

Projeto Terra: uma Tecnologia Institucional para a Regularização Fundiária Urbana

João Pedro Lamana Paiva¹

*“A Terra é Sagrada.
O trabalho que devolve a dignidade à terra e
aos seus ocupantes é mais que Sagrado.”*
Laura Ullmann López

Considerações Iniciais

O Projeto Terra representa mais do que um projeto de regularização fundiária, representa uma nova dimensão, uma quebra de paradigma, na forma como tradicionalmente atuam o Poder Judiciário e o Registro de Imóveis. Essa mudança deve ser compreendida no contexto de uma política judiciária nacional que passou a atribuir ao Poder Judiciário papel ativo na regularização fundiária plena, especialmente após o Provimento CNJ nº 158/2023, que orienta as corregedorias estaduais a estruturarem programas permanentes voltados à coordenação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais de Reurb.²

Tradicionalmente, tanto o Poder Judiciário, quanto o Registro de Imóveis, possuem uma postura passiva, no sentido de que cabe ao cidadão procurá-los na medida de suas necessidades. No entanto, a partir do Projeto Terra, se identifica uma nova perspectiva, uma nova abordagem, em relação a forma de atuação, na medida em que passam a atuar de forma ativa, buscando solucionar os problemas dos cidadãos.

Nesse sentido, o presente artigo busca apresentar o Projeto Terra, bem como suas origens e evoluções, como um sistema vivo e dinâmico que se adapta à realidade e às necessidades da sociedade, em especial das necessidades de

¹ Registrador de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre-RS, Presidente do Conselho Deliberativo-ONR e Integrante do Núcleo de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas — “Solo Seguro — Favela”. Arts. 1º a 3º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>. Acesso em: 17 maio 2026.

dignidade e de cidadania de famílias que se encontram em uma situação de precariedade.

Em outubro de 2024 vem a ser lançado, oficialmente, o “Projeto Terra: Você é Dono do seu Imóvel?”, em uma iniciativa do Poder Judiciário Gaúcho, no intuito de promover a regularização de imóveis urbanos no Estado do Rio Grande do Sul, inspirado na experiência desenvolvida na Comarca de Tramandaí, especialmente na Comunidade da Portelinha, onde foram regularizados 1.053 lotes urbanos, envolvendo aproximadamente 3 mil pessoas.³

No entanto, como se pretende demonstrar no presente artigo, o projeto não nasce em 2024, uma vez que sua gênese remonta um projeto local que serviu de inspiração, assim como se modifica, se altera e se atualiza, de forma dinâmica, na medida em que novas demandas passam a ser conhecidas.

Projeto Terra: Você é Dono do seu Imóvel?

Como se sabe o Conselho Nacional de Justiça – **CNJ** estabeleceu, por meio do Provimento nº 158 de 5 de dezembro de 2023, o “Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - Solo Seguro - Favela”.

Com isso, para cumprir o referido Provimento o Poder Judiciário do Rio Grande do Sul tomou a iniciativa de criar o “NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA” e, com isso, o “PROJETO TERRA - VOCÊ É DONO DO SEU IMÓVEL?”, baseado na exitosa experiência realizada na Comarca de Tramandaí-RS pela Juíza de Direito, Dra. Laura Ullmann López.

Nesse aspecto, cabe destacar que Regularização Fundiária se trata de uma ação permanente que muito contribui para dignificar a vida das pessoas (famílias) que serão por ela beneficiadas, alcançando, simultaneamente, a proteção constitucional da propriedade, prevista no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, a exigência de sua função social, prevista no art. 5º, XXIII, e o direito

³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Judiciário gaúcho lançará o “Projeto Terra” de regularização fundiária nesta segunda. Porto Alegre, 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/judiciario-gaucha-lancara-projeto-terra-de-regularizacao-fundiaria-nesta-segunda/>. Acesso em: 17 maio 2026.

social à moradia, previsto no art. 6º, sem prejuízo da política urbana constitucionalmente orientada pelos arts. 182 e 183 da Constituição⁴.

Desse modo, honrando a função social da propriedade, ao mesmo tempo em que contribui com a sociedade e com o desenvolvimento da economia ao outorgar a matrícula do imóvel ao titular do direito de propriedade⁵.

