeção “a figura mascarada da ‘reserva do possível’, inimiga de morte dos direitos fundamentais” (Cassettari; Salomão, 2022, p. 440), lembrando que a reserva do possível somente pode ser invocada diante de direitos sociais prestacionais, e ainda assim com ressalvas, jamais diante de direitos individuais mínimos. A distinção entre o direito social de moradia, que corresponde ao recebimento de uma propriedade por meio de políticas públicas, e o direito à habitação digna, que corresponde ao direito de regularizar a moradia que já se habita, dá régua e compasso ao debate (Cassettari; Salomão, 2022). O primeiro depende de orçamento; o segundo depende de reconhecimento, e negá-lo por falta de asfalto é confundir a dívida do Estado com o direito do cidadão.

O conceito constitucional de propriedade participa desse reequilíbrio. A doutrina constitucional observa que a base da subsistência do homem moderno se deslocou da propriedade tradicional para o trabalho e para os sistemas de previdência e assistência geridos pelo Estado, o que redimensionou o significado social do domínio (Mendes; Branco, 2023). Para as camadas populares, a moradia própria permanece o único ativo patrimonial relevante, poupança de uma vida convertida em paredes e laje, e essa circunstância confere à regularização da moradia popular uma dignidade constitucional que transcende a técnica registral. Proteger juridicamente a

casa do pobre é proteger a única propriedade que ele tem, e um sistema que reserva a segurança dominial aos patrimônios documentados falha onde a garantia era mais necessária.

A jurisprudência acompanhou o movimento. Em imóveis situados em áreas não regularizadas, os tribunais têm decidido que “a proteção possessória deve ser concedida àquele que possui a ‘melhor posse’, evidenciada, inclusive, a partir do implemento da função social da propriedade” (Venosa, 2023, p. 186). A função social penetra no conflito possessório, funcionando como critério de desempate entre pretensões rivais sobre o mesmo bem. O comentário doutrinário ao CC anota que o exercício do domínio em descompasso com sua finalidade econômica e social constitui ato ilícito, de modo que é possível “ser o proprietário demandado ou compelido por ação a indenizar, ou a edificar, demolir ou dar destinação específica a imóvel” (Peluso, 2024, p. 2390). E, em síntese que condensa a evolução do instituto, afirma-se que “a função social da propriedade não mais é limite, mas seu conteúdo” (Peluso, 2024, p. 2718).

O conflito fundiário possui uma dimensão sancionatória de matriz constitucional. Como visto no primeiro capítulo, o descumprimento da função social expõe o titular às medidas do art. 182, § 4º, da CF/1988, no plano urbano, e à desapropriação para fins de reforma agrária, no plano rural. Alexandre de Moraes registra que “o legislador constituinte manteve na Constituição de 1988 a expropriação-sanção como modalidade especial e excepcional de intervenção do poder público na esfera da propriedade privada, quando esta não estiver cumprindo sua função social” (Moraes, 2017, p. 602). O sistema fecha o seu ciclo. A propriedade regular e funcionalizada recebe a proteção máxima; a que se degrada em ociosidade ou abuso atrai a intervenção estatal; e a posse que trabalha e mora sobre o imóvel alheio ou informal acumula, com o tempo, títulos jurídicos de estabilização.

O conflito fundiário possui uma dimensão social bruta. Territórios sem titularidade definida são territórios onde a disputa se resolve pela força, onde grupos armados arbitram o acesso à moradia e onde o poder público hesita em investir, porque investimento sobre base fundiária incerta é investimento vulnerável. A precariedade dominial contamina a vida cotidiana em detalhes que o jurista de gabinete raramente percebe, a impossibilidade de comprovar endereço, as dificuldades de acesso a serviços, a insegurança contra remoções e a exposição a intermediários que vendem proteção ou promessas de regularização. O diagnóstico

de Venosa, segundo o qual a má utilização da terra e do espaço urbano gera violência, encontra nessas situações a sua verificação empírica, e confere à regularização o estatuto de política de pacificação territorial, além da técnica registral.

A sociologia jurídica do notariado documenta essa realidade. Celso Fernandes Campilongo, ao estudar a função social do notariado, registra que a expansão de moradias em favelas e cortiços dá margem a abusos, e que, dentre essas irregularidades, “a falta de titulação e de segurança jurídica dificulta o comércio e transferência desses imóveis, o crédito que poderia ser oferecido com base nesses bens e até mesmo inibe os incentivos à manutenção, melhoria e ampliação de imóveis desacompanhados de documentação imobiliária” (Campilongo, 2014, p. 156). Sem acesso aos tabelionatos e aos registros imobiliários, os possuidores vivem à mercê de substitutos precários do sistema notarial e registral, e a literatura registra formas improvisadas de notariado popular, com farmácias, papelarias e até bares funcionando como “arquivos extraoficiais de ‘lavratura’ e ‘registro’ de transferências de imóveis” (Campilongo, 2014, p. 156). O quadro é a contraprova empírica da tese da seletividade da seção anterior. Onde o sistema oficial não chega, a demanda por documentação não desaparece, apenas se degrada, e notários e registradores, vaticina Campilongo, desempenharão papel relevante na regularização desses imóveis (Campilongo, 2014).

Não se compreende a cidade informal sem uma fenomenologia do seu espaço. Walter Benjamin, nas suas *Passagens*, legou a formulação da vida coletiva urbana:

As ruas são a morada do coletivo. O coletivo é um ser eternamente inquieto, eternamente agitado que vivencia, experimenta, conhece e inventa tantas coisas entre as fachadas dos prédios quanto os indivíduos no abrigo de suas quatro paredes (Benjamin, 2009, p. 468).

A observação, nascida do estudo das galerias parisienses do século XIX, ilumina os territórios populares brasileiros, nos quais a fronteira entre a casa e a rua é porosa e a vida se faz tanto no espaço comum quanto no abrigo das quatro paredes. Essa sociabilidade é riqueza urbana que as políticas de regularização devem preservar, e não apagar. Titular o lote sem asfixiar a rua, individualizar o domínio sem privatizar o convívio, eis um dos equilíbrios que separam a regularização sensível ao território da operação cartográfica, na linha das ressalvas que acompanham esta dissertação desde o primeiro capítulo.

Há também uma dimensão econômica mensurável. O imóvel informal vale menos, transaciona-se com desconto de risco, não acessa o crédito com garantia real e não compõe com justiça a base de cálculo dos tributos municipais, sobrecarregando os contribuintes formais. A cidade informal exige mais gasto público corretivo, em urbanização *a posteriori*, do que teria exigido em planejamento prévio, e o contencioso possessório e dominial que ela alimenta consome recursos judiciais que faltam alhures. Em termos agregados, a informalidade fundiária funciona como um tributo invisível sobre a pobreza e sobre a coletividade, e cada operação de regularização equivale à remoção desse tributo com efeitos permanentes. Foi essa aritmética, mais do que qualquer idealismo, que converteu a regularização em consenso suprapartidário nas últimas décadas.

A informalidade também aprisiona valor público. Municípios inteiros administram territórios cuja base cadastral desconhecem, arrecadam tributos imobiliários sobre fração diminuta do estoque construído e planejam sobre mapas que não correspondem à cidade real. A regularização devolve ao poder público a inteligência territorial perdida, com cada matrícula aberta alimentando o cadastro, cada titulação definindo um contribuinte e cada projeto de Reurb atualizando a cartografia oficial. Estudos de caso das experiências municipais registram, após os programas de titulação, incrementos de arrecadação própria e melhoria da focalização das políticas sociais, porque o Estado passou a saber quem mora onde. O argumento fiscal não é o mais nobre dos fundamentos da regularização, mas é, muitas vezes, o mais persuasivo junto aos gestores locais, e a boa política sabe alinhar as motivações nobres e as prosaicas na mesma direção.

No plano dogmático, a tipologia dos vícios possessórios completa o instrumental de análise do conflito. A posse violenta nasce do esbulho pela força, a clandestina é adquirida por ocultamento, sem a publicidade que o exercício possessório exige, e a precária decorre do abuso de confiança de quem detinha a coisa em nome alheio e passa a possuí-la como própria (Aghiarian, 2010). Os vícios obstam a usucapião enquanto perduram e transmitem-se aos sucessores na posse, salvo a interversão da causa possessória ou a aquisição por terceiro de boa-fé (Aghiarian, 2010). O mapa dos vícios é decisivo para as políticas de regularização, pois separa as ocupações qualificáveis, mansas, pacíficas e públicas, daquelas que o ordenamento não pode premiar sem subverter os fundamentos da convivência, e é

esse filtro que os procedimentos administrativos de titulação reproduzem ao exigir a demonstração da natureza e do tempo da posse.

A posse informal não é um nada jurídico à espera de título. Ela guarda, como acentua Biazi, conexão com valores constitucionais relacionados aos direitos sociais, como o trabalho, a moradia e a constituição familiar, e quando contém esses elementos reúne requisitos para a aquisição do domínio (Biazi, 2022). A dogmática da função social da posse, desenvolvida no primeiro capítulo, reaparece como critério de seleção das situações regularizáveis. Não é qualquer ocupação que merece conversão em propriedade, mas a que realiza as finalidades que a ordem constitucional atribui ao domínio, a moradia digna, o trabalho produtivo e a vida familiar estável. Essa é a régua que percorre, com variações de dosagem, a usucapião constitucional, a legitimação fundiária e os demais instrumentos do repertório regularizador.

Nas franjas informais das cidades, a criatividade social sempre foi mais rápida do que o legislador. O exemplo mais eloquente é a laje, negócio cotidiano nas comunidades brasileiras muito antes de qualquer previsão legal. Danielle Portugal de Biazi observa que o direito de laje, em gênese, foi posse, impulso social promovido pelos grupos menos favorecidos, e que, “para além de regularizar a omissão estatal frente à realidade em comunidades carentes, o direito de laje, seja como construção social e doutrinária, seja como direito real, exerce relevante instrumento de regularização fundiária” (Biazi, 2022, p. 290). A elevação da laje à condição de direito real pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, examinada no primeiro capítulo, ilustra o movimento pelo qual o ordenamento absorve as formas populares de apropriação do espaço, convertendo o fato consolidado em direito inscrito. Trata-se do mesmo movimento que preside a Reurb e os demais instrumentos que a próxima seção examina.

O contraste entre a cidade formal e a informal projeta-se sobre o mercado imobiliário, num circuito de retroalimentação que o primeiro capítulo permitiu antecipar. A escassez de terra urbanizada regular pressiona os preços do mercado formal, expulsando as famílias de menor renda para as bordas informais; a expansão informal desorganiza o planejamento urbano e encarece a infraestrutura, realimentando a escassez. Os agentes econômicos operam nos dois circuitos, e não faltam incorporadores que lucram na cidade regular enquanto loteiam clandestinamente na irregular, arbitrando a diferença de custos de conformidade.

Romper esse círculo exige atuar nas duas pontas, ampliando a oferta formal acessível e regularizando o estoque informal consolidado, e explica por que a literatura insiste em que titulação sem política habitacional é enxugar gelo, pois cada núcleo regularizado será substituído por outro enquanto persistir a demanda sem alternativa (Cassettari; Salomão, 2022). A regularização é condição necessária, nunca suficiente, da ordem urbanística justa.

O marco legal da regularização não está imune a controvérsias. A Lei nº 13.465/2017 é alvo de críticas por setores da sociedade civil e teve a sua constitucionalidade questionada perante o STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 5.571, 5.787 e 5.883, ao passo que parte da doutrina sustenta que não se pode titular os ocupantes sem investimento prévio em infraestrutura, sob pena de se produzir regularização cartorária (Cassettari; Salomão, 2022). Christiano Cassettari e Marcos Costa Salomão enfrentam a objeção:

Há que se diferenciar o direito à moradia como direito social e o direito à habitação, como mínimo existencial. O direito à habitação, elemento do direito à moradia, está vinculado ao direito de morar de forma digna e, se for o caso, titularizar a propriedade que lhe pertence faticamente. É o núcleo duro do direito à moradia, ou seja, é a dignidade de viver, habitando um local que lhe pertence, um patrimônio mínimo do ser humano, onde ele se realiza como pessoa, desenvolve seus sonhos, manifesta-se como ser familiar e exala amor (Cassettari; Salomão, 2022, p. 441).

Preenchidos os requisitos mínimos, sustentam os autores, o direito real deve ser reconhecido imediatamente, cabendo ao poder público implantar a infraestrutura na sequência, pois condicionar a titulação ao mundo perfeito é esquecer que o núcleo informal já é, por definição, imperfeito (Cassettari; Salomão, 2022). O debate reproduz, no plano da política registral, a tensão entre a agenda titulista e os seus críticos referida no primeiro capítulo, e reforça a conclusão lá alcançada. A titulação não é panaceia, mas a sua ausência perpetua a exclusão, e o desenho institucional deve buscar a regularização plena sem fazer da plenitude um pretexto para a paralisia. Fixado o diagnóstico do conflito, cumpre examinar o instrumental disponível para superá-lo, começando pelas formas de regularização que dispensam a intervenção judicial.

2.3 FORMAS DE REGULARIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL

O primeiro capítulo apresentou a regularização da propriedade em perspectiva panorâmica, com destaque para a Reurb e para os seus instrumentos de titulação coletiva. Esta seção retoma o tema sob um recorte específico, o das formas de regularização que se processam fora do Poder Judiciário, perante os tabelionatos de notas e os ofícios de registro de imóveis. O recorte se justifica porque é nessa sede que se desenrolam as transformações mais significativas da matéria, e porque é nela que se situa o instituto que é o objeto específico desta dissertação, a ser examinado no capítulo seguinte.

A doutrina registral reconhece nessa tarefa uma finalidade institucional do sistema. Tendo em vista que o direito brasileiro admite formas de aquisição da propriedade imobiliária que operam sem registro, como a usucapião e a sucessão hereditária, “os Ofícios de Registro de Imóveis também têm a finalidade, nestes casos, de regularizar a propriedade imobiliária, que se encontra à margem do registro” (Kümpel; Ferrari, 2020, p. 167). A regularização não é um corpo estranho enxertado na atividade registral por leis recentes, mas função que lhe é imanente, pois o registro existe para espelhar a realidade dominial, inclusive aquela que se formou fora dele. Os instrumentos examinados nesta seção são o desdobramento operacional de uma vocação que o sistema sempre teve.

Convém partir de uma definição operacional. Na síntese de Moraes, “a regularização fundiária eleva os imóveis marginalizados à ordem econômica e social, tirando-os da clandestinidade em direção à existência jurídica”, contendo medidas de natureza jurídica, ambiental, urbanística e social e visando à regularização de situações consolidadas e irreversíveis (Moraes, 2023, p. 28). A mesma autora acentua que o sistema da Lei nº 13.465/2017, embora seja o marco de maior abrangência, não esgota as possibilidades, pois o ordenamento conhece outras modalidades de regularização imobiliária, entre elas a usucapião e a retificação de área (Moraes, 2023). O repertório extrajudicial é plural, e cada instrumento atende a uma patologia dominial específica, na linha da divisão de trabalho entre as vias de regularização sugerida no capítulo anterior.

O instrumento de maior envergadura dogmática é a usucapião extrajudicial, introduzida pelo art. 1.071 do CPC de 2015, que acrescentou o art. 216-A à LRP. O seu funcionamento foi descrito no primeiro capítulo, cabendo aprofundar a sua lógica institucional. O pedido é processado perante o registro de imóveis da circunscrição do bem, instruído com a ata notarial que atesta o tempo de posse, a planta e o memorial

descritivo, as certidões negativas e os documentos da origem e da continuidade possessória (Brasil, 2015). A doutrina processual saúda o instituto, lembrando que o reconhecimento judicial da aquisição originária sempre foi moroso, ao passo que, na via administrativa, “no tabelionato, em menos de um mês, a propriedade é reconhecida e são superadas décadas de ocupação informal, garantindo, com o direito à moradia, dignidade ao possuidor” (Fux, 2022, p. 152).

A engenharia registral do procedimento revela soluções técnicas de interesse. A prenotação do pedido de usucapião é prorrogada até o desfecho, e os efeitos da inscrição prenotante podem repercutir nos registros posteriores (Cassettari; Salomão, 2022). Admite-se a abertura de matrícula de ofício pelo registrador no caso de usucapião extrajudicial de imóvel não matriculado e não transcrito (Cassettari; Salomão, 2022), hipótese em que o sistema registral incorpora território novo, dando existência tabular a imóveis que nunca haviam ingressado no fólio real. Como visto no primeiro capítulo, a regularização fundiária e a usucapião extrajudicial figuram entre as raras hipóteses de abertura de matrícula sem origem registral anterior, com o efeito purificador da aquisição originária. A prática forense registral desenvolveu modelos consolidados de atos para cada etapa (Almada *et al.*, 2024).

O procedimento da usucapião extrajudicial merece exame, pois nele se condensam as virtudes e as tensões da via administrativa. A ata notarial, primeiro documento da cadeia, é lavrada pelo tabelião com a atestação do tempo de posse do requerente e de seus antecessores, podendo o notário deslocar-se ao imóvel, ouvir vizinhos e reunir elementos de convicção, o que faz dele um instrutor extrajudicial da causa. A planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado, resolvem a dimensão descritiva do pedido, enquanto as assinaturas dos titulares registrares do imóvel usucapiendo e dos confinantes equacionam o contraditório. O silêncio dos notificados é interpretado como concordância, solução que destravou o instituto depois que a redação original, ao exigir anuência expressa, o inviabilizara. Processado o pedido, o registrador promove as diligências, publica edital e, não havendo impugnação, registra a aquisição, valendo lembrar que a rejeição do pedido não impede o ajuizamento da ação de usucapião (Brasil, 2015).

A praxe registral desenvolveu uma cultura documental própria, com listas de documentos exigidos, modelos de atos para cada etapa e repertório de jurisprudência administrativa das corregedorias (Almada *et al.*, 2024). Essa padronização é decisiva para a segurança do instituto, pois converte a discricionariedade qualificadora em

rotina controlável e permite ao interessado antever o caminho documental a percorrer. A prenotação do pedido é prorrogada até o desfecho e figura entre as hipóteses que suspendem a qualificação dos títulos contraditórios supervenientes, ao lado do loteamento, da retificação bilateral e da regularização fundiária (Cassettari; Salomão, 2022), o que protege o usucapiente contra manobras registrais durante o processamento do seu pedido.

Um exemplo ajuda a fixar as ideias antes do fecho da seção. Considere-se a situação, corriqueira nos tabelionatos do interior, de uma família que ocupa há trinta anos um lote adquirido do loteador por recibo particular, com o parcelamento não registrado e o titular tabular falecido sem inventário. No regime anterior à extrajudicialização, essa família dependeria de uma ação de usucapião com citação por edital de réus incertos, perícia demorada e anos de tramitação, custos que a excluía do remédio. No regime atual, a mesma situação se resolve com ata notarial, planta assinada por profissional habilitado, notificações com silêncio qualificado e registro em meses, pela fração do custo. Nada mudou no direito material da usucapião; tudo mudou no seu acesso. A multiplicação de casos como esse, às centenas de milhares, é o que distingue uma promessa normativa de uma política pública efetiva, e é essa multiplicação que a arquitetura extrajudicial tornou possível (Fux, 2022).

Não se deve subestimar o papel regularizador do inventário e da partilha extrajudiciais. Parcela da informalidade dominial brasileira não nasce de ocupações, mas de heranças não processadas, imóveis que permanecem por gerações em nome de antepassados falecidos, pulverizando-se em frações ideais entre dezenas de sucessores indocumentados. A Lei nº 11.441/2007 permitiu realizar inventário e partilha por escritura pública quando os interessados são capazes e concordes, com custos inferiores aos do procedimento judicial (Fux, 2022). Cada partilha extrajudicial lavrada e registrada é uma cadeia dominial recomposta, e a agilidade do instrumento evita que a demora do inventário convole a indivisão hereditária em novo condomínio informal. A via notarial sucessória é regularização preventiva, que estanca na origem uma das fontes mais caudalosas de irregularidade.

Ao lado da usucapião, ocupa lugar de relevo a retificação de registro, disciplinada nos arts. 212 e 213 da LRP com a redação da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. Antes desse diploma, o rigor formal e a morosidade eram tamanhos que o interessado frequentemente optava por manter o registro inalterado, ainda que

em desacordo com a realidade fática (Fux, 2022). A retificação administrativa, processada perante o oficial com a anuência dos confrontantes, permitiu ajustar descrições imprecisas, inserir medidas perimetrais e sanear o descompasso entre o imóvel do papel e o imóvel do chão, operação indispensável em um país cujo cadastro descritivo se formou por indicações vagas de rumos, testadas e confrontações. No meio rural, a exigência de georreferenciamento certificado pelo Incra somou-se a esse movimento, condicionando os atos registrais à identificação geodésica do perímetro (Morais, 2023).

Merece registro a divisão amigável do imóvel comum, alternativa extrajudicial à ação de divisão. Moraes explica:

O Código de Processo Civil de 2015 tem, dentre seus objetivos, a redução da judicialização, quando evitável. Dentre outros mecanismos para tal fim, estabelece a possibilidade de divisão realizada extrajudicialmente, sem a intervenção do Poder Judiciário. Nesse caso, ela é instrumentalizada através de escritura pública e, para isso, é necessário que as partes envolvidas sejam maiores e capazes, além de ser indispensável o consenso (Morais, 2023, p. 45).

A divisão consensual por escritura, com posterior inscrição no registro de imóveis, extingue o condomínio e individualiza os quinhões, mas exige a participação da totalidade dos coproprietários, requisito que, na prática, frequentemente inviabiliza a solução, pois basta a resistência ou a ausência de um único comunheiro para trancar a via consensual (Morais, 2023). Essa limitação da divisão total explica a procura por mecanismos de individualização parcial das frações, tema que tangencia o objeto do próximo capítulo e que aqui fica anunciado.

O elenco extrajudicial inclui a adjudicação compulsória processada perante o registro de imóveis, admitida a partir da Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e disciplinada pelo Provimento nº 149 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Trata-se do remédio do promissário comprador que quitou o preço e não obteve a escritura definitiva, pela recusa ou pelo desaparecimento do promitente vendedor, patologia endêmica nos loteamentos antigos. A doutrina registral descreve o procedimento acentuando o seu traço mais notável, o protagonismo qualificador do oficial, a quem cabe “a tarefa de decidir acerca da viabilidade do suprimimento da vontade. Trata-se de situação anômala em que, à semelhança da usucapião extrajudicial, o Oficial Registador produz o título que registrará” (Almada *et al.*, 2024, p. 686). E, como na usucapião extrajudicial, nos inventários notariais e na retificação administrativa, “a

adjudicação compulsória processada na via extrajudicial é facultativa, portanto, ainda é possível a escolha da via judicial” (Almada *et al.*, 2024, p. 687).

No plano coletivo, a via extrajudicial culmina no registro da CRF que encerra o procedimento da Reurb, estudado no primeiro capítulo. Cumpre destacar o seu desfecho tabular. “A CRF mencionará qual o direito foi outorgado ao ocupante, se propriedade, uso ou posse, e ele será inscrito no registro de imóveis, publicizando aquela situação” (Cassettari; Salomão, 2022, p. 440). A legitimação fundiária, cuja fisionomia o primeiro capítulo apresentou e que o art. 23 da Lei nº 13.465/2017 define como forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferida por ato do poder público ao ocupante de unidade integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, opera a titulação em massa sem processo judicial e sem os requisitos temporais da usucapião (Brasil, 2017). Quando incidente sobre áreas públicas, a regularização deve receber interpretação cuidadosa, condicionada aos requisitos da norma, sob pena de fomentar novas ocupações irregulares (Pinheiro, 2020 *apud* Cassettari; Salomão, 2022), advertência que devolve ao procedimento administrativo o ônus de filtrar o que é consolidação social digna de reconhecimento e o que é oportunismo fundiário.