Nesse sentido, cumpre observar que, no Brasil, cerca de 50% dos imóveis estão *imatriculados*⁶, ou seja, se encontram diante de alguma situação de irregularidade registral que, por sua vez, impedem o pleno exercício do direito de propriedade e, por consequência, dos direitos inerentes a essa categoria.

Com isso, movidos pela convicção de que os Registradores Gaúchos bem cumprirão com a missão a eles incumbida neste importante projeto, bem como com a certeza da realização de um trabalho incansável na concretização das regularizações, conferindo a indispensável segurança jurídica, assim como já cumprida ao longo de décadas desde as primeiras iniciativas de regularização, que remontam a década de 1990, com os Projetos “More Legal” e “Gleba Legal”⁷.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Arts. 5º, XXII e XXIII; 6º; 182 e 183. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

⁵ A dimensão econômica da titulação pode ser lida, com as cautelas necessárias, a partir da tese de Hernando de Soto, para quem os ativos detidos informalmente pelos pobres permanecem subcapitalizados quando não são incorporados a um sistema formal de propriedade capaz de produzir publicidade, segurança, circulação e responsabilização. Nesse sentido, a regularização registral transforma a relação entre sujeito, imóvel e sistema jurídico, permitindo que o bem deixe de existir apenas como posse socialmente reconhecida e passe a integrar o circuito formal de direitos reais. DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001, p. 57-78.

⁶ Embora varie conforme a metodologia de mensuração, a informalidade imobiliária brasileira é reconhecida como fenômeno estrutural, com expressivo número de imóveis sem plena regularidade dominial, cadastral ou registral.

⁷ Referidos Projetos serviram de precursores para regularizar, de forma simplificada, imóveis rurais e urbanos. O projeto precursor foi idealizado e desenvolvido pelo desembargador Décio Antonio Erpen, então corregedor-geral da Justiça, resultando na edição do Provimento n. 39/1995 da CGJ/RS, Projeto More Legal I, que buscou reduzir o vultoso número de propriedades informais, diante de um grave problema social constatado à época, atribuindo um título dominial ao possuidor do terreno, por meio da regularização do solo urbano pelo registro. No ano de 1999, com algumas alterações normativas em âmbito nacional, houve a reedição do Projeto More Legal pelo corregedor-geral da Justiça, desembargador Aristides de Albuquerque Neto, sendo instituído o Provimento n. 17/1999 da CGJ/RS, ou seja, o More Legal II. No ano de 2004, ainda a cargo do desembargador Aristides de Albuquerque Neto, foi editado o Projeto More Legal III, por meio do Provimento n. 28/2004-CGJ/RS, que destacou tamanha importância ao direito fundamental à moradia. O Projeto More Legal IV observou necessária modificação no ano de 2011, sendo delineado pelo Corregedor-Geral da Justiça, desembargador Ricardo Raupp Ruschel, por meio do Provimento n. 21/2011 da CGJ/RS, com objetivo de trazer

Dessa forma, a atuação dos Registradores de Imóveis no Estado tem se pautado pela iniciativa no sentido de desenvolver ideias e projetos de modo a permitir a inclusão da realidade fática no Registro de Imóveis. Prova disso se materializa na participação de lideranças da classe ao longo dos anos, juntamente com lideranças do Poder Judiciário, como o Desembargador Décio Antônio Erpen, em inúmeros eventos internacionais sobre o tema, como o Comitê Latino-americano de Consulta Registral.

Destaque-se, nesse ponto, que referida atuação possibilitou importante participação na formatação de um projeto inovador para época, que foram os Projetos More Legal e Gleba Legal, que em sua gênese possibilitavam resolver conflitos fundiários em imóveis em condomínio, viabilizando a extinção parcial e a estremação dos mesmos.

Do mesmo modo, outros projetos e institutos relevantes para a área notarial foram desenvolvidos em conjunto com o Poder Judiciário, como o Princípio da Concentração (consagrado pelo CNJ), a Usucapião Extrajudicial, a Adjudicação Compulsória e o Convênio de Doação de Órgãos (origem da AEDO do CNJ). Assim, a desses estudos conjuntos houve o desenvolvimento da ideia e a sua incorporação na Legislação Federal, contribuindo com o avanço da Regularização Fundiária e do Registro de Imóveis como um todo.

Sendo assim, no que se refere, em especial, a regularização fundiária, a cada nova legislação busca-se orientar os colegas Registradores e, em casos concretos, também auxiliar os inúmeros Municípios, tanto no Estado, quanto fora dele, na realização de Regularizações de todas as ordens, num trabalho contínuo, atento e diário.

facilidades e agilidade ao usuário, flexibilizando a comprovação documental para a aquisição da propriedade, observadas as necessárias legalidades. Neste íterim, avaliados os impactos jurídicos positivos que a normativa extrajudicial produz e observando-se necessário fomentar a utilização deste importante instituto, da forma mais coerente e compatível possível ao marco regulatório nacional da regularização fundiária que é a Lei n. 13.465/2017, necessário se fez um aprimoramento à normativa com o “More Legal V”, por meio do Provimento n. 34/2023-CGJ/RS, para que se possa manter, por meio do Poder Judiciário, Ofícios de Registro de Imóveis, Ministério Público e Municípios — que são instrumentos de concretização dos princípios constitucionais, bem como dos direitos fundamentais — a sempre almejada eficácia, celeridade, inovação e protagonismo necessários à regularização imobiliária. In: ULLMANN, Laura; *Et al.* Projeto Terra: dimensões jurídica, social e econômica. In: Conselho Nacional de Justiça. (Org.). Conciliar é legal: 15 anos da Resolução CNJ nº 125/2010.. 1ªed.Brasília: CNJ, 2025, v. , p. 255-272. p. 258.

Por sua vez, com o atual projeto não será diferente, sendo que uma das pretensões do presente artigo se trata de compartilhar informações e conhecimento, de modo a auxiliar na sua concretização, bem como incentivar que modelo semelhante seja estendido aos demais Estado da Federação, a exemplo do que ocorreu com o More Legal e com o Gleba Legal, segundo um esforço no sentido de disseminar a todos os brasileiros tudo o que for implementado nesse inédito e disruptivo Projeto da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Nessa linha, a lógica traçada pelo procedimento estabelece duas responsabilidades iniciais aos Registradores de Imóveis⁸. A primeira, se relaciona com a atribuição de informar, esclarecer e divulgar o projeto junto aos municípios que fazem parte da circunscrição territorial do Registro de Imóveis, de modo a motivar os municípios a celebrarem o convênio.

Em relação a isso, o projeto estabelece a necessidade de celebração de um convênio entre os Municípios e o Tribunal de Justiça, com a participação da Anoreg representando as Serventias Extrajudiciais, em função de que o projeto cria um Regime de Exceção que desloca a competência das ações que envolvem o Projeto Terra da Justiça Comum local para o magistrado designado para atuar no Regime de Exceção, razão pela qual se faz necessária a celebração de referido convênio⁹.

A segunda responsabilidade, por sua vez, se refere a responsabilidade, conjunta com o município, de identificar e catalogar os Núcleos Informais

⁸ Além das ideias já mencionadas, os Registradores se comprometem com a promoção das seguintes ações:

- I- Informar mensalmente ao ONR os dados sobre as regularizações fundiárias registradas para a formação de índices e indicadores;
- II - Comunicar à Corregedoria-Geral da Justiça eventuais obstáculos encontrados no processo registral;
- III - Promover o compartilhamento de informações com os entes públicos para facilitar o ordenamento e a gestão territorial;
- IV- Cooperar com o fornecimento de dados, informações e documentos para a elaboração de cadastros dentre outras medidas de gestão, preferencialmente por intermédio da adoção de sistemas informatizados padronizados que permitam a interoperabilidade desses dados pelo Poder Público;
- V - Divulgar amplamente na comunidade as formas de Regularização Imobiliária, bem como as Regularizações implementadas.

⁹ RIO GRANDE DO SUL. Conselho da Magistratura. Resolução nº 1.556/2025-COMAG. Dispõe sobre a prorrogação do Regime de Exceção de competência estadual denominado “Projeto Terra — Você é dono do seu imóvel?”. Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul, 5 set. 2025.

existentes no Município, de modo a, em conjunto, em regra, decidirem quais os mais adequados a serem encaminhados para o projeto.