No plano coletivo, a Reurb opera por um encadeamento procedimental que o primeiro capítulo descreveu e que aqui se recapitula, a instauração pelo legitimado, a classificação na modalidade social ou específica, a elaboração do projeto com os estudos técnicos, a emissão da CRF e o registro. O direito real de laje e o condomínio urbano simples funcionam como ferramentas de individualização das unidades no interior dos núcleos. Sobre a laje, cumpre recordar a sua dupla face. “O direito real de laje é uma nova forma de propriedade no Brasil. Não se trata de uma nova forma de aquisição da propriedade, mas da propriedade em si”, constituída sobre ou sob a superfície de construção alheia, com matrícula própria e sem direitos sobre o solo (Cassettari; Salomão, 2022, p. 442). A família que construiu sobre a casa dos pais, prática difundida na sociedade brasileira, encontra na laje o molde jurídico da sua situação, e o registro da unidade sobreposta converte em patrimônio documentado o que era acomodação familiar de fato.

A retificação de registro desdobra-se em modalidades que conviria distinguir. A retificação unilateral, de ofício ou a requerimento, corrige erros evidentes extraíveis do próprio assento; a bilateral ou consensual ajusta a descrição do imóvel com a anuência dos confrontantes; e a contenciosa, quando houver impugnação

fundamentada, desloca-se para o juízo competente. O eixo do sistema, após a Lei nº 10.931/2004, é extrajudicial, reservando-se ao juiz o dissenso qualificado (Fux, 2022). No meio rural, a retificação se articula com o georreferenciamento certificado, que substituiu as descrições literárias por coordenadas geodésicas e criou a possibilidade de um cadastro rural graficamente consistente (Morais, 2023). A precisão descritiva não é luxo técnico. Sem saber onde o imóvel começa e termina, nenhuma titulação é segura, e boa parte dos litígios de demarcação que abarrotam o Judiciário nasce de descrições tabulares imprestáveis.

O procedimento de dúvida cumpre na regularização extrajudicial uma função de válvula de segurança. Sempre que o oficial formula exigência com a qual o apresentante não concorda, a questão pode ser submetida ao juízo competente, que decide em procedimento administrativo célere, com recurso às instâncias correccionais (Faria *et al.*, 2025). Esse mecanismo produz, ao longo do tempo, um corpo de decisões que uniformiza a interpretação das normas registrais e reduz a margem de imprevisibilidade da qualificação, funcionando como jurisprudência administrativa especializada. Para os procedimentos de regularização, cuja tramitação envolve dezenas de exigências documentais, essa via de destrave é decisiva, pois evita que uma divergência pontual de interpretação paralise a titulação de um núcleo inteiro.

Idêntica racionalidade preside a disciplina dos títulos judiciais perante o registro. Mesmo as sentenças e os formais de partilha submetem-se à qualificação registral, pois o juiz decide a lide entre as partes, mas não certifica a compatibilidade do comando com o fôlio real, e a experiência conhece títulos judiciais que colidem com a continuidade, com a especialidade ou com a disponibilidade. A qualificação dos títulos judiciais não é insubordinação do registrador à jurisdição, mas divisão de trabalho entre cognições distintas, a do conflito e a da tábua registral, e o objetivo da qualificação é garantir que o ato seja executado da maneira mais precisa, protegendo o direito de propriedade como direito fundamental (Faria *et al.*, 2025). O dado interessa à regularização porque muitos núcleos informais carregam camadas de decisões judiciais antigas, partilhas não registradas e adjudicações imprecisas, e o trabalho de saneamento exige essa dupla lente, a validade processual do título e a sua viabilidade registral.

Um esclarecimento formal completa o quadro da via extrajudicial. O art. 108 do CC exige escritura pública para os negócios que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor

superior a trinta salários mínimos, e a jurisprudência administrativa interpreta restritivamente as exceções legais, como a que admite o registro de compromissos particulares quitados em parcelamentos populares (Aghiarian, 2010). Os instrumentos de regularização convivem com essa moldura por duas vias, a da forma pública notarial, nos atos consensuais como a divisão e o inventário, e a da forma administrativa especial, nos títulos produzidos pelo poder público ou pelo registrador, como a CRF, a legitimação fundiária e o registro da usucapião administrativa. Preserva-se o filtro da fé pública, e a aparente flexibilização formal é deslocamento da forma para agentes qualificados, não dispensa da forma.

Registre-se o papel da rogação e da averbação na dinâmica regularizadora. O sistema registral atua mediante provocação do interessado, mas a doutrina aponta a flexibilização do princípio, com hipóteses de atuação oficiosa do registrador, e destaca que a averbação, concebida como ato acessório destinado a modificar ou cancelar o conteúdo de ato anterior, foi sendo equiparada, em alguns aspectos, aos atos de registro em sentido estrito (Ribeiro, 2023 *apud* Faria *et al.*, 2025). Essas miudezas técnicas ganham relevo na regularização porque os procedimentos coletivos exigem que o fólio absorva, em bloco, situações jurídicas heterogêneas, e a plasticidade dos atos registrais é a condição operacional dessa absorção.

O quadro dos instrumentos coletivos completa-se com os títulos intermediários de que se tratou no primeiro capítulo, a legitimação de posse, conversível em propriedade pelo decurso do prazo, a concessão de uso especial para fins de moradia sobre imóveis públicos e a concessão de direito real de uso, todos registráveis e aptos a inserir o beneficiário no sistema formal ainda quando a propriedade plena não seja imediatamente alcançável (Brasil, 2017). A demarcação urbanística permite ao poder público apurar a situação dominial da gleba e abrir caminho para a titulação onde a base registral é lacunosa. A funcionalidade desses instrumentos está na gradação, pois entre a posse nua e o domínio pleno o legislador construiu uma escada de posições jurídicas registráveis, permitindo que cada núcleo suba os degraus no ritmo que a sua situação fática e documental autoriza.

A Reurb rural recebeu tratamento apartado na Lei nº 13.465/2017, que cuidou da regularização dos imóveis rurais em capítulo próprio e foi regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 (Morais, 2023). No campo, a regularização enfrenta desafios específicos, a fração mínima de parcelamento, que impede a criação de imóveis rurais inferiores ao módulo, a exigência de georreferenciamento certificado

e a articulação com os cadastros agrários e ambientais, do Cadastro Ambiental Rural ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (Morais, 2023). A informalidade rural tem fisionomia própria, dominada pelos condomínios de fato oriundos de sucessões e vendas parciais não registradas, e é nesse terreno que floresceram as soluções registrais de individualização de frações que o próximo capítulo examinará. A via extrajudicial rural opera sob as mesmas premissas da urbana, a conversão do consenso documentado em título registrável, com as adaptações que a disciplina agrária exige.

Menção final merece o arsenal de averbações e registros protetivos que gravitam em torno da regularização. O bem de família voluntário, o patrimônio de afetação das incorporações, as indisponibilidades e as cláusulas restritivas compõem uma camada de blindagens registráveis que, bem utilizadas, protegem o patrimônio recém-formalizado contra os riscos que mais ameaçam o beneficiário vulnerável, da execução predatória à alienação impulsiva (Cassettari; Salomão, 2022). A regularização responsável não termina com a entrega do título, mas com a estabilização da titularidade, e o sistema registral oferece as ferramentas para essa estabilização, restando às políticas públicas a tarefa de mobilizá-las em favor dos regularizados.

A base teórica desse repertório é a compreensão do sistema brasileiro como sistema de título e modo, na qual a transmissão da propriedade imobiliária não se completa com o acordo de vontades, exigindo o registro como elemento adicional, vinculado, por ser causal o sistema, à validade do título que o originou (Ribeiro, 2023 *apud* Faria *et al.*, 2025). Cada instrumento extrajudicial de regularização é um modo alternativo de produzir título registrável onde o título convencional falta ou claudica. A usucapião administrativa converte a posse qualificada em título; a retificação corrige o título descritivamente defeituoso; a adjudicação compulsória supre a vontade do alienante ausente; a CRF documenta, em ato administrativo complexo, a consolidação de um núcleo inteiro. A via extrajudicial não dispensa o título, antes o fabrica sob fé pública, preservando a lógica registral examinada na primeira seção.

Vale insistir na dimensão probatória que atravessa esses procedimentos. A via extrajudicial não é menos exigente do que a judicial quanto à prova; é diferentemente exigente. A ata notarial substitui a audiência de instrução, a planta georreferenciada substitui a perícia, a notificação com silêncio qualificado substitui a citação contumaz, e o conjunto documental é examinado por um profissional do direito

concursado, sob responsabilidade pessoal e fiscalização correcional (Fux, 2022). O que se elimina não é o rigor, mas o tempo morto do processo, as pautas congestionadas, os prazos em cartório judicial e as intercorrências recursais que nada acrescentam à cognição. Compreender esse ponto desfaz o preconceito de que o título extrajudicial seria inferior à sentença. Ambos assentam sobre prova documental plena e produzem inscrição registral com idêntica fé pública, e a experiência das corregedorias demonstra que o índice de impugnação posterior dos títulos administrativos é residual, atestado empírico da robustez do modelo (Almada *et al.*, 2024).

O balanço da seção pode ser assim formulado. O ordenamento brasileiro dispõe de um repertório extrajudicial de regularização que cobre o espectro das patologias dominiais, da descrição imprecisa à ausência de título, da situação individual ao assentamento coletivo. Esse repertório compartilha três características, a facultatividade, pois a via judicial permanece aberta, a consensualidade, pois a discordância séria devolve a questão ao juiz, e o protagonismo técnico das serventias, sob a regulação normativa do CNJ e das corregedorias estaduais. Resta compreender o sentido sistêmico desse deslocamento de competências, tarefa da última seção deste capítulo.

2.4 EXTRAJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE

As formas examinadas na seção anterior não são episódios isolados de engenharia legislativa. Elas integram um movimento de fundo do direito brasileiro contemporâneo, a desjudicialização ou extrajudicialização, que consiste na transferência, para órgãos e agentes não judiciais, de atividades de reconhecimento, documentação e efetivação de direitos antes monopolizadas pelo juiz. Compreender esse movimento é indispensável para situar a regularização extrajudicial da propriedade no seu contexto institucional, e ninguém o descreveu com mais autoridade do que Luiz Fux:

Os tempos hodiernos, mais que nunca, reclamam por uma justiça acessível, que conceda ao cidadão uma resposta justa e tempestiva. No contexto atual, em que o volume quantitativo de processos é manifestamente inassimilável por juízes e tribunais, o deslocamento de competências do Poder Judiciário para órgãos extrajudiciais [...] deixa de corresponder a uma mera possibilidade de melhoria do acesso à justiça e passa a ostentar *status* de estratégia imprescindível (Fux, 2022, p. 148).

O autor extrai da premissa uma reformulação do conceito de acesso à justiça, que exige um ir além do tradicional espaço judicial. “O acesso à justiça, hoje, só pode ser compreendido a partir do binômio judicialização-desjudicialização: as portas do Poder Judiciário estão sempre abertas, o que não quer dizer que seja a solução prioritária, a mais adequada ou, muito menos, a única” (Fux, 2022, p. 149). É nesse cenário que a atuação dos notários e registradores se revela fundamental, dada a complementaridade entre a atividade notarial e registral e a atividade jurisdicional, ambas voltadas à garantia de direitos (Fux, 2022).

O movimento tem história. A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, converteu o protesto em meio de cobrança extrajudicial; a Lei nº 9.514, do mesmo ano, instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel, com execução da garantia fora do processo judicial; a Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007, abriu aos tabeliães o inventário, a partilha, a separação e o divórcio consensuais; a Lei nº 10.931/2004 permitiu a retificação administrativa do registro de imóveis e a Lei nº 12.100, de 27 de novembro de 2009, a retificação extrajudicial do registro civil (Fux, 2022). O CPC de 2015 consolidou a tendência, inserindo dispositivos como o da usucapião extrajudicial e reconhecendo, nas suas normas fundamentais, a prioridade da solução consensual dos conflitos. Percebe-se um caminhar do legislador rumo à desjudicialização procedimental (Fux, 2022), do qual a regularização extrajudicial da propriedade é o capítulo mais expressivo.

A trajetória da alienação fiduciária imobiliária, recordada no primeiro capítulo sob o ângulo do mercado, ilustra a força transformadora do deslocamento extrajudicial. Ao substituir a execução judicial morosa da hipoteca pela efetivação extrajudicial da garantia, a Lei nº 9.514/1997 provocou a migração das instituições financeiras para o novo regime (Fux, 2022). O que mudou não foi o direito material da garantia, mas o foro da sua efetivação, e essa mudança de foro destravou um mercado inteiro. A lição vale para a regularização. Institutos materiais de titulação sempre existiram; o que faltava era um canal procedimental capaz de processá-los em escala e em tempo compatível com a vida das pessoas.

Os cartórios desempenham funções públicas que transcendem o interesse dos usuários imediatos. Colaboram com a fiscalização de práticas ilícitas, informando atos suspeitos ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e alimentam as centrais de indisponibilidade e os sistemas de penhora eletrônica que dão

efetividade às decisões judiciais (Fux, 2022). O tabelião de protesto oferece meio de cobrança extrajudicial e mantém banco de dados que lastreia as relações de crédito, ao passo que o registrador civil documenta o estado das pessoas, pressuposto de toda contratação segura (Fux, 2022). Essa infraestrutura de confiança, distribuída pelos municípios do país, é o capital institucional sobre o qual a extrajudicialização da regularização foi edificada, e explica por que o legislador confiou a agentes privados delegados uma tarefa de tamanha sensibilidade social.

O fundamento teórico dessa aposta foi desenvolvido por Campilongo, em obra que examina a função social do notariado sob a tríade da eficiência econômica, da confiança e da imparcialidade. Contra a imagem do notariado como velharia herdada dos sistemas de *civil law*, o autor demonstra que a literatura jurídica e a econômica “têm insistido em chamar a atenção para o papel do notariado latino na facilitação dos negócios, na redução dos custos de transação, na criação de ambiente seguro e barato para as transações imobiliárias” (Campilongo, 2014, p. 158), ressaltando o papel de *gatekeeper* do notário e o caráter de bem público da atividade notarial. Os documentos revestidos de fé pública operam a prevenção de litígios no plano extraprocessual, e, quando o contencioso se torna inevitável, a escritura pública possui força probatória redobrada, servindo o instrumento notarial para prevenir e abreviar as demandas (Campilongo, 2014). A análise econômica do notariado fornece a justificação teórica para o movimento de extrajudicialização que esta seção descreve.

Merece destaque o tratamento da ata notarial, instrumento que os capítulos seguintes reencontrarão no coração dos procedimentos de titulação. “Na ata notarial o tabelião relata o que escuta, visualiza e constata. O notário se circunscreve a um juízo de fatos” (Campilongo, 2014, p. 157), permanecendo o juízo de valor fora do seu alcance, e é essa neutralidade constatatória, somada à fé pública, que faz da ata a peça probatória da via extrajudicial, apta a substituir a instrução judicial nas situações sem litígio (Campilongo, 2014).

As razões da aposta nos cartórios foram sistematizadas pela doutrina. A primeira é a capilaridade, pois “os cartórios estão em todo o território nacional”, representando o Estado no ideário popular mesmo nos interiores remotos (Fux, 2022, p. 149). A segunda é a fé pública, atributo que confere aos atos notariais e registrais a presunção de autenticidade de que se tratou na primeira seção. A terceira é a capacidade resolutiva, pois os cartórios exercem a sua atividade de maneira célere e

precisa, imbuídos de espírito prático e pouco burocrático (Fux, 2022). A quarta é a credibilidade, confirmada por pesquisas de opinião nas quais os cartórios extrajudiciais aparecem “ocupando o primeiro lugar em termos de confiabilidade dentre todas instituições pesquisadas” (Fux, 2022, p. 150). Moraes adiciona que a atividade notarial e registral é vetor na prevenção de litígios e na segurança jurídica e, em consequência, na pacificação social, tendo-se revelado “uma alternativa ao Judiciário, mais rápida e com menos entraves nos procedimentos” (Moraes, 2023, p. 28).

O movimento de extrajudicialização insere-se no paradigma da justiça multiportas, que redefine o litígio como problema a ser encaminhado à porta adequada, e não à porta judicial. A doutrina processual arrola, entre as frentes desse paradigma, a arbitragem, a conciliação, a mediação, as plataformas digitais de solução de controvérsias e a “desjudicialização de conflitos, com a transmissão de potenciais litígios judiciais para a via extrajudicial, além do fortalecimento das câmaras privadas de mediação e conciliação” (Fux, 2022, p. 144). O sistema de justiça deixa de ser um funil com uma única saída e passa a operar como uma rede de canais especializados, na qual os cartórios ocupam o canal das situações consensuais que demandam fé pública e registro. A regularização extrajudicial da propriedade é a porta certa para um tipo de problema, aquele em que não há lide, mas há informalidade a documentar.

Os tabeliães exercem uma função preventiva que antecede o conflito. “Os Tabeliães de Notas, por exemplo, têm o condão de prevenir litígios, na medida em que exercem a função de aconselhamento e orientação na lavratura dos atos e contratos realizados em cartório” (Fux, 2022, p. 150). Essa advocacia imparcial do ato bem feito, característica do notariado de tipo latino, é subestimada nas contabilidades do acesso à justiça, mas cada escritura corretamente lavrada e registrada é um processo que deixou de nascer. Na regularização, o aconselhamento notarial cumpre papel pedagógico junto a populações sem familiaridade com o sistema, traduzindo exigências documentais, prevenindo negócios ruinosos e assegurando que o consentimento dos vulneráveis seja informado e livre. A capilaridade referida acima é também capilaridade educativa.

A camada tecnológica há pouco referida amplia essas potencialidades, permitindo que a regularização alcance o interior profundo sem exigir do cidadão deslocamentos e despesas e abrindo caminho para procedimentos massivos

conduzidos digitalmente de ponta a ponta (Faria *et al.*, 2025). A combinação entre a rede física das serventias e a camada digital dos sistemas nacionais, cuja arquitetura o primeiro capítulo descreveu, cria uma infraestrutura de titulação sem paralelo na experiência brasileira anterior, e boa parte da agenda futura da regularização consiste em explorá-la em toda a sua escala, integrando-a aos cadastros municipais e às políticas habitacionais.

O horizonte tecnológico da atividade registral ultrapassa a automação. Sérgio Jacomino e Nataly Cruz, em estudo sobre a inteligência artificial (IA) no registro de imóveis, distinguem os algoritmos convencionais, já disseminados nos cartórios, que executam tarefas específicas, pré-programadas, e “funcionam de modo automatizado e sem necessidade de contínua intervenção humana” (Jacomino; Cruz, 2024, p. 456), da IA propriamente dita, que “envolve tomada de decisões baseadas em aprendizado de máquina e adaptação a partir de novos dados” (Jacomino; Cruz, 2024, p. 457). Os autores inventariam aplicações que vão da prenotação automática de títulos à geração de certidões e à gestão georreferenciada do território, mas advertem que a responsabilidade decorrente da atividade humana não deve se deslocar para a máquina, permanecendo o juízo qualificador, com a sua carga de prudência e de responsabilização pessoal, no núcleo indelegável da função registral (Jacomino; Cruz, 2024). A tecnologia amplia a escala e a velocidade da regularização; não substitui a mediação humana de que a fé pública é expressão, e é nesse equilíbrio entre máquina e prudência que o sistema registral brasileiro joga o seu futuro próximo.

A natureza jurídica dessa atividade explica por que a delegação de tarefas regularizadoras aos cartórios não fere o monopólio estatal da jurisdição. Nos termos do art. 236 da CF/1988, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, e os seus titulares figuram, na classificação administrativista, entre os particulares em colaboração com o Estado, que exercem função pública em nome próprio, sem vínculo empregatício, sob fiscalização do Poder Judiciário (Di Pietro, 2023). A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, define notários e registradores como profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro (Brasil, 1994). Não há privatização da justiça, mas colaboração institucional regulada, na qual o Estado retém a titularidade do serviço, a normatização e a disciplina, cabendo a fiscalização e o aperfeiçoamento dos serviços extrajudiciais ao Poder Judiciário e à Corregedoria Nacional de Justiça, com respeito aos “princípios da supremacia do interesse público,

da eficiência, da continuidade do serviço público e da segurança jurídica” (Faria *et al.*, 2025, p. 102).

A regulação normativa do CNJ desempenha papel de espinha dorsal. Provimentos como o nº 65, sobre a usucapião extrajudicial, o nº 89, sobre o registro eletrônico, e o nº 149, que consolidou o Código Nacional de Normas do foro extrajudicial, uniformizaram procedimentos que antes variavam de estado para estado, reduzindo a insegurança operacional e permitindo que os instrumentos de regularização funcionem de modo homogêneo em todo o país (Faria *et al.*, 2025). A modernização tecnológica, com o Serp instituído pela Lei nº 14.382/2022 e com o SREI, integra as serventias em plataformas interoperáveis, na linha do que se expôs no primeiro capítulo, e multiplica a escala possível das operações de regularização (Faria *et al.*, 2025).

O controle da atividade delegada completa o desenho institucional. Os atos notariais e registrais submetem-se à fiscalização permanente do Poder Judiciário, por meio das corregedorias, e o procedimento de dúvida permite ao interessado submeter ao juízo competente a exigência qualificadora com a qual não concorde, com recurso às instâncias superiores (Faria *et al.*, 2025). A responsabilidade civil, administrativa e penal dos delegatários pelos danos que causarem fecha o circuito de garantias. O usuário da via extrajudicial não fica entregue ao arbítrio de um particular, mas inserido num sistema de controles em camadas, no qual a decisão do registrador é sempre revisável e a disciplina da atividade é nacionalmente uniformizada pelo CNJ. Essa arquitetura de supervisão permite conciliar a celeridade do balcão com as garantias do devido processo, e distingue a extrajudicialização brasileira de experiências de simples desregulação.

O regime dessa responsabilidade pessoal foi objeto de reviravoltas legislativas e jurisprudenciais que a doutrina documenta. Anthony Nunes Moreira, em estudo dedicado ao tema, recorda que a serventia extrajudicial é ente despersonalizado, de modo que “a personalidade jurídica para demanda judicial deverá se refletir no titular da serventia notarial e/ou registral, porque a delegação é direcionada a pessoa física” aprovada em concurso (Moreira, 2018), e reconstitui a evolução do art. 22 da Lei nº 8.935/1994, que, após a redação dada pela Lei nº 13.286, de 10 de maio de 2016, passou a prever que os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis, por culpa ou dolo, pelos prejuízos que causarem a terceiros, com pretensão reparatória prescritível em três anos (Brasil, 1994). O autor examina a

repercussão geral reconhecida no Recurso Extraordinário nº 842.846, em que o STF discutiu o regime aplicável, e adverte para o risco de uma diluição do dano quando se transfere ao Estado, e à coletividade, o custo de reparações que a lei endereçou ao delegatário culpado (Moreira, 2018). A definição de quem responde, e a que título, integra o pacote de segurança jurídica da via extrajudicial, pois de nada valeria a fé pública sem um responsável identificável por trás de cada ato.

Sob o prisma da análise econômica, a via extrajudicial reduz os custos de transação da regularização. O processo judicial de usucapião envolve custas, honorários calculados sobre o valor do bem, perícias e anos de tramitação, ao passo que o procedimento administrativo concentra os custos em poucos atos tabelados e se encerra em semanas ou meses. Para o poder público, cada procedimento deslocado do foro judicial libera capacidade decisória para os litígios verdadeiros, e a doutrina processual reconhece nessa alocação de competências um imperativo de eficiência (Fux, 2022). Para o beneficiário de baixa renda, a gratuidade dos atos da Reurb social e das primeiras titulações elimina a barreira de entrada que o manteve fora do sistema, na linha do que se expôs sobre a seletividade da segurança jurídica.

O pano de fundo teórico dessa leitura dispensa o efficientismo que marcou a fase fundacional da análise econômica do direito, com a sua pretensão de fazer da maximização da riqueza o critério último do justo. Basta reter o núcleo analítico da disciplina, a percepção de que as regras e os procedimentos têm custos e produzem incentivos, e que, entre dois arranjos igualmente justos, deve-se preferir o que desperdiça menos recursos da sociedade (Salama, 2017). Hayek dá a esse núcleo uma formulação que interessa de perto ao direito registral, porque desloca a pergunta da riqueza para o conhecimento. A ordem fundada na propriedade, escreve ele, exige “a lei, no sentido de regras abstratas que permitem a todo indivíduo apurar a qualquer momento quem está autorizado a dispor de alguma coisa específica” (Hayek, 2017, p. 43-44). O critério de comparação entre a via judicial e a via extrajudicial deixa de ser apenas o preço de cada uma e passa a ser a rapidez e a confiabilidade com que cada uma produz esse saber disponível a todos. A usucapião judicial e a administrativa chegam ao mesmo resultado registral, mas a segunda o alcança em meses, com poucos atos tabelados, e devolve antes à comunidade a informação de que aquele imóvel tem dono certo. É esse ganho informacional, e não a maximização da riqueza, que justifica a preferência pelo procedimento extrajudicial sempre que o consenso o tornar possível.