Uma vez identificados os núcleos a serem regularizados, o Município irá peticionar junto ao magistrado designado para atuar no Regime de Exceção do Projeto Terra apresentando a proposta de regularização, petição esta que será apresentada acompanhado do conjunto de informações levantado pelo Município e pelo Registro de Imóveis.

Assim, na medida em que recebido o pedido por parte do Município, o Juiz responsável pelo Regime de Exceção irá determinar a realização de uma Audiência de Admissibilidade junto ao Projeto. Nesse aspecto, cumpre referir que este modelo de audiência proposto representa uma inovação, na medida em que a mesma vem a ser realizada com a presença dos integrantes do Núcleo de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça.

Nesse ponto, cumpre esclarecer que referido Núcleo fora criado pelo Tribunal de Justiça visando implementar as diretrizes criadas pelo Provimento 158 do Conselho Nacional de Justiça. Trata-se, assim, de um núcleo interdisciplinar, composto por Juízes, Promotores de Justiça, Coordenadores de Correição, Professores de Instituições de Ensino, representante do Colégio Notarial do Brasil, representante do Registro de Imóveis do Brasil e Registradores de Imóveis.

Então, nessa audiência, o Juiz Titular da Vara do Regime de Exceção do Projeto Terra, em conjunto com os integrantes do Núcleo de Regularização e com representantes do Município (em regra, os Municípios tem se feito presentes com integrantes da Procuradoria Jurídica, das Secretarias de Habitação, Fazenda e Assistência Social, além do Cadastro Municipal), analisa as peculiaridades do núcleo a ser regularizado, bem como traça estratégias para viabilizar a regularização.

Nesse sentido, a primeira decisão a ser tomada se relaciona com a identificação da modalidade de Reurb a ser utilizada, sendo que o Provimento 61, do Tribunal de Justiça do Estado, prevê, inicialmente, duas modalidades: Reurb Titulatória e Reurb Plena, conforme a dimensão complexidade e características específicas do núcleo a ser regularizado.

Para os fins deste artigo, Reurb Titulatória pode ser conceituada como a modalidade ou dimensão jurídico-registral da regularização fundiária urbana, especialmente estruturada no Projeto Terra como procedimento jurisdicional célere, destinada a reconhecer, constituir ou formalizar direitos reais em favor de ocupantes de imóveis urbanos ou urbanizados em situação de posse consolidada, mediante decisão judicial, expedição de mandado de registro e atualização cadastral. Sua função é conferir segurança jurídica, publicidade registral e regularidade dominial, mas seus efeitos permanecem limitados¹⁰ quando não articulados a medidas urbanísticas, ambientais, sociais e de permanência territorial¹¹.

De outro lado, para os fins deste artigo, Reurb Plena pode ser conceituada como o processo público, territorial, interinstitucional e participativo de regularização fundiária urbana voltado a núcleos urbanos informais consolidados, no qual a titulação é integrada a medidas urbanísticas, ambientais, sociais, cadastrais, fiscais, registrais e de infraestrutura, com atuação coordenada entre Poder Público, Registro de Imóveis, comunidade, prestadores de serviços e demais atores institucionais.

Seu objetivo não é apenas produzir títulos, mas incorporar o território ao ordenamento urbano, melhorar condições de habitabilidade, ampliar acesso a serviços, reduzir vulnerabilidades socioespaciais e proteger a permanência da população beneficiária. A mudança registral, embora relevante, não elimina automaticamente desigualdades socioespaciais. Bourdieu observa que “o lugar e o local ocupados por um agente no espaço físico apropriado constituem excelentes indicadores de sua posição no espaço social”, razão pela qual a

¹⁰ A advertência é relevante porque a regularização dominial não elimina automaticamente os estigmas associados aos territórios populares. Wacquant demonstra que determinados espaços urbanos passam a ser socialmente percebidos como “espaços penalizados”, sobre os quais se acumulam discursos de descrédito vindos tanto das interações cotidianas quanto dos campos jornalístico, político e burocrático. Assim, a titulação pode reduzir a insegurança jurídica, mas não basta, isoladamente, para desfazer processos de estigmatização territorial. WACQUANT, Loïc. A estigmatização territorial na idade da marginalidade avançada.