A extrajudicialização não é imune a críticas, e a honestidade acadêmica exige registrá-las. Aponta-se o risco de que a lógica de balcão sacrifique a profundidade cognitiva do exame, sobretudo em situações de vulnerabilidade de uma das partes; o risco de captura econômica, pois os emolumentos remuneram por ato praticado, o que poderia estimular leituras complacentes da documentação; e a desigualdade territorial na qualidade das serventias, que a regulação nacional apenas parcialmente compensa. As respostas do sistema a essas objeções são os controles já referidos, a qualificação vinculada à legalidade, a gratuidade compensada por fundos de ressarcimento e a padronização normativa. O balanço positivo da experiência recente não dispensa a vigilância contínua, pois a fé pública é um capital que se acumula lentamente e se dilapida com rapidez.

A leitura contemporânea da inafastabilidade da jurisdição fecha o arco argumentativo. O art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988, que veda à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, foi durante décadas invocado contra qualquer tentativa de resolver conflitos fora do processo. A doutrina processual promoveu uma releitura dessa cláusula, compreendendo-a como garantia de acesso à ordem jurídica justa, e não como monopólio judicial da produção de justiça (Fux, 2022). O que a Constituição assegura é que ninguém fique sem remédio, não que todo remédio seja judicial. As vias extrajudiciais de regularização respeitam essa garantia, pois são facultativas, revisáveis e permeadas de portas de retorno ao juiz, e a experiência demonstra que, longe de subtrair direitos à apreciação judicial, elas liberam a jurisdição para as controvérsias que dela precisam.

Duas décadas de prática consolidaram um modelo brasileiro de desjudicialização com fisionomia própria, reconhecível na combinação entre delegação privada fiscalizada, regulação nacional uniforme, fé pública universal e gratuidade seletiva para os vulneráveis. Esse modelo dialoga com a tradição do notariado latino, mas a ultrapassa em ambição, pois não se limita a documentar negócios, avançando sobre o reconhecimento de direitos reais, terreno que outros sistemas reservam ao juiz. O êxito das experiências acumuladas, do divórcio notarial à usucapião administrativa, criou um círculo de confiança legislativa, no qual cada delegação bem-sucedida autoriza a seguinte, e é nesse círculo que se inscrevem os instrumentos mais recentes de individualização de frações condominiais, entre os quais o instituto que é o objeto do próximo capítulo. O caminho percorrido, da

segurança jurídica como fundamento à extrajudicialização como método, fornece os elementos para compreendê-lo em profundidade.

A padronização nacional promovida pelo CNJ produziu um efeito colateral virtuoso, a formação de uma comunidade técnica registral com identidade própria, que publica, debate e uniformiza práticas por meio de institutos, congressos e literatura especializada. Boa parte da doutrina utilizada nesta dissertação provém dessa comunidade, e a qualidade do material recente contrasta com a escassez bibliográfica de poucas décadas atrás. A maturidade doutrinária importa porque instituto sem doutrina é instituto sem previsibilidade, refém das oscilações interpretativas locais, e a consolidação teórica da regularização extrajudicial é, ela própria, um fator de segurança jurídica, no sentido que Mazza e Di Pietro deram ao princípio no início deste capítulo. A doutrina estabiliza a prática, a prática alimenta a confiança e a confiança autoriza novas delegações.

Cumprido recolocar a extrajudicialização no quadro teórico da dissertação. Do ponto de vista da função social da propriedade, a via extrajudicial realiza o princípio ao converter, em escala, posses funcionalizadas em domínios plenos, fazendo da serventia o braço operacional da promessa constitucional. Do ponto de vista do mercado como instituição jurídica, ela fortalece a infraestrutura de calculabilidade e previsibilidade de que trata a teoria examinada no primeiro capítulo, ampliando a base de ativos formais e a segurança do tráfico. Do ponto de vista da segurança jurídica, tema deste capítulo, ela universaliza a proteção que o desenho registral clássico reservava aos incluídos. A extrajudicialização da regularização da propriedade não é mera técnica de desafogo do Judiciário, mas peça de uma política institucional de cidadania patrimonial.

A extrajudicialização conhece limites. A realização extrajudicial dos procedimentos não afasta a necessidade de assistência por advogado ou defensor público nas hipóteses legais, e as vias administrativas são alternativas facultativas oferecidas aos interessados, não degraus obrigatórios de acesso ao juiz (Fux, 2022). Onde houver litígio instalado, direitos de incapazes, dúvida séria sobre a titularidade ou resistência fundada de terceiros, a reserva de jurisdição se reafirma, e o desenho dos institutos devolve a questão ao Judiciário, como se viu a propósito da facultatividade da adjudicação compulsória extrajudicial e da rejeição do pedido de usucapião administrativa, que não impede o ajuizamento da ação. A qualificação registral, examinada no primeiro capítulo como garantia de juridicidade, funciona como

o filtro que separa o consenso documentável do conflito que reclama sentença, protegendo o direito de propriedade como direito fundamental (Faria *et al.*, 2025).

A experiência dos mutirões de regularização promovidos por tribunais de justiça, municípios e serventias, com atendimento itinerante e concentração de atos em datas únicas, demonstrou que a barreira decisiva raramente é jurídica. É informacional e logística. Populações inteiras desconhecem que a sua situação é regularizável, temem custos que já não existem e não sabem por onde começar. Quando o aparato registral vai até o núcleo, com apoio institucional e gratuidade assegurada, a adesão é massiva e o passivo de décadas se liquida em meses. Essas experiências confirmam a intuição que percorre este capítulo, a de que a seletividade histórica da segurança jurídica brasileira não decorria da lei material, mas do desenho dos canais de acesso, e que a reforma dos canais, mais do que a reforma dos direitos, é a chave da universalização (Almada *et al.*, 2024).

Nem se diga que a via extrajudicial seria uma justiça de segunda classe para os pobres. A experiência acumulada demonstra o contrário. Os procedimentos extrajudiciais de regularização, quando bem desenhados, entregam ao cidadão vulnerável o que o processo judicial lhe prometia sem cumprir, a titulação em tempo razoável, a custo reduzido e com fé pública idêntica à dos atos judiciais. A gratuidade dos atos da Reurb de interesse social, a isenção de emolumentos em hipóteses legais e a atuação da Defensoria Pública como legitimada da regularização compõem o arranjo de acessibilidade que aproxima o sistema registral da população dele excluída. O deslocamento do eixo da regularização para a via extrajudicial representa a maturação institucional do diagnóstico traçado nesta dissertação. Se a informalidade fundiária é um fenômeno de massa, a resposta precisa ser massificável, e somente a rede capilar das serventias, sob regulação nacional uniforme, tem escala para processar milhões de titulações sem colapsar.

Não é demais lembrar que toda essa engenharia institucional serve, em última instância, a pessoas concretas. Atrás de cada matrícula aberta há uma família que passa a existir para o direito patrimonial, um imóvel que ingressa no circuito econômico formal e um pedaço de cidade ou de campo que se reconcilia com o ordenamento. A doutrina processual fala em resposta justa e tempestiva como o núcleo da promessa jurisdicional (Fux, 2022), e a régua vale para a via administrativa. Justa é a titulação que reconhece a posse funcionalizada sem premiar a fraude; tempestiva é a que chega enquanto o beneficiário ainda pode colher os seus frutos.

O mérito histórico da extrajudicialização brasileira foi aproximar as duas exigências, que o modelo puramente judicial mantinha em tensão, e essa aproximação é a sua melhor credencial para os desafios que restam.

O capítulo pode ser encerrado com uma síntese em três tempos. Primeiro, a segurança jurídica é a razão de ser do regime da propriedade, mas o seu desenho registral a torna seletiva, protegendo o imóvel matriculado e desamparando a posse informal. Segundo, dessa seletividade nasce o conflito fundiário brasileiro, cuja anatomia histórica e econômica revela que a informalidade não é desvio individual, mas produto estrutural do modo de apropriação do território nacional. Terceiro, o ordenamento respondeu ao conflito com um repertório crescente de instrumentos extrajudiciais de regularização, inseridos no movimento de desjudicialização e operados pela rede notarial e registral sob fé pública. Esse repertório ainda apresenta lacunas na sua cobertura, no que respeita à individualização de frações ideais em condomínios informais consolidados, situação frequente no meio rural e nas periferias urbanas. É para essa lacuna que se volta o próximo capítulo, dedicado ao instituto da estremação, da sua evolução doutrinária à regulamentação goiana, no qual o instrumental teórico dos dois primeiros capítulos, função social, segurança jurídica, mercado e extrajudicialização, será mobilizado no estudo de uma das criações da prática registral brasileira.

3 O INSTITUTO DA ESTREMAÇÃO: EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA, ASPECTOS PRÁTICOS E A REGULAMENTAÇÃO NO ESTADO DE GOIÁS

Os dois primeiros capítulos construíram, por aproximações sucessivas, o terreno sobre o qual este terceiro capítulo se assenta. O primeiro demonstrou que a propriedade imobiliária brasileira é atravessada pela função social, que o mercado depende de titularidades formalizadas e que a regularização é o ponto de encontro entre a justiça social e a racionalidade econômica. O segundo mostrou que a segurança jurídica produzida pelo registro é seletiva, que a irregularidade fundiária é fonte de conflito e que o ordenamento respondeu com um repertório crescente de instrumentos extrajudiciais, operados pela rede notarial e registral sob fé pública. Chegou o momento de examinar o instituto que é o objeto específico desta pesquisa e que condensa, numa única figura, as linhas até aqui desenvolvidas.

A estremação é a resposta da prática registral brasileira a um problema tão antigo quanto disseminado, o do condomínio de fato consolidado sobre frações localizadas de um mesmo imóvel. Em vastas regiões do país, no meio rural, famílias inteiras ocupam há décadas porções demarcadas de glebas que, no papel, permanecem indivisas, registradas em frações ideais que não correspondem a nenhum pedaço concreto de chão. Cada herança não partilhada, cada venda de parte certa documentada por recibo, cada divisão combinada de boca agrava o descompasso entre a matrícula e a realidade, produzindo a dissociação entre o país legal e o país real que os capítulos anteriores diagnosticaram.

As soluções clássicas para essa situação, a escritura de divisão e a ação divisória, esbarram num obstáculo recorrente, a exigência de participação de todos os condôminos, muitas vezes numerosos, dispersos, desconhecidos ou desinteressados. A estremação rompe esse nó ao permitir que o condômino com posse localizada e consolidada individualize a sua parcela com a anuência dos confrontantes, pela via extrajudicial, com abertura de matrícula própria para a área destacada. Trata-se de criação normativa das corregedorias estaduais de justiça, nascida da experiência gaúcha de regularização e difundida pelo país por meio dos códigos de normas dos serviços extrajudiciais.

O capítulo se estrutura em quatro seções. A primeira reconstitui a origem e o desenvolvimento do instituto, do seu berço rio-grandense à disseminação pelos provimentos estaduais, situando-o no quadro teórico da função social e do acesso à

justiça. A segunda examina o regime jurídico da estremação em cotejo com as vias judiciais e extrajudiciais de extinção do condomínio, enfrentando a controvérsia sobre a sua natureza jurídica. A terceira desce à aplicabilidade prática, com o exame do procedimento, dos documentos, dos custos, dos casos concretos documentados pela literatura e dos limites operacionais do instituto. A quarta analisa a regulamentação goiana da matéria, veiculada no Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás, identificando as suas peculiaridades em face das demais normativas estaduais.

Cumprir justificar a posição deste capítulo no desenho metodológico do trabalho. Os capítulos anteriores operaram com doutrina consolidada de alcance nacional; este capítulo trabalha com material normativo e bibliográfico de outra natureza, provimentos de corregedoria, artigos especializados recentes e dissertações dedicadas ao tema, refletindo o estágio de maturação de um instituto que ainda não alcançou a legislação federal nem os grandes manuais. Essa assimetria de fontes não é defeito da pesquisa, mas retrato do objeto, e exige do pesquisador o dever de triangulação, cotejando as normativas estaduais entre si, a doutrina com a prática documentada e as teses divergentes umas com as outras, método que as seções seguintes procuram observar.

3.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO DA ESTREMAÇÃO

A compreensão da estremação exige a compreensão do problema que ela veio resolver. O ponto de partida é o condomínio geral voluntário, disciplinado nos arts. 1.314 e seguintes do CC, examinado de passagem no capítulo anterior e retomado em detalhe. Na definição doutrinária:

O condomínio geral tem como características fundamentais a cotitularidade dominial sobre a mesma coisa e o regime jurídico pelo qual cada condômino possui uma fração ou parte ideal sobre a coisa, cabendo-lhe, assim, uma percentagem ou fração sobre o todo, sem que seu direito incida sobre área fisicamente localizada (Amaral; Silveira, 2020, p. 47).

Os direitos dos condôminos são qualitativamente iguais, pois incidem em frações ideais sobre a totalidade da coisa, e quantitativamente diferentes, proporcionais aos respectivos quinhões (Amaral; Silveira, 2020). A civilística clássica ensina que se dá o condomínio quando a mesma coisa pertence a mais de uma pessoa, cabendo a cada uma igual direito, idealmente, sobre o todo e sobre cada uma

de suas partes (Pereira, 2018 *apud* Sanches; Dottore, 2025). Não há, nessa estrutura, exclusão do princípio da exclusividade, pois cada condômino exerce o domínio na integralidade, embora limitado a uma parte ideal (Farias; Rosenvald, 2018 *apud* Sanches; Dottore, 2025). O condomínio pode nascer de ato entre vivos, como a aquisição conjunta, ou da sucessão *causa mortis*, e é esta última, somada às vendas informais de partes certas, a fábrica de condomínios involuntários do interior brasileiro.

O regime interno do condomínio geral ajuda a compreender por que a indivisão prolongada degenera em conflito. Nos termos dos arts. 1.314 e seguintes do CC, cada condômino pode usar da coisa conforme sua destinação, exercer sobre ela os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro e alhear a respectiva parte ideal, mas nenhum pode, sem o consenso dos outros, dar posse, uso ou gozo da propriedade a estranhos, e todos concorrem, na proporção de suas partes, para as despesas de conservação (Brasil, 2002). O desenho legal pressupõe uma comunhão cooperativa que a realidade raramente entrega. Nos condomínios sucessórios do interior, multiplicados a cada geração, os quinhões se pulverizam entre herdeiros que não se conhecem, as despesas comuns deixam de ser rateadas, as benfeitorias de cada família se confundem com a gleba comum e a alienação da parte ideal, embora possível, encontra compradores apenas mediante deságios, pois ninguém paga preço cheio por fração que não corresponde a chão demarcado. A indivisão, pensada pelo legislador como estado transitório, converte-se em armadilha intergeracional.

A gênese desses condomínios involuntários é conhecida da prática registral. A sucessão *causa mortis* é a fonte primária, pois o formal de partilha frequentemente atribui aos herdeiros frações ideais da gleba paterna, sem individualização, e cada novo falecimento multiplica os comunheiros. A segunda fonte é a venda de partes certas por instrumentos que só mencionam frações ideais, prática em que o alienante vende dez alqueires demarcados no fundo da fazenda, mas a escritura registrada transmite apenas um percentual abstrato da matrícula. A terceira é o parcelamento informal de fato, em que os condôminos combinam divisas, erguem cercas e passam a explorar separadamente as suas porções, sem formalizar a divisão. Em todos os cenários, o resultado registral é o mesmo, uma matrícula com dezenas de registros de frações ideais sobrepostas a uma realidade de parcelas individualizadas, e é essa a matéria-prima sobre a qual a estremação opera (Morais, 2023).

A distinção decisiva para o tema deste capítulo é a que separa o condomínio *pro indiviso* do condomínio *pro diviso*. No primeiro, a totalidade do imóvel é utilizada

por todos os condôminos, sem localização das quotas-partes; no segundo, a fração ideal de cada condômino encontra-se localizada no solo, separada das demais por cercas ou muros, situação respeitada por todos (Amaral; Silveira, 2020). A doutrina descreve a anomalia que o segundo modelo encerra:

No condomínio *pro diviso*, a situação fática diverge da situação jurídico-registral, pois os coproprietários desconsideram a situação condominial e demarcam uma área dentro da área total e sobre ela passam a exercer a posse com exclusividade. Nesse caso, embora a situação jurídica seja de condomínio, no contexto fático os condôminos não exercem a posse em comum, mas individualizada. Enquanto no condomínio *pro indiviso* os condôminos ficam de fato e de direito na indivisão, no condomínio *pro diviso* a posse é irregularmente exercida de forma exclusiva (Sanches; Dottore, 2025, p. 167).

No cartório de registro de imóveis, é difícil identificar, pela leitura de uma matrícula, se um condomínio geral é *pro indiviso* ou *pro diviso*, e do condomínio *pro diviso* decorrem problemas conhecidos, as dificuldades com as transações imobiliárias, os entraves à obtenção de crédito e a impossibilidade de se promoverem desmembramentos, retificações, averbações de construções e outros atos registrares que dependam da caracterização do imóvel (Amaral; Silveira, 2020). O quadro reproduz, em escala fundiária miúda, o que o segundo capítulo expôs sobre a seletividade da segurança jurídica. O condômino *pro diviso* está dentro do sistema registral, pois tem título e registro, mas está fora dos seus benefícios práticos, pois a sua fração ideal não corresponde a imóvel individuado que possa circular, garantir crédito ou receber benfeitorias documentadas.

A manutenção desses condomínios tampouco é neutra do ponto de vista social. A existência e a manutenção dos condomínios gerais causam conflitos pelo país, e a convivência entre os comunheiros nem sempre é harmônica, criando dificuldade de acesso ao crédito aos produtores rurais, que necessitam oferecer o imóvel em garantia hipotecária ou fiduciária para financiar a produção (Sanches; Dottore, 2025). Não há interesse jurídico nem individual em manter imóveis em condomínio, e por isso o art. 1.320 do CC assegura que a todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum (Brasil, 2002). O condomínio é visto pelo ordenamento como forma excepcional e transitória de propriedade, fonte de litígios que o legislador estimula a extinguir (Sanches; Dottore, 2025). As vias tradicionais de extinção exigem o concurso de todos, e é nesse ponto que a estremação inova.

O vocábulo é expressivo. Estremar significa demarcar, delimitar por meio de estremas ou marcos divisórios, apartar, distinguir, separar (Amaral; Silveira, 2020). O vocabulário jurídico clássico registra o termo como “demarcar, dividir ou separar uma coisa da outra, delimitar por meio de estremas ou marcos divisórios de modo que as partes separadas sejam distinguidas” (Silva, 2005 *apud* Veroneze, 2022, p. 40). A síntese conceitual da doutrina que primeiro sistematizou o instituto é a seguinte:

A estremação visa a dar limites, divisas, confrontações (estremos) a uma parte ideal de um imóvel, de modo que a situação jurídico-registral daquele imóvel passe a corresponder à sua realidade fática. Isso sem o maior dos inconvenientes das soluções clássicas de extinção de condomínio geral, ou seja, sem a necessidade de intervenção de todos os demais condôminos, mas somente dos efetivos confrontantes da área a ser regularizada (Amaral; Silveira, 2020, p. 48).

A origem histórica do instituto remonta à experiência de regularização imobiliária praticada no Rio Grande do Sul pela Corregedoria-Geral de Justiça desde a década de 1990, com resultados positivos para aquele estado (Amaral; Silveira, 2020). O Projeto More Legal, iniciado nos anos noventa, buscava soluções para a regularização de imóveis urbanos e, na sua gênese, ainda exigia intervenção judicial; o Projeto Gleba Legal, iniciado em 2005, voltou-se à regularização de imóveis rurais e permitiu a análise em âmbito extrajudicial (Sanches; Dottore, 2025). Ambos os projetos buscavam coibir a propriedade informal, simplificar o procedimento, proteger os adquirentes e incrementar a economia com o aumento do tráfego imobiliário seguro (Sanches; Dottore, 2025). A motivação de fundo foi verbalizada pelo registrador João Pedro Lamana Paiva, protagonista do movimento, na constatação de que cinquenta por cento dos imóveis do Brasil não têm matrícula (Amaral; Silveira, 2020). O dado dimensiona o abismo entre o território real e o território tabular de que se tratou nos capítulos anteriores.

Coube ao mesmo Lamana Paiva, em 2013, por meio do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), apresentar ao CNJ proposta de edição de provimento nacional de regularização imobiliária inspirado nos projetos gaúchos, no qual idealizava a “regularização de imóveis urbanos ou rurais, exclusivamente pela via extrajudicial, seja pela estremação de parcelas de imóveis consolidados em condomínio” (Paiva, 2014 *apud* Sanches; Dottore, 2025, p. 170). A proposta nacional não prosperou como tal, mas a semente frutificou pela via descentralizada. O instituto atende ao princípio do art. 5º, inciso XXIII, da CF/1988, segundo o qual a propriedade

atenderá a sua função social, e soluciona um problema social, mitigando o número de propriedades informais e atribuindo um título dominial ao possuidor do terreno em situação consolidada (Amaral; Silveira, 2020). A conexão com o primeiro capítulo é imediata. A estremação é a função social da propriedade operacionalizada em escala de balcão, convertendo posses funcionalizadas, que trabalham e moram sobre parcelas certas, em domínios individuados e plenos.

A trajetória normativa gaúcha merece detalhamento, pois nela está o código genético do instituto. A regularização imobiliária praticada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, quanto a imóveis urbanos e rurais, desde a década de 1990, produziu resultados positivos para o estado, e o Provimento nº 08/2005 consolidou os projetos More Legal e Gleba Legal como política registral permanente (Sanches; Dottore, 2025). A disciplina encontra-se hoje incorporada à Consolidação Normativa Notarial e Registral (CNNR), veiculada pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria gaúcha, cujo título dedicado à localização de áreas em condomínio autoriza a averbação da identificação de frações em imóveis cujos assentos constem estado de comunhão, mas que faticamente se apresentem individualizados e em situação consolidada, observadas a anuência dos confrontantes da fração, entendidos na forma do § 10 do art. 213 da LRP, e a identificação da fração nos moldes descritivos da lei registral (Sanches; Dottore, 2025). A norma gaúcha estende os mesmos procedimentos à regularização de parcelas urbanas registradas em condomínio, em situação localizada, quando não oriundas de loteamento clandestino, admitindo, havendo contrato escrito com data autenticada e situação consolidada, a lavratura de escritura pública de aquisição, localização e retificação do imóvel (Sanches; Dottore, 2025).

A sistematização mineira de 2013 disciplinou separadamente as duas modalidades. Para os imóveis urbanos, o art. 999 do Provimento nº 260/2013 exigiu requerimento dirigido ao oficial competente instruído com a certidão atualizada da matrícula, a anuência dos confrontantes expressa em escritura pública declaratória de especificação de área ou estremação, com a assinatura do titular do domínio e seu cônjuge e dos confrontantes e seus cônjuges, respeitado o art. 108 do CC, a identificação da fração em conformidade com o projeto de regularização registrado e a certidão fiscal, dispondo o seu § 4º que o oficial de registro abrirá nova matrícula para a fração destacada e averbará o destaque na matrícula matriz (Amaral; Silveira, 2020). Para os imóveis rurais, o art. 1.012 previu que, nas circunscrições com

condomínios rurais *pro diviso* em situação consolidada e localizada, a regularização de frações com abertura de matrícula autônoma, respeitada a fração mínima de parcelamento, será feita com a anuência dos confrontantes das parcelas a serem individualizadas, exigindo a comprovação de cinco anos de ocupação retroativa para as situações consolidadas até a vigência do provimento e de dez anos para as posteriores (Amaral; Silveira, 2020). O escalonamento temporal mineiro revela a preocupação de não transformar o instituto em estímulo à criação de novos condomínios de fato, premiando as situações históricas e onerando as supervenientes.

Os requisitos da estremação rural mineira foram sistematizados pela doutrina em cinco itens, a existência de situação jurídico-registral de condomínio geral, a titulação por escritura pública ou instrumento equivalente com a certidão do registro antecedente, o respeito à fração mínima de parcelamento na forma do art. 8º da Lei nº 5.868/1972, a anuência de todos os confrontantes da parcela, definido o confrontante como o titular de direito real ou o ocupante, a qualquer título, da área lindeira, e a ocupação localizada e consolidada pelo prazo mínimo, comprovável por documentos, por declaração expressa dos confrontantes ou por registro antigo, admitidas a *accessio* e a *successio possessionis* para a soma dos tempos de posse (Amaral; Silveira, 2020). Esse repertório de requisitos, com variações de detalhe, tornou-se o padrão nacional do instituto, e é sobre ele que as normativas posteriores, inclusive a goiana, foram construídas.

O marco normativo pioneiro em sistematização foi o Provimento nº 260/2013 da Corregedoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, que instituiu a estremação para regularizar parcelas de imóveis rurais registradas em condomínio, em situação consolidada e localizada, com posse mínima de cinco anos pelo proprietário, disciplinando-a nos arts. 999, para os imóveis urbanos, e 1.012, para os rurais (Amaral; Silveira, 2020). A norma mineira foi reeditada pelo Provimento Conjunto nº 93/2020, que concebe a estremação como procedimento extrajudicial que extingue parcialmente o condomínio de um imóvel em situação localizada e consolidada, com o objetivo de regularizar frações de condomínio geral *pro diviso* (Moraes, 2023). O seu dispositivo nuclear estabelece:

Art. 1.149. Nas circunscrições imobiliárias possuidoras de condomínios *pro diviso* que apresentem situação consolidada e localizada, a regularização de frações com abertura de matrícula autônoma, respeitada a fração mínima de

parcelamento de imóvel rural ou a área mínima de lote urbano, tanto na área a ser estremada quanto na remanescente, será feita com a anuência dos confrontantes das parcelas a serem individualizadas (Minas Gerais, 2020 *apud* Sanches; Dottore, 2025, p. 179).

A partir das iniciativas gaúcha e mineira, outros estados regulamentaram o instituto em suas normativas extrajudiciais. Até o final de 2022, haviam disciplinado a estremação os estados do Acre, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso do Sul, de Goiás, do Pará, da Paraíba, do Piauí, do Rio Grande do Norte e de Santa Catarina, permanecendo sem regulamentação, entre outros, São Paulo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal (Morais, 2023). A literatura mais recente registra a expansão do rol, com normativas na Bahia, no Espírito Santo, no Paraná, no Mato Grosso, no Tocantins e no Ceará, embora persista a lacuna paulista (Sanches; Dottore, 2025). O desenvolvimento do instituto é um caso de criação jurídica de baixo para cima, nascida da prática registral, consolidada pelas corregedorias e absorvida pelo debate doutrinário nacional.

O levantamento mais recente da matéria, realizado por Darleide Teixeira Borges Alves em monografia dedicada à estremação de imóveis rurais, contabiliza dezenove estados com o instituto normatizado, do Rio Grande do Sul ao Amazonas, arrolando os respectivos provimentos e artigos, entre eles o de Goiás, cuja disciplina proveio do Provimento nº 46/2020 e se incorporou aos arts. 1.115 e seguintes do código de normas local (Alves, 2026), disciplina posteriormente reformulada pelo Provimento nº 136/2024, que estendeu o instituto aos imóveis urbanos (Goiás, 2024). A autora anota que nos estados sem previsão normativa, como São Paulo, os interessados têm recorrido à usucapião extrajudicial de fração ideal para alcançar finalidade idêntica, caminho que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) admite ao reconhecer a usucapião de área certa possuída com exclusividade dentro de condomínio (Alves, 2026). O dado confirma a vitalidade da demanda social pelo instituto e o custo da lacuna normativa, pois a via da usucapião, além de mais onerosa em prazos e requisitos, desfigura a natureza da operação, que não é aquisitiva, mas especializada.

A matéria ganhou reforço de legitimidade com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, estudada nos capítulos anteriores, cujo art. 45 previu a especialização de frações ideais no âmbito da Reurb:

Art. 45. Quando se tratar de imóvel sujeito a regime de condomínio geral a ser dividido em lotes com indicação, na matrícula, da área deferida a cada

condômino, o Município poderá indicar, de forma individual ou coletiva, as unidades imobiliárias correspondentes às frações ideais registradas, sob sua exclusiva responsabilidade, para a especialização das áreas registradas em comum (Brasil, 2017).

O dispositivo, embora restrito ao ambiente da Reurb, consagrou em lei federal a lógica que anima a estremação, a de que a fração ideal localizada pode ser convertida em unidade individuada sem o concurso da totalidade dos condôminos, dispensada inclusive a escritura pública quando a especialização se dá no procedimento coletivo (Sanches; Dottore, 2025). Doutrina especializada em registros públicos aponta que os instrumentos de individualização de frações compõem o arsenal de enfrentamento da irregularidade condominial, ao lado da usucapião, da divisão e das legitimações da Reurb (Cassettari; Salomão, 2022).

A comparação com a experiência estrangeira, embora escassa na literatura, ajuda a dimensionar a originalidade brasileira. Os sistemas registrais de matriz germânica e os de cadastro coordenado resolvem o problema das comunhões localizadas pela via preventiva, pois a exigência de planta cadastral certificada em cada transmissão impede o descolamento entre a fração jurídica e a parcela física. O Brasil, que construiu o seu registro sobre descrições literárias e transmissões desacompanhadas de medição, colheu ao longo do século XX o passivo que essa opção semeou, e a estremação é o instrumento de liquidação retroativa desse passivo, permitindo que cada parcela consolidada seja cadastralmente definida quando o seu titular tem interesse e condições de fazê-lo. O georreferenciamento obrigatório das transmissões rurais, implantado desde a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, fecha a torneira para o futuro; a estremação enxuga o que já se acumulou. As duas políticas são complementares, e a articulação goiana entre elas, examinada adiante, demonstra que os estados mais atentos perceberam essa complementaridade.

Convém distinguir a estremação das figuras vizinhas com as quais é confundida. Da divisão, distingue-se pelo alcance, pois a divisão extingue o condomínio por inteiro e exige a participação de todos, ao passo que a estremação extingue-o apenas em relação ao estremante, com anuência restrita aos confrontantes (Morais, 2023). Do desmembramento e do parcelamento, distingue-se pela premissa subjetiva, pois o parcelamento cria unidades autônomas sem alterar a titularidade, enquanto a estremação atribui a unidade criada a um condômino determinado, resolvendo a comunhão (Sanches; Dottore, 2025). Da retificação, distingue-se pelo

objeto, pois a retificação corrige a descrição de um imóvel que permanece o mesmo, enquanto a estremação individualiza imóvel novo a partir de fração ideal, embora possa vir cumulada com retificação quando a descrição da parcela exigir ajuste (Sanches; Dottore, 2025). Da usucapião, distingue-se pela causa, pois a usucapião adquire domínio pela posse qualificada contra o titular registral, ao passo que a estremação pressupõe a titularidade e apenas a localiza, razão pela qual dispensa os prazos longos e o ônus probatório da prescrição aquisitiva (Amaral; Silveira, 2020). O mapa das distinções confirma a originalidade dogmática da figura, que não se reduz a nenhuma das categorias tradicionais do direito registral.

O enquadramento teórico do acesso à justiça comporta um desdobramento que interessa à dissertação. As duas primeiras ondas cappellettianas, voltadas à assistência judiciária aos pobres e à representação dos interesses difusos, instituíram sistemas reputados como avanços em comparação com os modelos caritativos dos Estados liberais do século XIX, mas mantiveram o pressuposto de que acesso à justiça significava acesso à jurisdição (Carvalho; Silva, 2024). A explosão de demandas das décadas seguintes revelou os limites dessa equação, abrindo caminho para a terceira onda, cujo objeto é a mudança dos procedimentos para tornar os direitos exequíveis, inclusive por instâncias não judiciais (Carvalho; Silva, 2024). A estremação é um espécime dessa terceira onda, pois toma um direito que sempre existiu no papel, o direito do condômino de estremar os quinhões, reconhecido pelo CPC, e o torna exequível ao deslocá-lo do processo divisório plurilateral para o balcão notarial com anuência restrita. As serventias mostram-se adequadas a efetivar esse direito, porque são descentralizadas e desburocratizadas, e a fé pública garante segurança, certificação e autenticidade dos seus atos (Carvalho; Silva, 2024).

Resta situar o instituto no quadro teórico do acesso à justiça, na esteira do que o segundo capítulo desenvolveu sobre a extrajudicialização. A doutrina que examinou monograficamente a estremação extrajudicial a insere no paradigma do acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, cuja terceira onda tem por característica a flexibilização, a desformalização e a desjudicialização das demandas e dos procedimentos (Carvalho; Silva, 2024). Os autores advertiam que as duas primeiras ondas, voltadas à assistência judiciária e à tutela dos interesses coletivos, representaram avanços, mas que “o fato de reconhecermos a importância dessas reformas não deve impedir-nos de enxergar os seus limites” (Cappelletti; Garth, 2002 *apud* Carvalho; Silva, 2024, p. 13), pois o acesso à jurisdição revelou em poucas

décadas as suas limitações diante da explosão de demandas. A terceira onda desloca o foco para a mudança dos procedimentos e para as instâncias não judiciais de realização de direitos, e é nesse movimento que a estremação extrajudicial encontra o seu lugar teórico (Carvalho; Silva, 2024). Na formulação dos mesmos autores, “a estremação extrajudicial pode ser definida como forma de dar efetividade à norma constitucional programática de eficácia limitada, representada pelos direitos sociais em geral e pelo direito à propriedade e à moradia em particular” (Carvalho; Silva, 2024, p. 2).

Vale insistir num aspecto que passa despercebido nas descrições apressadas do instituto. A estremação não beneficia apenas o estremante. Cada parcela individualizada que sai da matrícula condominial simplifica a situação dos que ficam, pois reduz o número de comunheiros, elimina uma fonte de atritos e aproxima os remanescentes do consenso necessário a uma eventual divisão total. Há um efeito de destravamento em cadeia, documentado nos casos em que a estremação de um condômino estimula os demais a promoverem as suas, esvaziando a matrícula matriz. O instituto funciona como solvente gradual dos condomínios históricos, alternativa realista à utopia da divisão simultânea que a exigência de unanimidade condenava ao fracasso. A extinção parcial, longe de perpetuar a comunhão residual, é frequentemente o primeiro passo da sua dissolução completa.

Registre-se a dimensão preventiva do instituto no quadro dos conflitos fundiários examinados no segundo capítulo. A doutrina destaca que a estremação extrajudicial cumpre um papel de pacificação social e de prevenção de litígios, colaborando para o funcionamento do sistema de justiça e para o bem-estar social (Sanches; Dottore, 2025). O condomínio *pro diviso* é um litígio em estado latente, pois basta uma sucessão litigiosa, uma penhora sobre a fração de um comunheiro ou uma divergência sobre benfeitorias para que a comunhão de papel exploda em demandas possessórias, divisórias e indenizatórias que se arrastam por gerações. Cada estremação registrada é um desses barris desarmados, e a aritmética da prevenção, embora invisível nas estatísticas judiciais, compõe o passivo evitado que justifica socialmente o instituto.

O percurso desta seção pode ser resumido em três movimentos. Primeiro, o problema, condomínios *pro diviso* consolidados que aprisionam frações localizadas em matrículas indivisas, com os custos sociais e econômicos que os capítulos anteriores permitem dimensionar. Segundo, a solução, um procedimento extrajudicial

de individualização de parcelas com anuência restrita aos confrontantes, gestado na prática gaúcha, sistematizado pela normativa mineira e difundido pelos códigos de normas estaduais. Terceiro, a justificação, a função social da propriedade e o acesso à justiça em sua terceira onda, valores que conferem ao instituto densidade constitucional superior à sua aparente modéstia procedimental. A seção seguinte examina o regime jurídico da figura em cotejo com as vias concorrentes de extinção do condomínio.

3.2 ESTREMAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

O regime jurídico da estremação se compreende melhor quando confrontado com as vias que o ordenamento já oferecia para a superação do condomínio. No plano da legislação federal, o instituto encontra amparo no CPC de 2015, no art. 569, inciso II, combinado com o art. 571. O primeiro assegura ao condômino o direito de promover a divisão “para obrigar os demais consortes a estremar os quinhões”, e o segundo dispõe que “a demarcação e a divisão poderão ser realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados, observando-se, no que couber, os dispositivos deste Capítulo” (Brasil, 2015). O verbo estremar é do próprio legislador processual, e a doutrina identifica nesses dispositivos o seu fundamento legal, complementado, no plano descritivo, pelos arts. 176 e 225 da LRP (Morais, 2023).

A via judicial clássica é a ação de divisão, cumulável com a demarcatória, pela qual qualquer condômino pode compelir os demais à partilha da coisa comum, com nomeação de peritos, plano de divisão e atribuição de quinhões por sentença. A via extrajudicial tradicional é a escritura pública de divisão, admitida quando todos os interessados são maiores, capazes e concordes. Ambas foram examinadas no capítulo anterior sob o ângulo da desjudicialização, e ambas compartilham a mesma limitação, a exigência de participação da totalidade dos comunheiros e a extinção total do condomínio (Morais, 2023). A literatura elenca as razões pelas quais essa exigência inviabiliza a regularização, a recusa de algum condômino em extinguir o condomínio, a ausência de localização de coproprietários, a incapacidade de alguma das partes, a morte de condôminos com sucessões abertas, a falta de recursos financeiros e a existência de quinhões inferiores à fração mínima de parcelamento

(Veroneze, 2022). Basta um único obstáculo para trancar a divisão inteira, condenando os demais à indivisão indesejada.

É contra esse pano de fundo que a estremação exhibe a sua originalidade. Na síntese doutrinária:

A finalidade da estremação é estabelecer demarcações, confrontações e limites para uma fração ideal de um imóvel, garantindo que sua situação jurídica e registral reflita sua realidade física, através de um procedimento administrativo, que dispensa a intervenção de todos os condôminos, exigindo-se apenas a anuência dos confrontantes imediatos da gleba a ser regularizada (Sanches; Dottore, 2025, p. 168).

Com a estremação, há apenas a extinção parcial do condomínio, em relação ao condômino que pretende dele sair, cumpridos os requisitos normativos (Sanches; Dottore, 2025). Trata-se de procedimento administrativo realizado perante as serventias extrajudiciais, sem intervenção do Poder Judiciário, com o objetivo de retirada de um ou mais condôminos do condomínio geral quando os coproprietários tenham a posse localizada e consolidada no tempo, permitindo a regularização da quota-parte com a abertura de matrícula autônoma para a área demarcada (Moraes, 2023). A característica distintiva é a dispensa da participação de todos os coproprietários, exigida somente dos confinantes da gleba demarcada, sejam ou não integrantes do condomínio geral, e Moraes acrescenta que talvez seja esse o maior dificultador da divisão, que esbarra no desinteresse dos demais condôminos na partilha da coisa comum, obstáculo que não alcança a estremação (Moraes, 2023).

O procedimento é simples na sua espinha dorsal. O estremante comparece ao tabelionato de notas com o levantamento topográfico da parcela e os documentos exigidos, acompanhado dos confrontantes da gleba demarcada, e lavra a escritura pública de estremação, de natureza declaratória; a escritura é protocolizada no ofício de registro de imóveis da circunscrição do imóvel, o oficial a qualifica em atenção aos princípios registrais, averba a inserção de medidas quando necessária, registra a estremação e abre matrícula própria para a parcela localizada (Sanches; Dottore, 2025). O registro produz, para o estremante, o resultado que décadas de indivisão lhe negavam, a condição de único titular de um imóvel individuado, apto a circular, a garantir crédito e a receber os atos registrais que a fração ideal não comportava. A dupla atuação das serventias, notarial na lavratura e registral na qualificação e inscrição, reproduz a arquitetura institucional descrita no segundo capítulo, com a fé pública operando nas duas pontas do procedimento.

Um exemplo hipotético, construído sobre os elementos das fontes, torna palpável a mecânica descrita. Imagine-se a Fazenda Boa Vista, matrícula aberta nos anos setenta, hoje registrada em nome de nove titulares de frações ideais herdadas ao longo de três gerações, cada família ocupando de fato a sua gleba cercada há décadas. Um dos comunheiros deseja financiar a construção de um barracão e descobre que o banco não aceita a fração ideal em garantia. Pela via divisória, precisaria do concurso dos oito demais, entre os quais dois herdeiros não localizados e um interdito, e a ação judicial exigiria a medição integral da fazenda. Pela estremação, contrata o levantamento apenas da sua gleba, comparece ao tabelionato com os três vizinhos de divisa, dois deles condôminos e um proprietário lindeiro estranho à matrícula, lavra a escritura declaratória com as anuências, e o registro lhe abre matrícula própria em poucas semanas, transportando-se para ela a hipoteca antiga que gravava a matriz na proporção respectiva. Os seis comunheiros distantes sequer são incomodados, e nada perdem, pois as suas posses permanecem onde sempre estiveram. O contraste entre os dois roteiros resume a razão do sucesso do instituto.

Os requisitos substanciais convergem, com variações locais, nas normativas estaduais. Exige-se a situação jurídico-registral de condomínio geral *pro diviso*, com posse localizada e consolidada pelo prazo mínimo de cinco anos, admitida a soma do tempo de posse dos antecessores (Sanches; Dottore, 2025). O requisito temporal não recai sobre a titularidade tabular, mas sobre a posse. Como esclarece a doutrina, “não se exige que o nome do estremante conste da matrícula pelo período de 5 (cinco) anos exigido, mas sim que o estremante, ou seus antecessores, tenham tido a posse durante o lapso temporal exigido” (Sanches; Dottore, 2025, p. 172). A comprovação da posse pode se dar por declaração do proprietário, corroborada pelos confrontantes, sem prova documental do tempo (Sanches; Dottore, 2025). O desenho probatório é herdeiro da lógica da ata notarial na usucapião extrajudicial, examinada no capítulo anterior, com a diferença de que aqui a titularidade já existe e apenas a localização precisa ser certificada.

A exigência temporal não é formalidade vazia, e a jurisprudência a leva a sério. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em procedimento de dúvida registral, assentou que, para o registro da individualização de matrícula de frações de terra em condomínio, é necessária a comprovação de um tempo mínimo de ocupação das frações, julgando procedente a dúvida diante da não comprovação da ocupação

pretérita (TJMG *apud* Moraes, 2023). O precedente ilustra os controles em camadas descritos no segundo capítulo, a qualificação negativa do registrador, a dúvida suscitada e a confirmação judicial da exigência, sem prejuízo de o interessado renovar o pedido quando completado o requisito.

Quanto aos legitimados, a regra é que a estremação pressupõe a titularidade de domínio, cabendo a iniciativa ao coproprietário com título registrado (Moraes, 2023). As normativas mais recentes admitem o requerimento por titular de fração ideal ainda não registrada, desde que apresentado o título de propriedade da fração e a certidão do registro em nome do transmitente, hipótese em que o registro do título aquisitivo é feito conjuntamente com o da estremação, em homenagem ao princípio da continuidade (Sanches; Dottore, 2025). A solução é reveladora da vocação regularizadora do instituto, pois alcança o adquirente de parte certa por instrumento ainda não inscrito, figura onipresente nos condomínios informais do interior.

A forma da escritura pública merece atenção. A lei prevê forma expressa ao título, como requisito de validade, na dicção do art. 166, inciso IV, do CC, e a exigência de escritura pública decorre do art. 108 do mesmo código para os imóveis de valor superior a trinta salários mínimos (Sanches; Dottore, 2025). A doutrina esclarece que, para fins do art. 108, deve-se tomar por base o maior valor, dentre os parâmetros legais, referente à totalidade do imóvel, ainda que a operação diga respeito a parcela, critério que universaliza a forma pública na estremação (Amaral; Silveira, 2020). A universalização é virtude do desenho. Como se viu no segundo capítulo sobre o aconselhamento notarial, a intervenção do tabelião cumpre função preventiva e pedagógica junto a populações pouco familiarizadas com o sistema, e é na lavratura da escritura declaratória que os requisitos do instituto são verificados um a um, o prazo de posse, a anuência dos presentes, a identificação da parcela e a regularidade fiscal.

Quanto ao ente público confrontante, a normativa mineira determina que o Município, o Estado e a União, ou seus órgãos representativos, sejam notificados pelo oficial de registro nos procedimentos em que a parcela a ser localizada fizer divisa com vias públicas, arroios, rios ou lagos, dispensada a notificação do ente que já tenha se manifestado por planta aprovada, certidão ou outro meio (Amaral; Silveira, 2020). A cautela é compreensível, pois as divisas com bens públicos são o terreno clássico das apropriações indevidas, e a ciência do poder público funciona como salvaguarda dominial difusa. Na mesma linha, a normativa mineira exige, para a lavratura da escritura rural, o título de domínio, o CCIR, a prova de quitação do ITR, a certidão de

benfeitorias expedida pelo Município e a planta com memorial descritivo, encaminhando-se os documentos com a escritura e com a ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do profissional responsável (Amaral; Silveira, 2020).

No plano dos princípios registrais, a estremação é um exercício aplicado do que os capítulos anteriores expuseram. A especialidade objetiva comanda que a área objeto de estremação seja identificada, respeitados os requisitos da LRP, de modo a não se confundir com nenhum outro imóvel (Amaral; Silveira, 2020). A continuidade exige que o estremante seja titular registral da fração, ou que o seu título aquisitivo ingresse concomitantemente, na hipótese examinada do titular de fração não registrada. A unitariedade matricial explica a mecânica do destaque, com a abertura de matrícula própria para a parcela e a averbação na matrícula matriz. A disponibilidade limita o estremante à sua fração, salvo aquisição formal do excedente. E a prioridade ordena o concurso entre a estremação prenotada e os títulos contraditórios supervenientes. O instituto não criou princípio novo; recombina os princípios seculares do sistema.

Registre-se a caracterização da natureza real do instituto na modalidade extrajudicial. A doutrina o descreve como espécie do gênero divisão de bem imóvel, que possui natureza real, na modalidade extrajudicial, regulada pelos provimentos estaduais com fundamento nos arts. 569 e 571 do CPC, tendo o registro da escritura natureza declaratória, já que declara um direito preexistente, sem constituição de novos direitos (Morais, 2023). A ancoragem no CPC responde à objeção de que os provimentos estaduais teriam criado direito material sem lei, objeção que ignora o fundamento processual expresso e a natureza regulamentar das normas de serviço, que disciplinam o modo de praticar atos cuja possibilidade decorre da lei federal. A convergência substancial entre as normativas estaduais, reconhecida pela doutrina como uniformidade quanto à maioria dos requisitos (Sanches; Dottore, 2025), reduz o risco de fragmentação, embora não elimine a conveniência da regulamentação nacional, tema ao qual se voltará adiante.

O movimento de uniformização já se esboça no plano federal. O CNJ publicou a Portaria nº 15, de 23 de fevereiro de 2023, instituindo grupo de trabalho destinado a subsidiar a regulamentação nacional da matéria no contexto dos seus programas de regularização fundiária, e o levantamento comparativo das normativas estaduais realizado pela doutrina serve a esse esforço de convergência (Morais, 2023). Enquanto a norma nacional não vem, os estados seguem legislando em ordem

dispersa, e o intérprete deve navegar entre provimentos que ora se copiam, ora divergem em pontos sensíveis, como o alcance urbano do instituto, o conceito de confrontante e a articulação com o georreferenciamento, divergências que a seção final examinará no espelho goiano.