¹¹ A Resolução nº 1.556/2025-COMAG confirma essa distinção ao atribuir ao Regime de Exceção competência jurisdicional denominada “Reurb Titulatória”, voltada ao processamento e julgamento de processos judiciais de regularização fundiária urbana, observando o procedimento definido pelo Provimento nº 61/2024-CGJ. RIO GRANDE DO SUL. Conselho da Magistratura. Resolução nº 1.556/2025-COMAG. Art. 2º, I. Dispõe sobre a prorrogação do Regime de Exceção de competência estadual denominado “Projeto Terra — Você é dono do seu imóvel?”. Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul, 5 set. 2025.

formalização jurídica precisa ser articulada a políticas de infraestrutura, serviços e reconhecimento territorial.¹²

Essa concepção dialoga com Milton Santos, para quem a cidadania não se realiza abstratamente, pois depende do lugar ocupado pelo indivíduo no território e do acesso efetivo aos bens e serviços distribuídos desigualmente no espaço urbano. A Reurb Plena, portanto, não pode ser compreendida apenas como regularização da propriedade, mas como tentativa de recompor o vínculo entre moradia, entorno, infraestrutura, serviços e cidadania territorial.¹³

Caso a decisão seja no sentido promover a regularização por meio da Reurb Titulatória, o próximo passo vem a ser o cadastramento dos beneficiários. Esse cadastramento, junto a Prefeitura Municipal, pode ser realizado de forma passiva ou ativa. No caso da forma passiva, o município divulga a realização da regularização e solicita aos beneficiários que compareçam na Prefeitura Municipal para realizar o cadastro, enquanto que, no caso da forma ativa, o Município desloca assistentes sociais até o Núcleo, realizando o cadastramento no local, em cada residência. Nesse ponto, cabe referir que a prática tem mostrado que a segunda opção se mostra muito mais eficiente e segura, garantindo mais adesão e participação junto ao Projeto.

Em seguida, uma vez realizado o cadastramento, o Município, por meio da Procuradoria Jurídica (em alguns Municípios também por meio da Defensoria Pública), propõe pedidos individuais de regularização. Segundo a dinâmica construída pelo projeto, quando primeiro pedido se forma um processo raiz para o núcleo a ser regularizado (também chamado de processo-mãe), enquanto que na medida em que são apresentadas as petições individuais, são formados processos individuais vinculados ao processo raiz (também chamados de processos-filhos). Essa opção visa dar maior celeridade aos processos, de modo que possíveis obstáculos que venham a surgir em razão de questões individuais específicas não prejudiquem a coletividade.

¹² BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Estudos Avançados, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013, p. 134.

¹³ SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020, p. 59-64 e 139-150.

Estando a documentação adequada, o Juiz da Vara de Exceção, então, encaminha o processo para o Ministério Público para que o mesmo profira parecer sobre o pedido de regularização, sendo que, caso o parecer seja favorável, emite sentença e encaminha a mesma para o Registro de Imóveis para fins de Registro.

Nesse aspecto, cabe destacar que referido procedimento tem se revelado célere e eficaz. À título de exemplo, o piloto do projeto foi realizado no Município de Cachoeira do Sul, o município realizou o pedido de regularização de dez núcleos habitacionais na modalidade titulatória. O pedido do Município foi realizado no início do mês de janeiro de 2025, sendo realizada a audiência de admissibilidade no dia 30 de 2025. A partir daí foi realizada a divulgação e o cadastramento dos beneficiários em todos os núcleos, apresentadas as petições individuais, remetidas para parecer do Ministério Público, proferida a sentença e encaminhadas para registro, sendo que na segunda quinzena do mês de maio de 2025 estavam sendo realizados os primeiros registros, com entrega na primeira quinzena de junho, na Semana do Solo Seguro do Conselho Nacional de Justiça.