Ponto sensível é a definição de confrontante, uma vez que a anuência deles substitui, na economia do instituto, o consenso da totalidade dos condôminos. Os códigos de normas consideram confrontante o titular de direito real ou o ocupante, a qualquer título, da área lindeira à fração demarcada, integrante ou não do condomínio da área maior (Sanches; Dottore, 2025). A doutrina chama a atenção para o § 10 do art. 213 da LRP, com a redação da Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que traz regramento mais rigoroso, entendendo como confrontantes os proprietários e titulares de outros direitos reais e aquisitivos sobre os imóveis contíguos, o que exigiria a anuência também desses titulares, e não apenas dos vizinhos tabulares (Sanches; Dottore, 2025). Na impossibilidade de obtenção da anuência no ato notarial, o confrontante é notificado pelo oficial de registro para se manifestar em quinze dias, seguindo-se o procedimento da retificação consensual, com notificação por edital do lindeiro em local incerto e presunção de anuência pelo silêncio (Sanches; Dottore, 2025). O silêncio qualificado, técnica recorrente da via extrajudicial estudada no capítulo anterior, comparece como chave do equilíbrio entre o contraditório e a efetividade.

A ausência de consenso dos confrontantes é o limite prático mais sensível do instituto, e Alves dedica-lhe análise específica, sublinhando o papel ativo das serventias na sua superação:

Cabe ao notário (na escritura) e registrador (caso haja impugnação) exercerem função preventiva de aconselhamento, explicando e esclarecendo aos confrontantes, dentre outras questões, que a finalidade da estremação é a extinção parcial do condomínio, ficando excluídas a alienação e a oneração de área; e, ainda, tentarem solucionar a existência de conflitos entre os confrontantes e o requerente da estremação (Alves, 2026, p. 90).

Compete-lhes deixar claro ao confrontante que a sua anuência não tem o condão de lhe retirar nenhum direito, servindo apenas para atestar a inexistência de conflito de divisas (Alves, 2026). O aconselhamento notarial, cuja matriz teórica o segundo capítulo examinou com apoio em Campilongo, reaparece na sua aplicação mais concreta. Registre-se a advertência da autora de que alguns estados, como o Rio Grande do Sul e o Maranhão, exigem que a escritura somente seja lavrada após

o alcance de todas as anuências, ainda que fictas, ao passo que outros, como Goiás, admitem a lavratura com a anuência dos presentes e a notificação posterior dos ausentes pelo registrador (Alves, 2026), variação procedimental que ilustra os inconvenientes da regulação fragmentada.

A incidência de ônus e gravames sobre a matrícula de origem não impede o processamento. As normativas estaduais convergem num regime diferenciado conforme a natureza do gravame, na hipoteca, dispensa-se a anuência do credor, com comunicação posterior; na penhora, dispensa-se autorização judicial prévia, comunicando-se o juízo; na penhora fiscal em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), exige-se anuência expressa da autarquia; na anticrese, é indispensável a anuência do credor anticrético; na propriedade fiduciária, o ato é instrumentalizado em conjunto por credor e devedor; no usufruto, firmam-no nu-proprietário e usufrutuário; havendo indisponibilidade judicial ou administrativa, o processamento não é admitido (Sanches; Dottore, 2025). Em qualquer hipótese de ônus não impeditivo, o gravame é transportado, por averbação, para a matrícula aberta para a parcela localizada (Amaral; Silveira, 2020). O transporte de ônus preserva a posição dos credores e demonstra que a estremação não é atalho para a fraude, mas reorganização topológica de direitos que permanecem os mesmos.

A posição do estremante no procedimento merece nota técnica. Ele comparece à escritura na condição de declarante, e não de adquirente ou transmitente, terminologia que os provimentos adotam com rigor e que traduz a natureza do ato (Sanches; Dottore, 2025). O declarante afirma, sob fé pública, a localização da sua posse, o tempo do seu exercício e a correspondência com a titularidade registrada, e os confrontantes corroboram a declaração. Não há alienação, promessa ou renúncia, apenas a fotografia jurídica de uma situação de fato qualificada. Essa estrutura declaratória explica por que o cônjuge do estremante participa do ato na forma do art. 108 do CC e da disciplina da outorga conjugal, e por que os provimentos determinam que, no falecimento de alguma das partes que deveria figurar na escritura, compareça em seu lugar o inventariante, mantendo a cadeia declaratória íntegra diante das vicissitudes sucessórias (Sanches; Dottore, 2025).

Também o papel qualificador do registrador ganha, na estremação, contornos específicos. Cabe-lhe verificar a regularidade da escritura em atenção aos princípios registraes, o que compreende o exame da titularidade do declarante, da suficiência

das anuências, da observância da fração mínima, da consistência descritiva da parcela e da situação dos ônus incidentes (Sanches; Dottore, 2025). A qualificação registral, estudada no segundo capítulo como filtro de juridicidade, opera aqui sobre um título que o próprio sistema extrajudicial produziu, na lógica de dupla checagem que se viu na usucapião administrativa e na adjudicação compulsória. O tabelião instrui e documenta; o registrador confere e inscreve; e a independência funcional entre as duas serventias, que não raro pertencem a titulares diversos, adiciona um controle recíproco que o processo judicial, concentrado num único juízo, não conhece.

Não se confunda a estremação com a averbação de localização admitida em algumas normativas para situações especiais. A norma gaúcha, berço do instituto, estruturou a localização de áreas em condomínio como averbação autorizada judicialmente na origem, e a evolução posterior deslocou o eixo para o registro em sentido estrito, precedido de escritura pública, como consta dos modelos mineiro e goiano (Sanches; Dottore, 2025). A diferença não é escritural. O registro, ato de maior dignidade tabular, expressa que a estremação altera a situação jurídica objetiva do imóvel, criando unidade nova, ao passo que a averbação apenas anotaria circunstância acessória. A opção dos provimentos maduros pelo binômio averbação de medidas mais registro de estremação, com posterior abertura de matrícula, reflete a compreensão dogmática da figura e uniformiza a escrituração nacional.

Um paralelo com o direito comparado interno ilumina a singularidade da solução brasileira. O ordenamento conhece outras hipóteses de individualização sem unanimidade, como a alienação judicial da coisa indivisível com sub-rogação no preço e a extinção do condomínio edilício por deliberação qualificada, mas em todas o dissenso é superado pela força, judicial ou assemblear, com sacrifício da posição de alguém. A estremação percorre caminho diverso, pois não vence o dissenso, apenas o torna irrelevante ao restringir o universo de interessados necessários aos confrontantes, únicos cuja esfera jurídica é tocada pela definição das divisas. É solução registral, que resolve no plano da especialidade objetiva o que os processualistas tentavam resolver no plano subjetivo do litisconsórcio, e talvez por isso tenha nascido nas corregedorias, e não nos códigos.

A natureza jurídica do instituto suscita a controvérsia doutrinária da matéria. A posição majoritária sustenta o caráter declaratório. Como a estremação requer prévia titulação ou princípio de titulação que induza ao domínio, “a estremação não é

forma de aquisição de propriedade, mas sim forma de regularização” (Amaral; Silveira, 2020, p. 47). Moraes, após examinar a jurisprudência e a doutrina, conclui:

A escritura pública de estremação, bem como o seu registro, têm natureza jurídica declaratória. Quanto ao instituto da estremação, constitui-se em uma forma de regularização fundiária, na modalidade de divisão parcial de imóvel, acompanhada de retificação de área em alguns casos, com natureza jurídica declaratória (Moraes, 2023, p. 78).

Dessa natureza decorrem consequências tributárias. A estremação é forma de regularização de propriedade adquirida anteriormente, por título já registrado, do que se conclui que não incide o imposto de transmissão nem se faz necessária a Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI), sendo dispensada a comprovação de pagamento de imposto na hipótese de divergência de áreas entre o título aquisitivo e o título de estremação (Amaral; Silveira, 2020). O limite da não incidência é a correspondência com a titularidade prévia. Caso a fração real a ser estremada exceda a fração ideal titularizada pelo solicitante, deverá haver a prévia aquisição da área excedente e o recolhimento do imposto devido (Sanches; Dottore, 2025), havendo normativas que autorizam o tabelião a negar a lavratura enquanto não lavrada a escritura de alienação do excedente (Sanches; Dottore, 2025).

O tratamento tributário do procedimento merece um complemento prático. Além da não incidência do imposto de transmissão nas estremações que respeitam a titularidade prévia, a praxe exige a regularidade fiscal do imóvel como condição de processamento, com a comprovação da quitação do ITR na escritura rural e a manifestação do ente municipal, quanto ao imposto de transmissão ou ao imposto sobre doações, sempre que houver transferência de parte ideal embutida na operação, conforme seja onerosa ou gratuita (Moraes, 2023). Compete à Receita Federal a administração do ITR, e a exibição do CCIR quitado comprova o cadastro agrário e fornece a fração mínima de parcelamento que baliza o destaque (Moraes, 2023). O procedimento funciona como ponto de checagem fiscal do imóvel, e a regularização dominial arrasta consigo a regularização cadastral e tributária, no círculo que o segundo capítulo descreveu sobre os efeitos públicos da formalização.

Em sentido divergente, há quem sustente que a estremação ultrapassa o plano declaratório. Para Carvalho e Silva, o instituto extingue o regime de mult titularidade de fato e de direito e constitui, a partir de novas matrículas, novas propriedades, de modo que “a estremação extrajudicial é hábil a constituir direito de propriedade, não sendo mero ato declarativo de direito” (Carvalho; Silva, 2024, p. 28).

A divergência é menos frontal do que parece, pois os autores reconhecem a exigência de titulação prévia, situando a eficácia constitutiva na criação da nova unidade imobiliária, e não na atribuição do domínio. Pode-se dizer, conciliando as posições, que a estremação declara a titularidade preexistente e constitui a nova base objetiva sobre a qual essa titularidade passa a incidir, operação análoga à que o segundo capítulo descreveu sobre a abertura de matrículas na regularização coletiva. O que importa reter é que não há transmissão, e sim especialização.

O cotejo entre as vias pode ser encerrado com o registro da facultatividade. A adoção da estremação não exclui a escritura pública de divisão nem o ajuizamento da ação de divisão, restando ao interessado a opção conforme as circunstâncias (Sanches; Dottore, 2025). Quando todos os condôminos estão presentes, capazes e concordes, a divisão total permanece o caminho natural, pois liquida de uma vez o condomínio inteiro; quando o consenso pleno é inalcançável e a posse é localizada e antiga, a estremação oferece a saída individual; quando não há título, o caminho é a usucapião, judicial ou extrajudicial, estudada no capítulo anterior. O fecho doutrinário cabe à observação de que as novas formas de acesso à justiça “prestigiam a fé pública dos notários e registradores e transferem para eles a competência para solução de alguns problemas, antes feitos somente judicialmente” (Mota, 2010 *apud* Carvalho; Silva, 2024, p. 13), e a estremação é, no campo dos condomínios de fato, a expressão mais acabada dessa transferência. Os atos praticados na via administrativa estão “revestidos da mesma segurança e eficácia jurídica dos atos praticados pelo Poder Judiciário” (Veroneze, 2022, p. 15).

3.3 APLICABILIDADE PRÁTICA

As seções anteriores apresentaram a estremação no plano dos conceitos e do regime jurídico. Esta seção muda o registro e examina o instituto em funcionamento, com os seus documentos, os seus custos, os seus tempos e os seus casos concretos, tal como documentados pela literatura que acompanhou a aplicação das normativas estaduais. A opção metodológica se justifica pela índole do objeto. A estremação é filha da prática registral, e a sua avaliação não pode prescindir do teste da realidade cartorária.

Comece-se pelos proveitos práticos que motivam a procura pelo instituto. O primeiro e mais citado é o acesso ao crédito. Sem a matrícula autônoma, o produtor

encontra dificuldades para conseguir financiamento junto às instituições financeiras, pois na prática os bancos indeferem operações quando a propriedade se encontra em condomínio, diante do risco de ter de excutir futuramente uma garantia incidente sobre fração ideal (Amaral; Silveira, 2020). A situação condominial cria dificuldade de acesso ao crédito para quem mais depende dele, o produtor rural que precisa oferecer o imóvel em garantia hipotecária ou fiduciária para custear a safra (Sanches; Dottore, 2025). O proprietário preso ao condomínio não tem meios para investir no imóvel, deixa de empregar pessoas e de aquecer a economia local (Veroneze, 2022). A conexão com a segunda seção do primeiro capítulo é evidente, pois o que está em jogo é a conversão de um ativo imobilizado pela indivisão em capital operativo, na lógica da relação entre titularidade formal e mercado ali examinada.

A dimensão econômica do instituto foi objeto do exame mais vertical da literatura na obra de Alves, para quem “um imóvel regularizado pela estremação representa um fator de grande destaque na economia, pois atinge a função social e facilita o acesso ao crédito pelo proprietário” (Alves, 2026, p. 116). Apoiada no tratado de Kümpel e Ferrari, a autora recorda que o direito de propriedade imobiliária é um dos eixos que determinam a estrutura socioeconômica do Estado (Kümpel; Ferrari, 2020 *apud* Alves, 2026), e que o ofício imobiliário, ao oferecer segurança jurídica, gera confiança para a sociedade contratar e potencializa a circulação de riquezas, num círculo que movimenta a economia (Alves, 2026). O catálogo de proveitos elaborado por Lamana Paiva e recolhido pela autora sintetiza o ponto:

Benefícios diretos: a) mitigar a formação e a manutenção de condomínios pro diviso; b) outorgar ao proprietário certeza quanto a coisa que integra seu patrimônio; c) segurança jurídica para todos; Benefícios indiretos: a) melhorar o acesso aos benefícios previdenciários, porque o INSS exige a vinculação do segurado com a terra e a configuração de condomínios prejudica o segurado; b) melhor acesso ao crédito fundiário em virtude da certeza da coisa dada em garantia; c) maior justiça no recolhimento da contribuição sindical rural, em função do cadastro da parcela do imóvel no INCRA (Paiva, 2023 *apud* Alves, 2026, p. 117).

O segundo proveito é a viabilização do georreferenciamento e da certificação perante o Incra. Se a matrícula está em condomínio, a certificação da poligonal exige a medição das frações de todos os condôminos, que raramente estão dispostos a participar e a ratear os custos, ao passo que, individualizada a parcela pela estremação, o proprietário requer a certificação sozinho (Amaral; Silveira, 2020). O terceiro proveito é a destravada geral dos atos registrais, desmembramentos,

averebações de construção, retificações e alienações que a fração ideal não localizada não comporta (Amaral; Silveira, 2020). Há o proveito imaterial de que tratou o segundo capítulo, a segurança jurídica em sentido pleno, com o titular protegido pela presunção registral sobre um objeto agora individuado.

O rol documental da prática consolidou-se em torno de um núcleo comum. Além do requerimento e da escritura pública declaratória, exigem-se a planta e o memorial descritivo com a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da parcela a ser estremada, o título de domínio, e, tratando-se de imóvel rural, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), a declaração e a prova de quitação do Imposto Territorial Rural (ITR), o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e, conforme o caso, o georreferenciamento; tratando-se de imóvel urbano, a inscrição municipal e a anuência do Município (Sanches; Dottore, 2025). A anuência dos confrontantes completa o conjunto, colhida na escritura ou suprida pela notificação com silêncio qualificado. Os estudos de caso registram, na praxe notarial, a juntada de certidões negativas fiscais, trabalhistas e de indisponibilidade, por cautela (Veroneze, 2022).

O laboratório mais bem documentado da aplicação do instituto é o estudo de Veroneze sobre três casos concretos processados perante o Serviço Registral Imobiliário de Guaxupé, em Minas Gerais, com escrituras lavradas no Tabelionato de Notas de Guaranésia entre 2020 e 2021 (Veroneze, 2022). Os três casos merecem exame, pois cada um ilustra uma faceta distinta do funcionamento real da estremação.

No primeiro caso, o interessado era titular de duas frações registradas sobre uma gleba de 48,40 hectares em condomínio entre quatro pessoas, e pretendia individualizá-las. O levantamento topográfico revelou que uma das frações correspondia, no chão, a área inferior ao módulo rural da região, de três hectares, e que as duas parcelas não eram contíguas, o que impediu a estremação da fração menor, vedado o destaque de área inferior à fração mínima de parcelamento pelo art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (Veroneze, 2022). A fração maior, medida em 8,26 hectares, foi estremada com a anuência de dois dos três confrontantes na escritura e a notificação do terceiro, domiciliado em outro estado, pelo oficial registrador (Veroneze, 2022). O caso ensina duas lições. A primeira é a força dos limites agrários, que a estremação não pode contornar, pois o instituto pressupõe o respeito à fração mínima na área estremada e na remanescente. A segunda é a utilidade da soma das posses, pois o interessado adquirira o imóvel no

ano da estremação e somou a posse dos antecessores, exercida desde 2010, para completar o quinquênio (Veroneze, 2022).

No segundo caso, a área apurada pelo técnico também ficou abaixo do módulo rural, com 2,10 hectares, o que em tese inviabilizaria o destaque. A solução veio da legislação agrária de exceção. Os interessados enquadravam-se como agricultores familiares, nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, condição comprovada pela Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), e o art. 8º, § 4º, inciso III, da Lei nº 5.868/1972 admite, nessa hipótese, a abertura de matrícula abaixo do módulo rural (Veroneze, 2022). Lavrada a escritura com a anuência dos quatro confrontantes, a matrícula individualizada foi aberta em pouco mais de um mês, contado da lavratura ao registro (Veroneze, 2022). O caso demonstra a permeabilidade do procedimento às políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, na linha da vocação social do instituto que a primeira seção sublinhou.

No terceiro caso, a gleba a estremar media 3,10 hectares, acima do módulo, mas era cortada por uma estrada municipal que a dividia em duas porções não contíguas, ambas inferiores ao módulo rural. A qualificação reconheceu na estrada uma desapropriação indireta, aplicando a exceção do Decreto nº 62.504, de 8 de abril de 1968, que permite o desmembramento de área inferior ao módulo em decorrência de intervenção pública, e a estremação foi lavrada com a anuência dos quatro confrontantes, abrindo-se duas matrículas individualizadas em vinte e um dias entre a lavratura e o registro (Veroneze, 2022). Dos onze condôminos da matrícula de origem, um único precisou anuir, por ser confrontante, ilustração da economia procedimental do instituto (Veroneze, 2022).

Os três casos autorizam generalizações. Em todos, não houve necessidade de medir a propriedade inteira, mas somente a área objeto da estremação, com economia de custos técnicos (Veroneze, 2022). Em todos, o tempo entre a lavratura da escritura e a abertura da matrícula individualizada se contou em dias ou em poucas semanas, ordem de grandeza incomparável à das ações divisórias, que tramitam por anos. Em todos, a divergência entre a fração tabular e a área medida foi absorvida pelo procedimento, pois, como observa a autora, geralmente a área da porcentagem constante da matrícula não corresponde à área real apurada pelo técnico, e “a estremação serve também como um instrumento de retificação de área, não importando se o apurado foi para mais ou para menos” (Veroneze, 2022, p. 31). E em todos os casos os obstáculos vieram do direito agrário material, módulo rural e fração

mínima, e não do procedimento, confirmando que a via extrajudicial não flexibiliza os limites substanciais do parcelamento, apenas remove os custos de transação processuais.

Os números da experiência mineira, pioneira na sistematização, confirmam a vitalidade prática do instituto. A literatura que examinou a aplicação do Provimento nº 260/2013 e do Provimento Conjunto nº 93/2020 registra a incorporação da estremação à rotina das serventias do interior, com jurisprudência administrativa consolidada nas dúvidas registrais e demanda crescente nas regiões de estrutura fundiária fragmentada (Veroneze, 2022). O perfil dos usuários documentados é eloquente, pequenos produtores, agricultores familiares com Declaração de Aptidão ao Pronaf, herdeiros de glebas seculares, o público que a via judicial sempre excluiu pelo custo e pela demora. A aderência entre o desenho normativo e a demanda social é o teste que separa os institutos de gabinete dos institutos vivos, e a estremação o tem vencido com folga nos estados que a adotaram.

Convém antecipar uma objeção recorrente e respondê-la com as próprias fontes. Poder-se-ia temer que a dispensa da anuência dos condôminos não confrontantes sacrificasse o direito deles, subtraindo-lhes área ou impondo-lhes divisas alheias. O temor não resiste ao exame da mecânica do instituto. A parcela estremada corresponde à posse localizada e consolidada do estremante, respeitada por todos há pelo menos cinco anos, e os condôminos não confrontantes, por definição, não fazem divisa com ela, de modo que a definição dos seus limites não toca as respectivas posses (Sanches; Dottore, 2025). O que os remanescentes perdem é apenas a expectativa abstrata sobre a fração alheia, expectativa que o regime do condomínio jamais lhes garantiu como direito à configuração específica da gleba. E, como salvaguarda residual, permanecem-lhes abertas as vias ordinárias, a impugnação na notificação quando confrontantes, a dúvida, a retificação e, no limite, a anulação judicial do registro viciado, na forma da presunção relativa que rege o sistema, estudada nos capítulos anteriores.

A praxe registral desenvolveu modelos consolidados para os atos da cadeia, a averbação de inserção de medidas perimetrais e área, o registro da estremação com a qualificação do declarante e a anuência dos confrontantes, e a averbação de abertura da matrícula individualizada, modelos que a doutrina reproduz e que uniformizam a escrituração em todo o país (Amaral; Silveira, 2020). Quando a localização é cumulada com inserção de medidas, o oficial pratica dois atos, a

averbação desta e o registro daquela (Sanches; Dottore, 2025). A sistematização dos modelos converte a discricionariedade em rotina previsível e reduz a variância qualificadora entre serventias, na linha da padronização normativa que o segundo capítulo destacou.

Os casos mineiros interessam ao recorte goiano da próxima seção. As situações neles retratadas, condomínios sucessórios antigos, glebas cortadas por estradas, frações que o levantamento revela maiores ou menores do que o papel prometia, agricultores familiares à margem do crédito, compõem a paisagem fundiária do interior de Goiás, e as soluções neles testadas, soma de posses, exceções ao módulo, notificação dos ausentes, circulam entre as normativas estaduais, que se leem e se copiam umas às outras. O laboratório mineiro funciona como jurisprudência prática antecipada da experiência goiana, e será com esse repertório de problemas e soluções em mente que se deve examinar a regulamentação da CGJ goiana.

O procedimento abre um campo de atuação profissional que a doutrina sublinha. Além da participação do tabelião e do registrador, a estremação oferece espaço aos advogados que atuam junto ao extrajudicial, aos quais cabe estabelecer com os interessados o melhor meio para atingir o objetivo, analisar a presença dos requisitos e da documentação e acompanhar o procedimento, atuando em conjunto com as serventias para assegurar a vontade e o direito dos clientes e a higidez do procedimento (Sanches; Dottore, 2025). A advocacia extrajudicial, eclipsada pela contenciosa nas representações tradicionais da profissão, encontra na regularização fundiária um dos seus terrenos mais férteis, e a assessoria competente faz diferença na travessia documental, sobretudo para famílias rurais sem hábito cartorário. Ao lado do advogado, o profissional de agrimensura é o outro protagonista do instituto, pois é o levantamento topográfico que revela a verdade da parcela, define a viabilidade do destaque em face do módulo e materializa a especialidade objetiva que o registro consagrará.

A escritura pública de estremação apresenta conteúdo típico que a doutrina e os modelos consolidaram. Dela constam a qualificação do declarante e do cônjuge, a descrição da matrícula de origem com a indicação da fração ideal titulada e do registro aquisitivo, a declaração da posse localizada com a indicação do seu tempo e da sua origem, a descrição técnica da parcela conforme planta e memorial, a anuência expressa dos confrontantes presentes com as respectivas qualificações, a certificação dos documentos fiscais e cadastrais exibidos e a menção à normativa estadual de

regência (Amaral; Silveira, 2020). O tabelião certifica as advertências prestadas às partes, quanto às consequências da declaração falsa, que sujeita o declarante às sanções civis e penais. O ato notarial resulta num documento denso, que concentra em poucas linhas o equivalente funcional da petição inicial, da prova documental e da instrução de um processo divisório, e que servirá de título único para toda a cadeia registral subsequente.

Os casos concretos revelam um dado de sociologia registral. Nos três procedimentos examinados, os confrontantes compareceram, concordaram com a medição e testemunharam o tempo de posse, sem episódio de resistência (Veroneze, 2022). A anuência dos vizinhos, que na teoria poderia parecer o gargalo do instituto, mostrou-se na prática o seu ponto forte. Em comunidades rurais consolidadas, as divisas de fato são conhecidas e respeitadas há gerações, e o confrontante que anuí hoje sabe que precisará da anuência recíproca amanhã, quando for a sua vez de estrear. O instituto mobiliza o capital social da vizinhança como substituto funcional do contraditório judicial, convertendo o consenso comunitário preexistente em ato jurídico documentado. Onde esse consenso não existe, o caso não é de estremação, e a válvula da notificação com eventual impugnação devolve a controvérsia ao seu foro próprio.

O quadro de custos completa a análise da acessibilidade. O procedimento envolve os honorários do responsável técnico pelo levantamento, os emolumentos da escritura pública, calculados sobre o valor da parcela, e os emolumentos dos atos registrais de averbação e registro, além das certidões. A comparação com a via judicial é favorável, pois a ação divisória soma custas iniciais, honorários advocatícios de todos os polos, honorários periciais de medição da gleba inteira e anos de tramitação com os seus custos de oportunidade. A literatura registra desfechos extrajudiciais em vinte e um dias e em pouco mais de um mês (Veroneze, 2022), e a diferença de ordem de grandeza nos tempos se reflete nos custos totais. Para o pequeno produtor, essa aritmética é a fronteira entre regularizar e permanecer na informalidade, na lógica da seletividade da segurança jurídica que o segundo capítulo denunciou.

Convém explicitar o que a estremação significa para as mulheres rurais, na linha do recorte de vulnerabilidade que o segundo capítulo introduziu. Nos condomínios sucessórios, as herdeiras são frequentemente as titulares mais prejudicadas pela indivisão, seja porque as partilhas informais privilegiaram os varões na destinação das melhores glebas, seja porque a ausência de matrícula própria as

exclui do crédito rural e dos programas fundiários com recorte de gênero. A individualização da parcela em matrícula própria, com a outorga conjugal documentada e a titularidade nominal expressa, insere a produtora no sistema formal em condições de igualdade documental, e as políticas de titulação prioritária em nome da mulher, mencionadas nos capítulos anteriores, encontram na estremação um veículo natural no ambiente rural. O instituto, desenhado com neutralidade de gênero, produz efeitos distributivos que transcendem a técnica registral.

Não se omita o horizonte de política pública em que o instituto se insere. O CNJ vem editando programas de incentivo à regularização fundiária, e a Portaria nº 4, de 5 de fevereiro de 2025, disciplinou os procedimentos e critérios do Prêmio Solo Seguro, criado pelo Provimento nº 145, de 3 de julho de 2023, com o objetivo de reconhecer e disseminar boas práticas de regularização fundiária urbana e rural, premiando ações, projetos e programas inovadores e incentivando a articulação entre órgãos públicos, privados e sociedade civil para a governança fundiária (Sanches; Dottore, 2025). A estremação figura nesse cardápio de boas práticas, e a doutrina conclui pela necessidade de avançar o instituto, permitindo o exercício do direito de demarcação e divisão independentemente da anuência de condôminos não confrontantes, de forma segura e célere, como é próprio das serventias extrajudiciais (Sanches; Dottore, 2025). O reconhecimento da matéria pelo órgão de cúpula do sistema de justiça confirma que o que nasceu como expediente de corregedoria amadureceu em política nacional de Estado.

Os efeitos do registro da estremação projetam-se em três direções. Para o estremante, a abertura da matrícula individualizada opera a especialização do seu domínio, com os seus consectários, a garantia real possível, a circulação desimpedida, a certificação geodésica acessível e a blindagem da presunção registral sobre objeto determinado. Para a matrícula matriz, a averbação do destaque reduz a área e o rol de comunheiros, exigindo, para os atos futuros, a apuração do remanescente. Para os terceiros, a publicidade registral da nova unidade produz a oponibilidade *erga omnes* característica do sistema, habilitando o tráfico imobiliário a contratar sobre a parcela com a segurança dinâmica que o segundo capítulo descreveu. Nenhum desses efeitos retroage para prejudicar direitos constituídos, pois os ônus são transportados, as indisponibilidades impedem o processamento e a via anulatória permanece aberta contra eventuais vícios, na moldura da presunção relativa que governa o registro brasileiro.

Questão prática relevante é a do remanescente. A escritura descreve apenas a parcela localizada, sendo desnecessária a retificação da gleba originária e a apuração da área remanescente no momento da estremação (Sanches; Dottore, 2025). A dispensa explica boa parte da agilidade do procedimento, mas tem o seu preço diferido. Após a estremação, a matrícula de origem frequentemente perde a consistência descritiva, e, para a prática de qualquer ato posterior sobre ela, torna-se necessária a apuração do remanescente, em cumprimento ao princípio da especialidade objetiva, correndo as despesas por conta dos proprietários que permaneceram na matrícula (Sanches; Dottore, 2025). Os condôminos remanescentes suportam as consequências de uma estremação da qual não participaram, o que recomenda que sejam ao menos cientificados, e há quem sugira a colheita de declaração de ciência das possíveis consequências, ainda que a anuência deles seja dispensada (Sanches; Dottore, 2025).

Também a possibilidade de acréscimo merece registro. Os provimentos estaduais estabelecem que a parcela estremada deve corresponder à área de posse do estremante, sem exigir correspondência exata com a fração tabular, de modo que, exercendo o estremante posse sobre área superior à sua fração ideal, haverá acréscimo na sua fração e no seu direito de propriedade (Sanches; Dottore, 2025). A regra deve ser lida em conjunto com o limite tributário examinado na seção anterior, pois o excedente relevante em relação à titularidade reclama aquisição formal e imposto, sob pena de a estremação degenerar em usucapião travestida, sem os requisitos e as garantias desta. O equilíbrio entre a absorção das pequenas divergências de medição e a repressão ao enriquecimento fundiário sem causa é o ponto que mais exige finura qualificadora do registrador na aplicação cotidiana do instituto.

Um roteiro operacional consolidado pode ser extraído das fontes examinadas, à maneira do guia que a literatura propôs aos operadores (Veroneze, 2022). O interessado verifica, primeiro, os pressupostos, condomínio *pro diviso*, posse localizada e consolidada há pelo menos cinco anos, admitida a soma com a posse dos antecessores, e área compatível com a fração mínima de parcelamento. Contrata, segundo, o levantamento topográfico da parcela, com planta, memorial e ART. Reúne, terceiro, a documentação dominial e fiscal, certidão atualizada da matrícula, título aquisitivo, CCIR, ITR, CAR e certidões de praxe. Comparece, quarto, ao tabelionato com os confrontantes para a lavratura da escritura pública declaratória, colhendo-se

as anuências e certificando-se os documentos. Protocoliza, quinto, a escritura no registro de imóveis da circunscrição, onde a qualificação examinará o título à luz dos princípios registrais, com eventual notificação dos confrontantes ausentes. Obtém, por fim, o registro da estremação e a abertura da matrícula individualizada, com o transporte dos ônus não impeditivos e a averbação do destaque na matrícula matriz. Em cada etapa há uma porta de saída para a via judicial, a impugnação do notificado, a dúvida registral, a suscitação do interessado inconformado, e é essa arquitetura de válvulas que permite ao procedimento ser célere e garantista.

O roteiro deixa ver os pontos em que o procedimento pode emperrar e as cautelas para evitá-lo. A experiência documentada sugere que os obstáculos típicos são a área apurada inferior ao módulo, contornável apenas nas exceções legais do agricultor familiar e da intervenção pública, a existência de indisponibilidade sobre a matrícula, impeditiva do processamento, o falecimento de confrontantes com sucessões abertas, resolvido pelo comparecimento do inventariante, e as divergências acentuadas entre a fração tabular e a posse, que reclamam aquisição complementar do excedente (Veroneze, 2022; Sanches; Dottore, 2025). Nenhum desses obstáculos é criação do procedimento; todos preexistem na situação material do imóvel, e a estremação tem o mérito de revelá-los de uma vez, em semanas, em lugar de deixá-los aflorar ao longo de anos de processo divisório.

Cabe consignar os cuidados que a doutrina recomenda na aplicação do instituto a situações limítrofes. Na parcela objeto de compromisso de compra e venda não registrado, a estremação pelo promitente vendedor sem ciência do compromissário pode gerar conflito com a posse deste, recomendando-se a verificação notarial da posse efetiva e não apenas da titularidade tabular. Na gleba sujeita a inventário aberto, a legitimidade declaratória transfere-se ao espólio, comparecendo o inventariante, com os cuidados sucessórios (Sanches; Dottore, 2025). Na área sobreposta a território tradicional, unidade de conservação ou faixa de fronteira, os regimes especiais prevalecem sobre o procedimento comum, exigindo as anuências e certidões próprias. E na hipótese de múltiplas estremações sucessivas sobre a mesma matriz, a ordem das prenotações define a precedência, devendo o registrador zelar para que os destaques não se sobreponham nem esgotem área superior à disponível. Nenhuma dessas situações desnatura o instituto; todas confirmam que a sua simplicidade procedimental repousa sobre a vigilância qualificadora que o sistema registral brasileiro fez sua marca.

Cumprir demarcar os limites de aplicabilidade. Como assentado na seção anterior, a estremação pressupõe prévia titulação e não serve à aquisição do domínio, o que exclui o ocupante sem título, cuja via é a usucapião estudada no segundo capítulo (Sanches; Dottore, 2025). Não se aplica ao condomínio *pro indiviso*, pois sem posse localizada não há o que estremar (Sanches; Dottore, 2025). Não é instrumento de regularização de loteamentos clandestinos, vedação expressa da normativa mineira para o meio urbano (Amaral; Silveira, 2020). Não contorna a fração mínima de parcelamento nem o módulo rural, como os casos concretos demonstraram, salvo as exceções legais taxativas. E não alcança as situações de litígio instalado entre condôminos ou confrontantes, que devolvem a questão ao juiz, na lógica da reserva de jurisdição que o segundo capítulo expôs. Como adverte Veroneze, o instituto, apesar de efetivo em muitas situações, “não é a solução ideal para todos os casos de condomínio rural existentes” (Veroneze, 2022, p. 15). É ferramenta de precisão, não panaceia, e a sua boa fama depende de não ser empregada fora do seu campo próprio.

3.4 A ESTREMAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS E URBANOS NA REGULAMENTAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

As seções anteriores examinaram a estremação no plano nacional, com apoio nas normativas pioneiras do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. Esta seção final volta-se ao recorte que dá título ao capítulo, a regulamentação editada pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás (CGJ-GO), que disciplinou o instituto no Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial, consolidado em 2021, dedicando-lhe o Capítulo IV do título relativo ao registro de imóveis, sob a rubrica Da Estremação, nos arts. 1.115 a 1.124 (Goiás, 2021). A disciplina originária, proveniente do Provimento nº 46/2020, restringia o procedimento aos imóveis rurais e foi profundamente reformulada pelo Provimento nº 136/2024 da CGJ-GO, que deu nova redação aos dispositivos do capítulo para estender a estremação também aos imóveis urbanos e para incorporar soluções que as seções anteriores identificaram como pontos de amadurecimento do instituto (Goiás, 2024). A escolha do recorte goiano não é biográfica. Goiás é um estado de forte vocação agropecuária, com estrutura fundiária marcada pelos condomínios sucessórios rurais, e que abriga, ao mesmo tempo, periferias urbanas nas quais os condomínios de fato se multiplicaram,

e a maneira como a sua corregedoria modelou e atualizou o instituto oferece um estudo de caso das opções normativas disponíveis.

O âmbito de incidência da norma goiana é definido no dispositivo de abertura, segundo o qual a regularização de parcelas de imóveis rurais e urbanos em condomínio, em situação localizada, ou seja, *pro diviso*, obedecerá ao disposto naquele capítulo, complementando o parágrafo único que a regularização abrangerá quaisquer glebas rurais, sem distinção entre as oriundas de condomínios em que seja impossível definir a área maior e seus respectivos condôminos daquelas dentro de área maior identificada e da qual sejam eles conhecidos (Goiás, 2021). Duas notas sobressaem. A primeira é a dupla incidência territorial. Na redação original, o dispositivo alcançava apenas os imóveis rurais, e a doutrina apontava o silêncio quanto aos condomínios urbanos de fato como a principal lacuna do modelo goiano; o Provimento nº 136/2024 corrigiu o desenho, e o art. 1.115 passou a contemplar expressamente os imóveis rurais e urbanos, colocando a norma goiana ao lado da mineira e da gaúcha entre as que oferecem o instituto às duas realidades territoriais (Goiás, 2024). A segunda é a generosidade do alcance dentro do universo rural, expressa na indiferença quanto à possibilidade de identificação da área maior e dos demais condôminos, o que abre o procedimento para as situações mais caóticas, de matrículas antigas com cadeias condominiais indecifráveis.

A ampliação promovida pelo Provimento nº 136/2024 não foi retoque de redação, mas reorientação da política normativa, e nela a corregedoria goiana andou bem. Ao parametrizar todos os imóveis, rurais e urbanos, com a benesse da regularização, a CGJ-GO reconheceu que o fundamento constitucional do instituto não comporta discriminação territorial. A função social da propriedade, que o primeiro capítulo situou no conteúdo do domínio, incide sobre o solo rural e sobre o solo urbano, por força dos arts. 5º, inciso XXIII, 170, inciso III, 182, § 2º, e 186 da CF/1988, e a posse localizada e consolidada que a estremação converte em matrícula individual existe tanto na gleba sucessória do interior quanto no lote demarcado da periferia. Com a nova redação, os efeitos da função social irradiam-se do campo para a cidade, e o condômino urbano de fato, antes remetido às vias mais onerosas da Reurb ou da divisão, passou a dispor do caminho mais simples que o ordenamento goiano oferece para converter a sua situação consolidada em propriedade plena.

O dispositivo de maior importância da regulamentação goiana, na redação dada pelo Provimento nº 136/2024, passou a dispor nos seguintes termos.

Art. 1.116. Nas circunscrições imobiliárias possuidoras de condomínios *pro diviso* que apresentem situação consolidada e localizada, a regularização de frações com abertura de matrícula autônoma, respeitada a fração mínima de parcelamento de imóvel rural ou a área mínima de lote urbano, tanto na área a ser estremada quanto na remanescente, será feita com a anuência dos confrontantes das parcelas a serem individualizadas (Goiás, 2024).

A comparação com a redação anterior é eloquente. O texto originário referia-se às comarcas do Estado de Goiás e aos condomínios rurais *pro diviso*, condicionando a abertura de matrícula autônoma apenas à fração mínima de parcelamento; o texto vigente fala em circunscrições imobiliárias e em condomínios *pro diviso* sem qualificativo territorial, e acrescenta, como limite material, a área mínima de lote urbano, exigida tanto na parcela estremada quanto na remanescente (Goiás, 2024). A fórmula converge com a do art. 1.149 do Provimento Conjunto nº 93/2020 de Minas Gerais, transcrita na primeira seção, e o alinhamento redacional é significativo, pois documenta o movimento de aproximação das normativas estaduais em torno de um modelo comum, no qual o respeito ao módulo rural e ao lote mínimo urbano funciona como salvaguarda contra o emprego do instituto em fracionamentos irregulares.

O requisito temporal segue o padrão nacional de cinco anos, com a soma de posses e a prova simplificada, e recebeu, com a reforma de 2024, duas regras de legitimação que as seções anteriores anunciaram como tendência das normativas mais recentes.

Art. 1.117. Para o efeito de estremar a localização dos imóveis, a área demarcada e consolidada do proprietário sobre a parcela “pro diviso” deve contar no mínimo 05 (cinco) anos, permitida a soma do tempo de posse dos proprietários anteriores. § 1º Para comprovação do prazo será suficiente a declaração do proprietário, corroborada pela dos confrontantes. § 2º Admite-se a estremação requerida por titular de fração ideal não registrada, desde que sejam apresentados ao Tabelionato de Notas o título de propriedade da fração ideal objeto da estremação, bem como a certidão de registro do imóvel em nome do transmitente. § 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, será feito o registro do título aquisitivo em conjunto com a estremação (Goiás, 2024).

Os §§ 2º e 3º merecem destaque. A seção anterior registrou que a estremação pressupõe prévia titulação e que o requerimento por titular de fração ainda não registrada era admitido apenas pelas normativas mais recentes de outros estados, com o registro concomitante do título aquisitivo. O Provimento nº 136/2024 incorporou exatamente essa solução ao modelo goiano, permitindo que o adquirente de parte certa cujo título ainda não ingressou no fôlio real promova, num único procedimento,

o registro do seu título e a individualização da parcela, desde que exiba ao tabelionato o título de propriedade da fração e a certidão do registro do imóvel em nome do transmitente (Goiás, 2024). A previsão ataca uma das causas mais frequentes de exclusão do procedimento, a cadeia de transmissões informais interrompida antes do registro, e restabelece a continuidade registral sem sacrificar a celeridade que justifica o instituto.

A instrumentalização é notarial, mediante escritura pública de estremação, com a intervenção obrigatória de todos os confrontantes da gleba a localizar, sejam ou não condôminos na área maior (Goiás, 2021). Na impossibilidade de obtenção da anuência de qualquer confrontante no ato notarial, ele será notificado a manifestar-se no prazo de quinze dias, nos moldes do procedimento retificatório do art. 213 da LRP, dirigindo-se a notificação ao endereço fornecido pelo requerente ou ao próprio imóvel contíguo, com notificação por edital do lindeiro em local incerto e presunção de anuência pelo transcurso do prazo sem oposição (Goiás, 2021). A reforma de 2024 acrescentou ao art. 1.118 um conjunto de parágrafos que refinam o contraditório extrajudicial. O § 6º define confrontante, para fins de estremação, como o titular de direito real ou o ocupante, a qualquer título, da área lindeira à fração demarcada, integrante ou não do condomínio da área maior, na linha do § 10 do art. 213 da LRP; o § 7º determina que, no falecimento de parte que deveria figurar na escritura, comparecerá em seu lugar o inventariante; o § 8º dispensa a participação do Município, do Estado e da União quando a parcela fizer divisa com bens públicos de uso comum do povo, como vias, estradas, ruas, travessas e rios navegáveis, exigindo apenas a declaração do responsável técnico de que a medição respeitou plenamente as divisas com as áreas e faixas de domínio de imóveis públicos; e o § 9º admite que a anuência do ente público, quando necessária, seja dada na planta, no memorial, por carta de anuência ou por qualquer outro documento inequívoco (Goiás, 2024). Até aqui, a norma goiana caminha lado a lado com as congêneres estaduais examinadas na segunda seção e, em pontos como a definição de confrontante, antecipa a harmonização que a doutrina reclamava. As suas peculiaridades começam nos detalhes, e é nelas que a análise deve se demorar.

A primeira peculiaridade é a responsabilização expressa do requerente pela lisura das notificações. O § 5º do art. 1.118 estabelece que o requerente responderá civil e, conforme o caso, criminalmente, acaso fornecer erroneamente o endereço do confrontante (Goiás, 2021). A doutrina que comparou as normativas estaduais

destaca esse ponto como diferencial goiano, anotando que o código estabelece que o fornecimento errôneo do endereço do confrontante para sua notificação enseja responsabilidade civil e, conforme o caso, criminal (Morais, 2023). A previsão ataca o calcanhar de aquiles dos procedimentos com silêncio qualificado, o risco de que o requerente manipule endereços para fabricar anuências presumidas, e o faz pela via da responsabilização pessoal, reforçando a seriedade do contraditório extrajudicial sem sacrificar a sua agilidade.

A segunda peculiaridade é a dispensa documental para as parcelas já demarcadas na matrícula, que a reforma de 2024 estendeu ao ambiente urbano. Nos termos do art. 1.119, tratando-se de simples localização de parcela que já esteja demarcada e individualizada na matrícula, embora em conjunto com outras parcelas, mostrando-se desnecessária a retificação da descrição do imóvel, dispensa-se a apresentação de planta, memorial ou outro documento, bastando, para os imóveis rurais, a exibição do CCIR e a prova de quitação do ITR, certificados na escritura, e, para os imóveis urbanos, a anuência do município (Goiás, 2024). A hipótese é menos exótica do que parece, pois, como observa Moraes, embora a descrição do imóvel deva constar do preâmbulo da matrícula e referir-se à área total, podem ser encontradas matrículas em que há descrição de glebas dentro da área maior, contidas nos registros individualizados no corpo da matrícula, caso em que a norma goiana dispensa a retificação e aproveita a descrição existente (Morais, 2023). Trata-se de solução de economia documental que reduz custos nas situações em que o trabalho descritivo já foi feito no passado, e a exigência de anuência municipal para as parcelas urbanas cumpre a dupla tarefa de controle urbanístico e de proteção contra o aproveitamento do instituto por parcelamentos clandestinos.

Para as demais hipóteses, a norma define o que entende por retificação da descrição do imóvel, aquela que altere ou inclua dados necessários não constantes na descrição original, como medidas de perímetros e segmentos, ângulos e outros, aplicando-se-lhe as normas da retificação registral dos arts. 212 e seguintes da LRP e exigindo-se, na localização cumulada com retificação, a planta do imóvel, o memorial descritivo e a ART do responsável técnico (Goiás, 2021). O processamento registral segue o figurino conhecido, com protocolo da escritura no ofício imobiliário da circunscrição, qualificação em atenção aos princípios registrais, registro da localização a exemplo das escrituras de divisão, abertura de matrícula para a parcela

localizada e, na cumulação com retificação, a prática de dois atos, a averbação desta e o registro daquela (Goiás, 2021).

A terceira peculiaridade, apontada pela doutrina como a mais marcante do modelo goiano, diz respeito à articulação com o georreferenciamento. Diferentemente da maioria dos provimentos estaduais, o código goiano posiciona a certificação do Incra como etapa posterior à estremação. Nos termos do art. 1.124, dada a necessidade de prévia demarcação e individualização do imóvel matriculado sob a forma do condomínio *pro diviso*, com georreferenciamento se necessário, objetivando a especialização da área em nome de seu exclusivo proprietário, que possui legitimidade própria para ingressar com o pedido de certificação perante o Incra, a extinção do condomínio deverá ser promovida perante o registro de imóveis como etapa antecedente ao procedimento de certificação, de forma que, após a demarcação da área e a abertura de matrícula individual, caberá ao proprietário requerer a certificação, observados os prazos do art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 (Goiás, 2021). Moraes sintetiza a singularidade, anotando que o código goiano estabelece que “a escritura pública de estremação deve ser lavrada, levada ao Ofício Imobiliário e, somente após, o proprietário deve requerer a sua certificação perante o INCRA” (Moraes, 2023, p. 69).

A opção goiana tem racionalidade. Exigir a certificação georreferenciada antes da individualização devolveria o interessado ao problema que a estremação veio resolver, pois a certificação da gleba em condomínio pressupõe a medição das frações de todos os condôminos, com os custos e as resistências que os casos concretos da seção anterior ilustraram. Ao inverter a ordem, primeiro a matrícula individual, depois a certificação, a norma goiana coloca o instituto a serviço do saneamento geodésico do território, funcionando a estremação como porta de entrada para o georreferenciamento, e não como sua refém. A solução dialoga com a advertência doutrinária de que pode haver levantamento georreferenciado sem submissão à certificação pelo Incra, situações distintas que as normativas nem sempre distinguem com clareza (Moraes, 2023).

A quarta peculiaridade é a disciplina expressa dos emolumentos. O art. 1.121, com a redação atualizada pelo Provimento nº 119/2024, determina que à escritura de estremação se aplicam os emolumentos relativos à escritura pública, previstos no item 63-A da Tabela XIII, e que ao respectivo registro se aplicam os emolumentos relativos às averbações de retificação e extinções de condomínio, adotando-se o item 78, inciso

II, para o ato de averbação e o item 76 da Tabela XIV para o ato de registro, todos do Regimento de Custas e Emolumentos do Estado de Goiás, veiculado na Lei estadual nº 14.376, de 27 de dezembro de 2002 (Goiás, 2021). A previsão tem alcance prático, pois a indefinição emolumentar é fonte de disparidade entre serventias e de insegurança para o usuário, e a fixação normativa dos itens aplicáveis torna o custo do procedimento previsível de antemão, na linha da calculabilidade que o segundo capítulo identificou como cerne da segurança jurídica.