Aqui, cabe que se faça uma ressalva importante em relação a atuação do Registrador de Imóveis e que, realmente, representa uma quebra de paradigma. A atuação e a qualificação registral vem a ser significativamente mitigada pelo Provimento 61 do Tribunal de Justiça¹⁴. Uma leitura mais apressada do Provimento poderia levar, inclusive, a uma interpretação equivocada no sentido de que a norma poderia estar, indevidamente, restringindo a atuação do Registrador de Imóveis, em função de que em seu texto refere expressamente a necessidade de “redução da discricionariedade do Registrador”, com “ideia de mitigação de exigências desnecessárias”, que “se apoia sobre o reconhecimento da limitação do campo de qualificação do Oficial de Registros”.

No entanto, a correta interpretação do Provimento 61 exige a correta compreensão da dinâmica do Projeto Terra, bem como da correta compreensão

¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento nº 61/2024-CGJ. Estabelece normas especiais para o registro da Regularização Fundiária Urbana por meio do More Legal V e da Reurb no âmbito das Comarcas do Estado do Rio Grande do Sul. Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul, 5 nov. 2024.

da quebra de paradigma representada por ele no que se refere a atuação do Registrador de Imóveis, pois a partir dele se substitui uma atuação passiva, realizada apenas ao fim do processo de regularização, por uma postura ativa, realizada ao longo de todo o processo de regularização.

Com isso, se torna possível identificar duas vantagens em relação ao novo paradigma. A primeira vantagem se encontra relacionada com a atuação ao longo do processo, o que torna o Registrador de Imóveis em um ator dinâmico e essencial, o que possibilita, também, uma atuação profilática, na medida em que sua atuação se assemelha a atuação de uma *Amicus Curiae*, uma vez que auxilia e contribui com o magistrado ao longo de todo o processo. Em verdade, sua contribuição já se inicia antes mesmo de qualquer processo, junto ao Município, no levantamento, identificação e avaliação dos Núcleos Informais Consolidados.

Então, a qualificação registral não é suprimida, mas deslocada para uma lógica de atuação cooperativa e preventiva: o registrador passa a contribuir desde a fase de diagnóstico, reduzindo a probabilidade de exigências supervenientes ao final do procedimento. Assim, a redução de exigências desnecessárias deve ser compreendida como racionalização do fluxo e antecipação da análise técnico-registral, preservada a legalidade registral.

Por isso, tramitando o processo da forma correta, com a participação efetiva, não só do Registrador de Imóveis local, mas também dos Registradores de Imóveis integrantes do Núcleo de Regularização Fundiária do Estado, não há razão para que, ao final, sejam encontrados vícios a serem qualificados, pois a existência dos mesmos deverá ser identificada e sanada ao longo do procedimento, razão pela qual, ao final, uma qualificação registral negativa se tratará de medida excepcional, em face de algo que possa ter passado despercebido por todos os atores.

A segunda vantagem se refere a responsabilidade do oficial, pois a qualificação registral se trata de procedimento registral extremamente rígido e exigente, sendo que o mesmo assim ocorre não em face de vontade do oficial, mas sim em face de determinação legal, na medida em que a atuação do registrador, em especial nesse aspecto, se rege pelo Princípio da Legalidade.

Com isso, ao mitigar a qualificação registral, limitando a atuação do Oficial, a norma reduz a responsabilidade do mesmo, possibilitando que flexibilize as exigências.

Por sua vez, caso na Audiência de Admissibilidade a decisão seja no sentido de realização de uma Reurb Plena, o procedimento adotado se torna significativamente mais complexo, pois no âmbito do Projeto Terra, é a vertente administrativa, interinstitucional, territorial e multidimensional da regularização fundiária urbana, voltada a núcleos urbanos informais consolidados. Nela, o magistrado designado não atua apenas como julgador de demandas individuais, mas como coordenador de ações articuladas entre Poder Judiciário, Município, Registro de Imóveis, moradores, prestadores de serviços públicos e demais atores públicos ou privados, com vistas à implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.¹⁵

Essa modalidade envolve análise da situação fática e registral da área, existência de infraestrutura, georreferenciamento, classificação em Reurb-S ou Reurb-E, eventual litígio possessório, capacidade técnica municipal, formação de grupo de trabalho e gestão compartilhada para simplificação dos procedimentos.