O regime goiano dos ônus e gravames reproduz, no art. 1.123, o padrão nacional examinado na segunda seção, com a comunicação ao credor hipotecário e ao juízo da penhora, a exigência de anuência do INSS na penhora fiscal com garantia ofertada, a anuência do credor anticrético, a atuação conjunta de credor e devedor fiduciários, a assinatura de nu-proprietário e usufrutuário, a vedação do processamento na indisponibilidade e a comunicação ao agente fiscal no arrolamento (Goiás, 2021). E o art. 1.122 consagra a facultatividade do instituto, dispondo que a adoção do procedimento de estremação não elide a possibilidade de efetivação de escritura pública de divisão ou ajuizamento de ação de divisão, restando ao interessado a opção, respeitadas as circunstâncias de cada caso (Goiás, 2021). O desenho goiano confirma os traços estruturais da via extrajudicial que o segundo capítulo sistematizou, a facultatividade, a consensualidade e o protagonismo técnico das serventias sob controle correcional.

A moldura institucional goiana ajuda a compreender o alcance da regulamentação. O Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial, editado pela CGJ-GO em 2021, consolidou em corpo único a disciplina administrativa das serventias extrajudiciais do estado, na linha da tarefa normatizadora e fiscalizadora que o art. 236 da CF/1988 e a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, cometem ao Poder Judiciário, examinada no segundo capítulo. A inserção da estremação nesse código, em capítulo próprio do título do registro de imóveis, conferiu ao instituto, no plano estadual, a mesma dignidade sistemática dos institutos clássicos, e submeteu a sua aplicação à rede de controles correccionais, dúvida registral, recursos administrativos e inspeções, que garante a uniformidade da prática nas comarcas goianas. O texto do código é objeto de atualização contínua pelos provimentos da corregedoria, com compilação oficial que incorpora as alterações até o Provimento nº 177/2025, o que assegura ao operador o acesso à redação vigente de cada dispositivo e torna previsíveis os requisitos, os documentos e os emolumentos do procedimento.

Não é ocioso lembrar o contexto fundiário sobre o qual a norma goiana incide. O estado combina um agronegócio pujante, intensivo em crédito e em garantias reais, com uma malha de pequenas propriedades de origem sucessória nas regiões mais antigas de povoamento, ambiente típico dos condomínios *pro diviso*, e com aglomerações urbanas em que as vendas informais de partes certas reproduziram, nos lotes, a mesma indivisão tabular. Para o produtor goiano preso à fração ideal, a estremação é a diferença entre acessar o custeio bancário com garantia sobre matrícula própria e depender de arranjos precários; para o morador urbano titular de parte certa, é a porta de acesso à matrícula individual sem o custo do processo divisório; para o registro de imóveis, é a oportunidade de sanear matrículas seculares carregadas de registros condominiais; para o estado, é instrumento de formalização da sua base fundiária, com os reflexos cadastrais e fiscais que o segundo capítulo apontou. A regulamentação goiana não foi ato de mimetismo normativo, mas resposta a uma demanda concreta do território, e a extensão de 2024 ao meio urbano completou essa resposta.

O cotejo com os paradigmas gaúcho e mineiro ilumina as escolhas goianas. Quanto ao prazo, Goiás adotou os cinco anos uniformes com soma de posses, sem o escalonamento mineiro. Quanto ao alcance, a redação original restringia o instituto ao meio rural, e a reforma promovida pelo Provimento nº 136/2024 o estendeu ao urbano, equiparando a cobertura goiana à de Minas Gerais e à do Rio Grande do Sul. Quanto à prova da posse, contentou-se com a declaração do proprietário corroborada pela dos confrontantes. Quanto à legitimação, passou a admitir o requerimento por titular de fração ideal não registrada, com o registro concomitante do título aquisitivo. Quanto à notificação dos ausentes, adotou o rito retificatório com prazo de quinze dias e edital, acrescentando a responsabilização do requerente pelo endereço fornecido. Quanto aos documentos, inovou com a dispensa de planta e memorial para as parcelas já descritas na matrícula, condicionada, no meio urbano, à anuência municipal. Quanto ao georreferenciamento, posicionou a certificação do Incra após a abertura da matrícula individual. E quanto aos emolumentos, vinculou os atos aos itens das tabelas estaduais. O balanço é o de uma norma enxuta e operacional que, depois da reforma de 2024, cobre as duas frentes territoriais do problema condominial.

A fragilidade estrutural comum a todos os modelos estaduais, inclusive o goiano, foi diagnosticada por Alves. Para a autora, os desafios da estremação “consistem na ausência de lei federal que uniformize sua aplicação em âmbito

nacional, resultando em diversas interpretações normativas em que, para uma mesma situação, incidem mais de uma solução diferente” conforme o código de normas aplicável (Alves, 2026, p. 102). E a advertência vai além da inconveniência prática, pois “a ausência de lei federal ou de um provimento do CNJ [...], que tenha amplitude nacional, gera instabilidade jurídica, devido à facilidade de modificações da norma administrativa, que pode até mesmo ser revogada por um ato do Corregedor Geral de Justiça” (Alves, 2026, p. 102). O reparo toca o coração da segurança jurídica estudada no segundo capítulo. O instituto que existe para estabilizar titularidades repousa sobre base normativa instável, e a consolidação legislativa federal, ou um provimento nacional do CNJ, é a providência que a doutrina reclama para completar a maturação da figura. A própria trajetória goiana ilustra a ambivalência dessa base, pois a mesma maleabilidade que permitiria retrocessos foi a que viabilizou, pelo Provimento nº 136/2024, o avanço da extensão urbana.

O cotejo com as demais normativas estaduais permite um balanço crítico do modelo goiano. No ativo, inscrevem-se a clareza procedimental, a disciplina emolumentar, a responsabilização do requerente pelas notificações, a economia documental das parcelas já demarcadas, a articulação com o georreferenciamento e, após a reforma de 2024, a abrangência de imóveis rurais e urbanos, a admissão do requerente titular de fração ideal não registrada e a definição de confrontante alinhada ao § 10 do art. 213 da LRP, pontos em que a norma goiana serve de referência para o aperfeiçoamento das congêneres. No passivo remanescente situam-se questões de sintonia fina, como a publicação do edital em jornal local, que a evolução dos meios eletrônicos de publicidade tende a superar, e a ausência de levantamento empírico sobre a aplicação do procedimento nas comarcas, carência que é da pesquisa, e não da norma. A doutrina registra que a matéria permanece em evolução nas corregedorias, com o CNJ acompanhando o tema no bojo dos seus programas de regularização fundiária, e a trajetória goiana, da restrição rural originária à dupla incidência atual, ilustra o movimento de convergência para o qual a experiência do estado tem contribuições a oferecer (Morais, 2023).

A leitura integral do capítulo goiano revela opções redacionais que merecem nota. O parágrafo único do art. 1.115, ao delimitar o âmbito da regularização, teve o cuidado de abranger quaisquer glebas rurais, sem distinção entre as oriundas de condomínios em que seja impossível definir a área maior e seus respectivos condôminos daquelas dentro de área maior identificada e da qual sejam eles

conhecidos (Goiás, 2021). A cláusula é mais importante do que aparenta. Nas matrículas mais antigas do estado, oriundas de transcrições oitocentistas e de sucessões nunca inventariadas, é impossível reconstituir o rol atual dos comunheiros, e qualquer exigência de identificação da totalidade condominial equivaleria a fechar a porta do instituto para os casos que mais precisam dele. Ao declarar a irrelevância dessa identificação, a norma goiana assume que a estremação é remédio para o caos documental, e não apenas para a indivisão organizada.

Outra opção digna de registro é a expressa remissão do procedimento notificadorio ao rito da retificação de registro, procedendo-se nos termos do art. 213, inciso II, §§ 2º e seguintes, da LRP, a requerimento do interessado (Goiás, 2021). A técnica remissiva ancora o contraditório extrajudicial goiano na lei federal, blindando-o contra a objeção de insuficiência normativa e importando a jurisprudência administrativa construída em torno da retificação consensual, inclusive quanto aos efeitos do silêncio e à condução das impugnações. No mesmo espírito, a norma remete a identificação do imóvel aos arts. 176 e 225 da LRP e os prazos de certificação ao art. 10 do Decreto nº 4.449/2002, compondo um microsistema em que a regulamentação estadual opera como fio condutor entre dispositivos federais esparsos.

A inclusão dos imóveis urbanos merece exame detido, pois foi nela que o Provimento nº 136/2024 produziu o seu efeito mais visível. Antes da reforma, o condômino urbano de fato dependia da Reurb, com a especialização de frações do art. 45 da Lei nº 13.465/2017, quando inserido em núcleo informal consolidado, ou das vias da divisão consensual e judicial nas demais situações, e a via mais simples do ordenamento goiano lhe era negada por um silêncio normativo. A nova redação supriu a falta com as cautelas que a experiência dos estados pioneiros recomendava, o respeito à área mínima de lote urbano na parcela estremada e na remanescente, a anuência do município nas hipóteses de dispensa documental e a definição ampla de confrontante, que alcança o ocupante a qualquer título da área lindeira (Goiás, 2024). O desenho evita que o instituto seja capturado por parcelamentos clandestinos, preocupação que a normativa mineira já expressava, e ao mesmo tempo abre aos condomínios urbanos consolidados, numerosos nas periferias goianas, o caminho de individualização mais simples que o ordenamento conhece (Amaral; Silveira, 2020). A estremação urbana goiana confirma que a extensão é tecnicamente viável e normativamente segura, e faz da norma do estado uma das mais completas do país.

Do ponto de vista da política judiciária estadual, a regulamentação goiana também deve ser lida como peça do movimento de desjudicialização que o segundo capítulo documentou. A cada estremação processada nas serventias, o Poder Judiciário goiano deixa de receber uma potencial ação divisória plurilateral, com o seu séquito de citações editalícias, perícias integrais e recursos, e as varas do interior, sobrecarregadas de feitos fundiários, ganham espaço para os litígios verdadeiros. A corregedoria, ao normatizar o instituto e ao ampliá-lo, atuou na sua dupla vocação, a de guardiã da qualidade dos serviços delegados e a de gestora do sistema de justiça, e o resultado ilustra a tese, defendida ao longo desta dissertação, de que a fronteira entre jurisdição e administração pública de interesses privados deve ser traçada pela natureza da controvérsia, e não pela inércia histórica das competências.

Releva notar, na experiência goiana, o papel que a interiorização dos serviços desempenha. O estado conta com serventias de registro de imóveis em todas as suas comarcas, muitas em municípios onde o Poder Judiciário mantém estrutura mínima, e é essa capilaridade, sublinhada no segundo capítulo como marca do sistema extrajudicial brasileiro, que torna o procedimento acessível ao produtor das regiões mais distantes da capital e ao morador dos núcleos urbanos do interior. A escritura pode ser lavrada em tabelionato de livre escolha das partes, inclusive de outra comarca, mas o registro se faz na circunscrição do imóvel, e a combinação entre a liberdade notarial e a competência registral territorial permite que o interessado organize o procedimento conforme a sua conveniência sem sacrificar a ordem do fôlio local (Morais, 2023). Nas comarcas de forte demanda fundiária, a rotina da estremação já integra o cotidiano das serventias goianas, e a jurisprudência administrativa da corregedoria local vem lapidando as questões de fronteira, na dinâmica de amadurecimento normativo que acompanha todo instituto novo.

As perspectivas de evolução do instituto em Goiás acompanham as tendências nacionais. Consumada a extensão ao meio urbano e harmonizado o conceito de confrontante com o § 10 do art. 213 da LRP, podem-se antever a integração do procedimento às plataformas eletrônicas do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, com tramitação digital de ponta a ponta, e a articulação com os mutirões de regularização fundiária dos programas do CNJ (Sanches; Dottore, 2025). A eventual regulamentação nacional, em gestação no grupo de trabalho instituído pelo CNJ, encontrará no modelo goiano um repertório testado de soluções, e a experiência acumulada nas comarcas do estado, ainda carente de levantamento empírico

sistemático, constitui agenda de pesquisa que esta dissertação deixa aberta aos estudos futuros.

Uma última comparação situa o modelo goiano no mapa nacional traçado pela doutrina. O levantamento comparativo das normativas estaduais agrupa os estados em três famílias, os que regulamentaram a estremação como instituto autônomo, caso de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e de Goiás, os que a preveem apenas como procedimento inserido no âmbito da Reurb, caso do Pará, da Paraíba e de Pernambuco, e os que normatizaram somente a especialização de frações da regularização fundiária, caso de São Paulo (Morais, 2023). A filiação goiana à primeira família é significativa, pois é nela que o instituto exhibe a sua potência, desvinculado dos pressupostos coletivos da Reurb e disponível a qualquer condômino individual que preencha os requisitos. Dentro da família, o modelo goiano se distingue pela dupla incidência territorial, alcançada com a reforma de 2024, e pela articulação geodésica, e a sua contribuição ao debate nacional está nessa demonstração de que a estremação pode ser, ao mesmo tempo, simples no procedimento, ampla no alcance e rigorosa nas salvaguardas.

Fica registrada a agenda que este capítulo entrega às conclusões da dissertação. A estremação goiana demonstra que é possível regularizar sem judicializar, individualizar sem expropriar e formalizar sem onerar, no campo e na cidade, mas demonstra também que o instituto depende, para prosperar, de três suportes que transcendem o texto normativo, a qualidade técnica das serventias, a difusão da informação entre os potenciais beneficiários e a estabilidade interpretativa da corregedoria. Onde qualquer desses suportes falta, a melhor norma permanece letra adormecida. A avaliação continuada da experiência goiana, com dados empíricos sobre o volume, o perfil e o desfecho dos procedimentos nas comarcas, é o complemento natural desta pesquisa dogmática, e o seu resultado interessará não apenas ao estado, mas ao desenho da futura disciplina nacional do instituto.

Cabe o fecho do arco que atravessa a dissertação. A estremação goiana é a função social da propriedade, estudada no primeiro capítulo, aterrissando no chão do interior e, desde o Provimento nº 136/2024, também no tecido das cidades, convertendo posses quinquenais consolidadas em matrículas individuais que devolvem ao titular o acesso ao crédito e ao mercado. É a segurança jurídica, estudada no segundo capítulo, deixando de ser privilégio do imóvel bem documentado para alcançar o condômino *pro diviso* historicamente aprisionado na indivisão tabular.

E é a extrajudicialização, também estudada no segundo capítulo, operando na sua forma mais madura, com escritura pública, qualificação registral, notificação com silêncio qualificado, controle correccional e custo previsível. A conclusão que emana do conjunto é a de que o instituto, nascido nos provimentos de corregedoria, realiza com economia de meios o programa constitucional que os capítulos anteriores desenharam, e que a sua consolidação legislativa nacional, reclamada pela doutrina que defende o avanço do instituto com segurança e celeridade (Sanches; Dottore, 2025), é o passo que falta para que essa realização se universalize. A estremação demonstra que a resposta ao descompasso entre o país legal e o país real não exige necessariamente grandes reformas, bastando, por vezes, a inteligência institucional de permitir que o direito reconheça, com fé pública e método, aquilo que a vida já consolidou.

Para encerrar o capítulo e reunir em visão de conjunto o que a regulamentação goiana pôs em prática, o quadro a seguir confronta o tratamento dos imóveis rurais e o dos urbanos, tal como hoje disciplinados pelo Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do estado, na redação que os Provimentos nº 136/2024 e nº 119/2024 deram ao Capítulo IV do título do registro de imóveis. A leitura em paralelo evidencia que o instituto opera sobre as duas frentes territoriais com o mesmo desenho procedimental, reservando as diferenças aos pontos em que a natureza rural ou urbana do solo assim o exige.

Quadro 1. A estremação de imóveis rurais e urbanos na regulamentação da CGJ-GO (arts. 1.115 a 1.124 do Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial).

Aspecto	Imóvel rural	Imóvel urbano
Âmbito e base normativa (art. 1.115)	Condomínios <i>pro diviso</i> rurais em situação consolidada e localizada. Alcança quaisquer glebas rurais, ainda quando impossível identificar a área maior e os demais condôminos. Disciplina originária do Provimento nº 46/2020.	Condomínios <i>pro diviso</i> urbanos de fato, consolidados e localizados. Incluídos pelo Provimento nº 136/2024, que supriu o silêncio da redação anterior.
Instrumento e efeito (art. 1.116)	Escritura pública de estremação, com abertura de matrícula autônoma para a parcela localizada.	Escritura pública de estremação, com abertura de matrícula autônoma para a parcela localizada.

Aspecto	Imóvel rural	Imóvel urbano
Limite material de fracionamento (art. 1.116)	Observância da fração mínima de parcelamento, o módulo rural, na parcela estremada e na remanescente.	Observância da área mínima de lote urbano, na parcela estremada e na remanescente.
Prazo e prova da posse (art. 1.117)	Cinco anos, admitida a soma da posse dos antecessores. Prova pela declaração do proprietário, corroborada pela dos confrontantes.	Cinco anos, com soma de posses e a mesma prova simplificada.
Titular de fração ideal não registrada (art. 1.117, §§ 2º e 3º)	Admitido, mediante apresentação do título da fração e da certidão do registro em nome do transmitente, com registro do título aquisitivo em conjunto com a estremação.	Admitido nos mesmos termos.
Notificação de confrontantes (art. 1.118)	Intervenção de todos os confrontantes. A ausência de anuência supre-se por notificação no prazo de quinze dias, pelo rito do art. 213 da LRP, com edital ao lindeiro incerto e presunção de anuência pelo silêncio. O requerente responde civil e, conforme o caso, criminalmente pelo endereço fornecido erroneamente (§ 5º).	Mesmo procedimento. A definição de confrontante alcança o ocupante a qualquer título da área lindeira (§ 6º).
Dispensa de planta e memorial (art. 1.119)	Dispensados quando a parcela já se acha demarcada na matrícula, bastando a exibição do CCIR e a prova de quitação do ITR, certificadas na escritura.	Dispensados quando a parcela já se acha demarcada na matrícula, exigida a anuência do município.
Anuência de ente público (art. 1.118, §§ 8º e 9º)	Dispensada na divisa com bem público de uso comum do povo, como vias, estradas e rios navegáveis, bastando a declaração do responsável técnico. Quando exigível, admite-se na planta, no memorial ou por carta de anuência.	Regra idêntica à do meio rural quanto à divisa com bens públicos de uso comum.
Georreferenciamento e certificação do INCRA (art. 1.124)	Certificação do INCRA posterior à estremação. Primeiro a abertura da matrícula individual, depois o pedido de certificação, observados os prazos do Decreto nº 4.449/2002.	Não sujeito à certificação do INCRA. O controle territorial faz-se pela anuência do município.
Emolumentos (art. 1.121, red. Provimento nº 119/2024)	Escritura pelo item 63-A da Tabela XIII. Averbção da retificação pelo item 78, inciso II, e registro pelo item 76 da Tabela XIV, na forma da Lei estadual nº 14.376/2002.	Mesmos itens e tabelas.
Facultatividade e concurso de vias (art. 1.122)	A estremação não exclui a escritura pública de divisão nem a ação de divisão, à escolha do interessado.	Mesma facultatividade.

Aspecto	Imóvel rural	Imóvel urbano
Ônus e gravames (art. 1.123)	Comunicação ao credor hipotecário e ao juízo da penhora, anuência do INSS na penhora fiscal com garantia ofertada, do credor anticrético e dos fiduciários, assinatura de nu-proprietário e usufrutuário, e vedação do processamento no regime de indisponibilidade.	Mesmo regime de ônus e gravames.

Fonte. Elaboração do autor a partir dos arts. 1.115 a 1.124 do Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial da CGJ-GO, com as redações dos Provimentos nº 46/2020, nº 136/2024 e nº 119/2024.

Para situar as escolhas goianas no debate nacional, o quadro seguinte colocado lado a lado os três estados que trataram a estremação como instituto autônomo, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, nos pontos em que as suas normativas mais se aproximam e mais se afastam.

Quadro 2. A estremação nas normativas estaduais, um cotejo entre Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Aspecto	Goiás	Minas Gerais	Rio Grande do Sul
Denominação do instrumento	Escritura pública de estremação	Escritura pública de estremação	Escritura pública declaratória
Prazo mínimo de posse	Cinco anos, admitida a soma com os antecessores	Cinco anos, admitida a soma com os antecessores	Cinco anos, com soma apenas sobre a mesma parcela
Abrangência	Rurais e urbanos	Rurais e urbanos	Rurais e urbanos
Notificação de confrontante	Pelo próprio tabelião, com edital quando não encontrado	Pelo oficial de registro, na forma do art. 213 da LRP	Via Registro de Títulos e Documentos ou Registro de Imóveis, com edital quando necessário, no prazo de quinze dias (art. 756, § 2º)
Lavrar escritura antes das anuências?	Sim, com notificação posterior	A escritura menciona a ausência, e a notificação corre pelo registro de imóveis	Não. A escritura só depois de todas as anuências, ainda que fictas, sendo obrigatória a intervenção de todos os confrontantes na escritura (art. 756, § 1º)
Anuência de ente público	Dispensada para vias públicas, com declaração do responsável técnico	Dispensada para vias públicas, com declaração do responsável técnico	Dispensada para vias públicas, com declaração arquivada no registro de imóveis

Aspecto	Goiás	Minas Gerais	Rio Grande do Sul
Dispensa de planta e memorial	Sim, quando a localização já está demarcada na matrícula (no rural, CCIR e ITR; no urbano, anuência municipal)	Não. Planta e memorial são sempre obrigatórios	Sim, na simples localização sem retificação (CCIR e ITR). Na prática, exige-se mapa e memorial
Emolumentos previstos no código	Sim, com tabela detalhada (Lei estadual nº 14.376/2002)	Sim	Sim, como extinção de condomínio, sem valor declarado quando não há alteração de cota
Fração de titular não registrada	Admitida, com registro conjunto do título aquisitivo	Admitida, com registro conjunto do título aquisitivo	Não regulamentada expressamente
Georreferenciamento	Exigido quando necessário, como etapa anterior à certificação do INCRA	Conforme a legislação federal	Conforme a legislação federal

Fonte. Elaboração do autor a partir das normativas estaduais, com destaque para os arts. 1.115 a 1.124 do Código de Normas da CGJ-GO, o Provimento Conjunto nº 93/2020 de Minas Gerais e a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (art. 756).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação propôs-se a investigar o instituto da estremação como forma de regularização de frações localizadas em condomínios gerais *pro diviso*. O percurso foi norteado pela pergunta sobre o modo como esse instituto, construído pela prática registral e regulamentado pelas corregedorias estaduais de justiça, com destaque para o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial do Estado de Goiás, incorpora e operacionaliza os princípios da função social da propriedade, da segurança jurídica e do acesso à justiça na individualização das parcelas consolidadas.

Partiu-se da hipótese de que a estremação, na forma regulamentada pelas normativas estaduais e pela disciplina goiana, constitui instrumento compatível com os fundamentos constitucionais da propriedade e da ordem econômica, ao estabelecer procedimento extrajudicial apto a individualizar frações consolidadas sem o concurso da totalidade dos condôminos, com fé pública equivalente à da via judicial, custos menores e prazos compatíveis com as necessidades dos interessados. Para o exame dessa hipótese, o estudo fixou como objetivos a análise dos fundamentos teóricos da propriedade contemporânea, o exame da segurança jurídica registral e das formas extrajudiciais de regularização, a reconstituição da origem e do regime jurídico do instituto, a documentação da sua aplicação e a análise da regulamentação goiana. As considerações que seguem retomam os resultados de cada etapa e verificam em que medida a hipótese se confirmou.

Para o enfrentamento da questão, o primeiro capítulo dedicou-se à reconstrução dos fundamentos da propriedade imobiliária contemporânea. Verificou-se que a função social não opera como limite externo ao domínio, mas integra o seu conteúdo, conclusão extraída da trajetória que vai da doutrina de Duguit à consagração no art. 5º, inciso XXIII, e no art. 170, inciso III, da CF/1988, e ao § 1º do art. 1.228 do CC. O capítulo registrou que o princípio incide com intensidades diferentes conforme a natureza do bem, poupando a propriedade que serve à subsistência do titular e recaindo sobre os bens de produção e sobre o patrimônio imobiliário sem destinação, e que a doutrina distingue a propriedade que tem função social da propriedade que é função social, com reflexos sobre a interpretação de todo o direito das coisas.

Verificou-se, no mesmo capítulo, que a funcionalização alcança a posse como valor autônomo. A função social da posse, sistematizada na doutrina de Fachin, qualifica o aproveitamento efetivo da coisa por quem lhe dá destinação de moradia ou de trabalho, e encontra na usucapião um dos seus mecanismos de concretização, na medida em que a posse qualificada é convertida em domínio e o proprietário sem atuação sobre o bem é afastado da titularidade. Essa constatação estabeleceu a premissa que percorreu o restante do trabalho, a de que os instrumentos de regularização operam sobre situações possessórias que já cumprem, no plano dos fatos, as finalidades que a ordem constitucional atribui à propriedade, faltando-lhes a forma registral correspondente.

Identificou-se que o mercado imobiliário não antecede o direito, mas é constituído por ele. A conclusão apoiou-se na doutrina do direito econômico, para a qual o mercado é instituição jurídica e os princípios da ordem econômica gravitam em torno dos regimes da propriedade e do contrato, na economia neoinstitucionalista, para a qual o desempenho das economias depende de mecanismos de definição e execução de direitos a custos reduzidos, e na leitura crítica da economia política, que descreve a terra como mercadoria com comportamento de ativo financeiro e a informalidade como produto do modo histórico de apropriação do território. Dessas vertentes extraiu-se um ponto comum, o de que a calculabilidade e a previsibilidade exigidas pelo tráfico imobiliário dependem de um sistema de titularidades formalizadas, publicadas e oponíveis a terceiros.

O primeiro capítulo encerrou-se com o panorama da regularização da propriedade no direito brasileiro, do sistema registral estruturado pela LRP aos instrumentos da Lei nº 13.465/2017. A regularização foi caracterizada como ponto de convergência entre a perspectiva social e a econômica do domínio, uma vez que a riqueza imobiliária mantida fora do registro não circula, não serve de garantia ao crédito, não recolhe os tributos correspondentes e não cumpre em plenitude as funções que a Constituição atribui à propriedade. Registrou-se que a titulação isolada não substitui as demais políticas fundiárias, e que o repertório então existente não alcançava com precisão a individualização de frações ideais em condomínios consolidados, lacuna que preparou o exame dos capítulos seguintes.

No segundo capítulo, o estudo debruçou-se sobre a segurança jurídica da propriedade e sobre as vias extrajudiciais de regularização. Constatou-se que a segurança jurídica, definida pela doutrina administrativista como garantia de

estabilidade e de previsibilidade das relações, encontra no registro de imóveis uma das suas formas de produção institucional, e que essa segurança se desdobra em uma dimensão estática, voltada à proteção do titular inscrito, e em uma dimensão dinâmica, voltada à proteção do terceiro que contrata com base no registro. Verificou-se que as duas dimensões alcançam somente os imóveis incorporados ao fôlio real, o que configura um regime de proteção seletiva, no qual o condômino *pro diviso*, embora titular registral de fração ideal, permanece fora dos efeitos práticos do sistema, pois a sua parcela não corresponde a imóvel individuado apto a circular ou a garantir crédito.

Da seletividade da proteção decorre o conflito examinado na sequência. O capítulo reconduziu a irregularidade fundiária à formação histórica do território, das sesmarias sem cadastro ao registro paroquial declaratório, e classificou as suas manifestações, das ocupações sem título aos parcelamentos irregulares e aos condomínios de fato resultantes de sucessões não partilhadas e de vendas de partes certas por instrumentos não registrados. Registrou-se que o ordenamento responde a esses conflitos pela via processual, com os interditos possessórios e o tratamento diferenciado do litígio coletivo pela posse, pela via sancionatória, com os instrumentos do descumprimento da função social, e pela via da regularização, que remove a causa do litígio ao converter a situação de fato em titularidade registrada.

O mesmo capítulo percorreu o repertório das formas extrajudiciais de regularização, a usucapião administrativa do art. 216-A da LRP, a retificação de registro, a divisão amigável, a adjudicação compulsória extrajudicial e os instrumentos coletivos da Reurb, e as inseriu no movimento de extrajudicialização, apoiado na tese do acesso à justiça de Cappelletti e Garth e na doutrina da função social do notariado. Constatou-se que o deslocamento de competências do juízo para as serventias se fez acompanhar de mecanismos de contenção, a qualificação registral, o procedimento de dúvida, a fiscalização correcional, a responsabilidade civil dos delegatários e a facultatividade das vias administrativas, que permanecem alternativas à jurisdição e a ela devolvem os casos em que há litígio, incapazes ou dissenso qualificado.

Ainda no segundo capítulo, o exame do movimento de extrajudicialização registrou os seus fundamentos e os seus limites. Verificou-se que a releitura da inafastabilidade da jurisdição, compreendida como garantia de acesso à ordem jurídica, e não como reserva de monopólio judicial, sustenta a atribuição de procedimentos de reconhecimento de direitos às serventias, e que a comparação

entre as vias, feita sob o critério dos custos e dos incentivos fornecido pela análise econômica do direito, indica a via extrajudicial como a de menor custo social para as situações sem litígio. Registrou-se, de outro lado, que essa atribuição não dispensa a assistência técnica das partes nas hipóteses legais, não alcança as situações de dissenso e depende da rede de controles formada pela qualificação, pela dúvida registral, pela fiscalização correcional e pela responsabilidade dos titulares das serventias, nos termos do art. 22 da Lei nº 8.935/1994 e da jurisprudência formada a partir do Recurso Extraordinário nº 842.846.

O terceiro capítulo examinou o instituto da estremação em sua origem, no seu regime jurídico, na sua aplicação e na regulamentação goiana. Quanto à origem, a análise registrou que o instituto proveio dos projetos de regularização conduzidos pela Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul a partir da década de 1990, recebeu sistematização na normativa mineira de 2013 e se difundiu, desde então, pela maioria das unidades da federação, sem que exista, até o fechamento desta pesquisa, lei federal ou provimento nacional que uniformize a matéria. Quanto ao regime, verificou-se que a base legal do instituto está nos arts. 569, inciso II, e 571 do CPC, combinados com as regras descritivas da LRP, e que os requisitos convergentes nas normativas estaduais compreendem a situação de condomínio *pro diviso*, a posse localizada e consolidada pelo prazo de cinco anos, admitida a soma das posses, a instrumentalização por escritura pública declaratória e a anuência dos confrontantes, com notificação dos ausentes e presunção de concordância pelo silêncio.

Quanto à natureza jurídica, o capítulo registrou a posição predominante, que atribui à escritura de estremação e ao seu registro caráter declaratório, com a consequente não incidência do imposto de transmissão quando a parcela individualizada corresponde à titularidade prévia, e a posição divergente, que reconhece no instituto eficácia constitutiva quanto à criação da nova unidade imobiliária. Anotou-se que a divergência não altera o resultado prático nuclear, a ausência de transmissão, e que o excedente de área em relação à fração titulada exige aquisição formal e recolhimento do tributo correspondente. Quanto aos efeitos, verificou-se que o registro da estremação abre matrícula própria para a parcela, transporta os ônus não impeditivos, reduz o quadro de comunheiros da matrícula de origem e transfere aos remanescentes o encargo de apuração da área que sobejar.

No plano da aplicação, os casos documentados pela literatura, processados em serventias de Minas Gerais, indicaram tempos de tramitação de semanas entre a

lavratura da escritura e a abertura da matrícula individualizada, a dispensa da medição da gleba inteira, a absorção das divergências entre a área tabular e a área medida e a participação restrita aos confrontantes, com anuência obtida sem resistência nos procedimentos examinados. Os obstáculos verificados provieram do direito material agrário, em especial da fração mínima de parcelamento e do módulo rural, contornados apenas nas exceções legais do agricultor familiar e da intervenção pública, e não do procedimento em si. O exame confirmou os limites de aplicabilidade do instituto, que não serve à aquisição do domínio, não alcança o condomínio *pro indiviso*, não regulariza loteamentos clandestinos e não dispensa o consenso dos confrontantes.

Quanto à regulamentação goiana, o exame dos arts. 1.115 a 1.124 do Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial identificou a filiação do estado ao grupo que disciplina a estremação como instituto autônomo, ao lado do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, e as opções específicas do modelo local, a abrangência de imóveis rurais e urbanos, resultado da reformulação promovida pelo Provimento nº 136/2024, a admissão da regularização de glebas mesmo quando não identificáveis a área maior e os demais condôminos, a admissão do requerimento por titular de fração ideal não registrada, com o registro do título aquisitivo em conjunto com a estremação, a definição de confrontante alinhada ao § 10 do art. 213 da LRP, a responsabilização civil e criminal do requerente pelo endereço fornecido para as notificações, a dispensa de planta e memorial para as parcelas já descritas na matrícula, condicionada à anuência municipal no caso dos imóveis urbanos, a definição dos emolumentos aplicáveis por remissão às tabelas estaduais e o posicionamento da certificação perante o Incra como etapa posterior à abertura da matrícula individual. Identificou-se, de outro lado, que a solidez do desenho procedimental convive com a fragilidade da sua base normativa, formada por ato administrativo estadual sujeito a alteração, limitação comum a todos os modelos examinados.

O cotejo entre a disciplina goiana e as dos demais estados completou o exame. Em relação ao modelo mineiro, a normativa goiana adota prazo de posse de cinco anos sem o escalonamento entre situações anteriores e posteriores à norma e, após o Provimento nº 136/2024, passou a contemplar também a modalidade urbana, com redação convergente com a do art. 1.149 do Provimento Conjunto nº 93/2020; em relação ao modelo gaúcho, mantém a lavratura da escritura com os presentes e a notificação posterior dos ausentes, enquanto aquele exige a obtenção de todas as

anuências, ainda que fictas, antes do ato notarial; em relação ao conjunto das normativas, distingue-se pela regra de responsabilização do requerente quanto ao endereço dos notificandos, pela dispensa documental nas parcelas já descritas na matrícula, pela admissão do requerimento por titular de fração não registrada e pela ordem entre a abertura da matrícula e a certificação geodésica. Essas diferenças, verificadas para uma mesma operação registral, confirmam o diagnóstico de fragmentação apontado pela literatura e delimitam os pontos que a uniformização nacional precisará resolver.

Como conclusão final, verifica-se que a hipótese formulada na introdução foi confirmada com ressalvas. A estremação, na forma regulamentada pelas normativas estaduais e pela disciplina goiana, é instrumento compatível com a função social da propriedade, pois converte em domínio individuado a posse que já cumpre as finalidades constitucionais; com a segurança jurídica, pois insere no fôlio real, com fé pública e publicidade, situações antes mantidas fora dos efeitos do sistema; e com o acesso à justiça, pois oferece via de tutela de direitos sem processo judicial, a custos e prazos menores, na linha da terceira onda renovadora descrita pela literatura. O procedimento preserva as garantias de terceiros por meio da anuência dos confrontantes, da notificação dos ausentes, da qualificação registral e do transporte dos ônus, e mantém abertas as vias judiciais para os casos de dissenso.

As ressalvas que acompanham a confirmação da hipótese são três. A primeira diz respeito aos limites materiais do parcelamento rural, que o procedimento não pode contornar fora das exceções legais, de modo que parte das situações de condomínio permanece sem solução pela via da estremação. A segunda diz respeito à dependência do consenso dos confrontantes, cuja impugnação devolve o caso ao juízo competente, o que circunscreve o instituto às situações em que as divisas de fato são reconhecidas pela vizinhança. A terceira diz respeito à base normativa do instituto, formada por atos administrativos estaduais sujeitos a alteração por decisão das corregedorias, o que produz disciplina desigual entre os estados e transfere para a lei federal, ou para provimento nacional do CNJ, a tarefa de estabilizar a matéria.

A resposta à pergunta de pesquisa pode, assim, ser enunciada nos seguintes termos. O instituto da estremação operacionaliza a função social da propriedade ao premiar a posse localizada e consolidada com o ingresso no registro; operacionaliza a segurança jurídica ao estender a proteção estática e dinâmica do sistema registral a parcelas antes reduzidas a frações ideais; e operacionaliza o acesso à justiça ao

deslocar para as serventias, sob controle correcional, um procedimento que a via judicial processava com custos e prazos que excluía parte dos interessados. A regulamentação goiana realiza esse programa no meio rural e, desde o Provimento nº 136/2024, também no meio urbano, irradiando os efeitos da função social da propriedade do campo para a cidade, com soluções próprias em matéria de legitimação, de notificação, de documentação e de articulação com o georreferenciamento.

Do resultado alcançado decorrem consequências para além do caso examinado. No plano institucional, a trajetória da estremação indica que a produção normativa das corregedorias pode anteceder e orientar a legislação federal na criação de instrumentos de regularização, e que a convergência entre as normativas estaduais, verificada quanto à maioria dos requisitos, reduz os efeitos da fragmentação enquanto a uniformização não sobrevém. No plano econômico, a individualização das frações repercute sobre o acesso ao crédito rural, sobre a certificação geodésica, sobre o cadastro e sobre a arrecadação, na medida em que insere no circuito formal parcelas antes indisponíveis para essas finalidades. No plano social, o instituto alcança um universo de titulares formado por herdeiros de glebas familiares e por adquirentes de partes certas, para os quais a via judicial de divisão se mostrava inacessível.

Os resultados permitem, ainda, indicar o conteúdo mínimo que uma futura disciplina nacional da estremação deverá enfrentar, a partir dos pontos de divergência verificados entre as normativas. Estão nesse rol a definição de confrontante e a sua compatibilização com o § 10 do art. 213 da LRP, o prazo de posse e o regime da soma das posses, a admissão da modalidade urbana e as suas cautelas em relação aos parcelamentos irregulares, o tratamento do requerimento por titular de fração não registrada, o regime dos ônus e das indisponibilidades, os efeitos tributários da divergência entre a fração titulada e a área medida e a articulação do procedimento com o georreferenciamento e com os sistemas eletrônicos dos registros públicos. Para vários desses pontos, a normativa goiana posterior ao Provimento nº 136/2024 oferece soluções testadas, como a modalidade urbana condicionada ao respeito à área mínima de lote e à anuência municipal, o registro do título aquisitivo em conjunto com a estremação requerida por titular de fração não registrada e a definição de confrontante que alcança o ocupante a qualquer título da área lindeira. A fixação

desses pontos em norma de alcance nacional reduziria a variação de tratamento entre os estados e forneceria parâmetro de controle para a qualificação registral.

Não obstante os resultados alcançados, cumpre reconhecer as limitações que circundam este estudo. Em primeiro lugar, a investigação teve caráter bibliográfico e documental, sem levantamento empírico próprio nas serventias goianas. Os casos analisados provêm da literatura e se referem a procedimentos processados em serventias de Minas Gerais, de modo que as conclusões sobre a operacionalização do instituto em Goiás se apoiam no texto normativo e na doutrina, e não em dados de aplicação colhidos diretamente nas comarcas do estado. As afirmações sobre tempos, custos e desfechos devem ser lidas com essa reserva.

Em segundo lugar, a produção acadêmica sobre a estremação ainda é reduzida e recente, concentrada em artigos, dissertações e em um número restrito de obras monográficas, o que limita o contraste entre posições doutrinárias, sobretudo quanto à natureza jurídica do instituto e quanto aos efeitos da divergência entre a área tabular e a área medida. Além disso, parte das fontes utilizadas circula em suportes sem paginação ou em edições de acesso restrito, o que exigiu, em passagens determinadas, o recurso a citações mediadas por outras obras, com a indicação correspondente.

Em terceiro lugar, a base normativa examinada está em mutação. Os códigos de normas estaduais podem ser alterados por ato das corregedorias, há grupo de trabalho constituído no CNJ para subsidiar a regulamentação nacional da matéria e a legislação registral federal vem sendo modificada em intervalos curtos, como demonstram as alterações recentes da LRP. As conclusões aqui apresentadas referem-se, portanto, ao estado da disciplina no momento do fechamento da pesquisa, e a sua verificação posterior dependerá do confronto com os textos normativos supervenientes.

Cumprir registrar, por fim, uma limitação de recorte. A pesquisa concentrou-se na dimensão registral e procedimental do instituto, e não examinou em profundidade os seus desdobramentos em campos conexos, como o regime sucessório das frações estremadas, os efeitos da estremação sobre execuções e garantias constituídas antes da individualização, a interface com o direito ambiental nas parcelas sobrepostas a áreas de preservação e o tratamento tributário estadual e municipal dos atos correspondentes. Cada um desses campos comporta exame próprio, e as conclusões deste estudo não os alcançam senão de modo incidental.

As reflexões e conclusões alcançadas neste estudo não esgotam a temática, mas indicam caminhos para novas investigações. Sugere-se, em primeiro lugar, a realização de levantamento empírico nas serventias de registro de imóveis e nos tabelionatos de notas de Goiás, com a quantificação dos procedimentos de estremação realizados desde a edição da normativa, o perfil dos requerentes, os tempos de tramitação, as exigências qualificadoras mais frequentes, os índices de impugnação nas notificações e os desfechos dos procedimentos de dúvida. Um levantamento dessa ordem permitiria aferir com dados a distância entre a previsão normativa e a prática e identificar os pontos do procedimento que concentram devoluções e atrasos.

Em outra vertente, mostram-se pertinentes as investigações de caráter comparativo entre as normativas estaduais, com o acompanhamento do processo de regulamentação nacional em curso no CNJ, a fim de identificar quais soluções locais tendem a prevalecer e quais lacunas persistem nas unidades da federação que ainda restringem o instituto ao meio rural, silenciam sobre o requerimento por titular de fração não registrada ou não harmonizaram o conceito de confrontante com o § 10 do art. 213 da LRP, pontos que a normativa goiana equacionou com o Provimento nº 136/2024. Estudos dessa natureza podem examinar, ainda, os efeitos da disciplina fragmentada sobre imóveis situados em circunscrições de estados diferentes e sobre a atuação de profissionais que operam em mais de uma unidade da federação.

Mostra-se igualmente cabível o desenvolvimento de pesquisas sobre os efeitos econômicos da individualização das frações, com a medição do acesso ao crédito rural antes e depois da estremação, da variação do valor dos imóveis estremados, da evolução do cadastro e da arrecadação tributária correspondente. Investigações desse tipo, conduzidas com séries de dados de instituições financeiras, do Incra e das administrações tributárias, permitiriam testar, em bases quantitativas, as afirmações da literatura sobre a relação entre individualização registral e desempenho econômico, examinadas nesta dissertação em bases doutrinárias.

Recomenda-se, por fim, o exame de recortes específicos da aplicação do instituto, entre eles a titulação em nome de mulheres nos condomínios sucessórios, a utilização da estremação por agricultores familiares com apoio das políticas públicas correspondentes, a tramitação eletrônica do procedimento no âmbito do Serp e do SREI e a interação entre a estremação e os demais instrumentos de regularização nos mesmos núcleos, como a usucapião administrativa e a retificação. A consideração

dessas dimensões pode indicar diferenças de acesso ao instituto entre grupos de titulares e subsidiar ajustes normativos e de gestão nas serventias.

Ao término do percurso, o estudo permite registrar que a distância entre a situação de fato e a situação registral, identificada na introdução como o problema de fundo da propriedade imobiliária brasileira, comporta redução por instrumentos de procedimento simples e de base normativa local, desde que estruturados sobre a posse consolidada, sobre o consenso dos diretamente atingidos e sobre a fé pública das serventias. A estremação é um desses instrumentos, e a sua disciplina goiana, com as opções aqui documentadas, entre elas a extensão do instituto aos imóveis rurais e urbanos, integra o conjunto de experiências a partir das quais a regulamentação nacional poderá ser construída. Se a propriedade deve cumprir função social, e se essa função pressupõe existência registral plena, a individualização das frações consolidadas constitui etapa do cumprimento das normas constitucionais que regem o domínio, e é nessa condição que o instituto examinado se incorpora ao repertório da regularização fundiária brasileira.

REFERÊNCIAS

AGHIARIAN, Hércules. **Curso de direito imobiliário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ALMADA, Ana Paula P. Lopes et al. **Registros públicos na prática**. Coordenação de Alberto Gentil de Almeida Pedroso. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

ALVES, Darleide Teixeira Borges. **Estremação de imóveis rurais: limites, desafios e aspectos econômicos**. Leme: Mizuno, 2026.

AMARAL, Humberto do; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. A extinção do condomínio pela estremação. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 8, n. 1, p. 44-60, jan./jun. 2020.

BENJAMIN, Walter. **Passagens**. Organização de Willi Bolle. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

BIAZI, Danielle Portugal de. **Propriedade: reconstruções na era do acesso e compartilhamento**. 6. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 ago. 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022**. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 nov. 1964.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 set. 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 nov. 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 fev. 1999.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Valter Rodrigues de; SILVA, Graciela Maria Rivalta e. Direito social à propriedade e eficácia constitucional: extremação extrajudicial e o papel dos serviços notariais no acesso à justiça. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 17, n. 2, p. 1-31, 2024.

CASSETTARI, Christiano; SALOMÃO, Marcos Costa. **Registro de imóveis**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FARIA, Letícia Araújo et al. **Registro de imóveis**. Organização de Maria Laura Bolonha Moscardini. Coordenação de Pedro Lenza. São Paulo: Saraiva, 2025.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GOIÁS. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás. **Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial**. Texto compilado até o Provimento nº 177/2025. Goiânia: CGJ-TJGO, 2021.

GOIÁS. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás. **Provimento nº 136, de 2024**. Altera o Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial para dispor sobre a extremação de imóveis rurais e urbanos. Goiânia: CGJ-TJGO, 2024.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Atualização de Luiz Edson Fachin. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HAYEK, Friedrich August von. **Os erros fatais do socialismo: por que a teoria não funciona na prática**. Tradução de Eduardo Levy. 1. ed. São Paulo: Faro Editorial, 2017.

HAYEK, Friedrich August von. **O renascimento do liberalismo: princípios da Escola Austríaca e os ideais da liberdade econômica**. Tradução de Carlos Szlak. 1. ed. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

IBER, Christian. **Elementos da teoria marxiana do capitalismo: um comentário sobre o livro I de O capital de Karl Marx**. Porto Alegre: Editora Fi; EdiPUCRS, 2013.

JACOMINO, Sérgio; CRUZ, Nataly. A inteligência artificial e o Registro de Imóveis. In: JACOMINO, Sérgio; LAGO, Ivan Jacopetti do (org.). **Direito registral imobiliário em perspectiva: estudos em homenagem a Ademar Fioranelli**. São Paulo: Quinta Editorial, 2024. p. 455-482.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral: ofício de registro de imóveis**. São Paulo: YK Editora, 2020. v. 5.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global da produção capitalista. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Tradução de Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Provimento Conjunto nº 93/2020, de 22 de junho de 2020**. Institui o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: TJMG, 2020.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues de; TRECCANI, Girolamo Domenico. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Retratos de Assentamentos**, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAIS, Heloisa Silveira Fernandes de. **Estremação de imóveis rurais: regularização de frações ideais de condomínios gerais rurais**. 2023. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

MOREIRA, Anthony Nunes. Responsabilidade civil dos notários e registradores: alteração legislativa, diluição do dano e o RE 842.846 RG/SC. In: FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes; SCHWARZER, Márcia Rosália (coord.). **Tabelionato de notas**. São Paulo: YK Editora, 2018.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PELUSO, Cezar (coord.). **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 18. ed. Barueri: Manole, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 001/2020-CGJ**. Consolidação Normativa Notarial e Registral. Porto Alegre: TJRS, 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (Clássicos).

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Estudos em direito & economia: micro, macro e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Virtual Gratuita, 2017.

SANCHES, Maraisa Beraldo; DOTTORE, Fabiane Queiroz Mathiel. A extremação extrajudicial objetivando o direito à propriedade e celeridade. **Revista de Direito Notarial**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 163-183, jan./jul. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2023.

TAVARES, André Ramos; FARACO, Marina. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções**. Curitiba: InterSaberes, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: reais**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

VERONEZE, Flávia Izac. **Regularização fundiária administrativa e o instituto da extremação de imóveis em Minas Gerais: um guia orientador de utilização**.

2022. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos) – Universidade de Araraquara, Araraquara, 2022.