Sendo assim, a Reurb Plena deve ser compreendida como política pública urbana multidimensional¹⁶. O Estatuto da Cidade¹⁷ inclui a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda entre as diretrizes da política urbana, mediante normas especiais de urbanização, uso

¹⁵ No plano normativo estadual, a Reurb Plena é definida como atribuição administrativa do Regime de Exceção, voltada à coordenação de ações extrajudiciais de regularização fundiária urbana de núcleos urbanos informais consolidados, mediante medidas de natureza social, urbanística, jurídica e ambiental. RIO GRANDE DO SUL. Conselho da Magistratura. Resolução nº 1.556/2025-COMAG. Art. 2º, II. Dispõe sobre a prorrogação do Regime de Exceção de competência estadual denominado “Projeto Terra — Você é dono do seu imóvel?”. Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul, 5 set. 2025.

¹⁶ Em chave semelhante, Harvey afirma que a pergunta sobre o tipo de cidade desejada não pode ser separada da pergunta sobre os laços sociais, relações com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores que se pretende produzir. A Reurb Plena, nesse sentido, é mais do que a adequação registral do imóvel: é uma intervenção sobre o modo como determinados grupos passam a participar da produção, apropriação e transformação da cidade. HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Ver também: ARIZAGA, Cecilia. La ciudad en la sociología de Pierre Bourdieu: habitus, estilos de vida urbanos y distinción social. p. 269-270.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Art. 2º, XIV. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.¹⁸

Do mesmo modo, a Lei nº 13.465/2017¹⁹, apesar das críticas doutrinárias, conserva formalmente as dimensões jurídica, urbanística, ambiental e social da Reurb, e seu art. 10 prevê objetivos como melhoria das condições urbanísticas e ambientais, ampliação do acesso à terra urbanizada, permanência da população de baixa renda, prestação de serviços públicos, solução de conflitos e participação dos interessados.

Além disso, o Provimento CNJ nº 158/2023, ao instituir o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas — Solo Seguro Favela —, reforça essa leitura ao incluir eixos como regularização urbanística, fiscal, edilícia, acesso a serviços públicos, participação comunitária, capacitação institucional e cooperação interinstitucional²⁰.

Essa distinção é relevante porque a regularização fundiária plena não se confunde com mera entrega de títulos. Em Lefebvre, o direito à cidade “se manifesta como forma superior dos direitos”, envolvendo liberdade,

¹⁸ XAVIER, Camila Rapach. Regularização fundiária urbana de interesse social: a necessidade de um projeto multidimensional e participativo para a efetivação do direito à cidade – estudo de caso da comunidade Portelinha. Dissertação (Mestrado em Direito) — Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2022, p. 118-119.

¹⁹ A própria definição legal da Reurb, no art. 9º da Lei nº 13.465/2017, mantém a referência a medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 9º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

²⁰ A fundamentação clássica reforça a insuficiência da titulação isolada. Em Lefebvre, o direito à cidade não equivale a simples acesso formal à propriedade, mas ao direito à vida urbana transformada e renovada. O direito à cidade é formulado como direito à vida urbana transformada e renovada, não como simples retorno ou visita à cidade tradicional. LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016. Em Bourdieu, o espaço físico apropriado expressa hierarquias do espaço social, de modo que mudar a situação jurídica do imóvel não elimina automaticamente desigualdades de capital econômico, cultural, social e simbólico. O autor demonstra que o espaço social se retraduz no espaço físico por meio da distribuição desigual de agentes, propriedades, bens e oportunidades. BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013.

individualização na socialização, habitat, habitar, direito à obra e direito à apropriação, este último “bem distinto do direito à propriedade”.²¹

Por isso, caso a definição seja no sentido da necessidade de realização de uma Reurb Plena, o planejamento vem a ser desenvolvido em conjunto com todos os atores envolvidos, onde a experiência tem mostrado a importância da participação de Instituições de Ensino, como foi o caso da atuação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, quando da regularização de Núcleos no Litoral do Rio Grande do Sul, onde ficaram responsáveis pela parte cartográfica, com a realização de Georreferenciamento, elaboração de plantas e memoriais descritivos.

No entanto, cumpre ressaltar que, no caso da Portelinha, a atuação universitária não se limitou ao suporte técnico-cartográfico, pois a pesquisa empírica registra que o trabalho de campo também permitiu acolhimento da comunidade, aproximação entre Poder Público e moradores e resolução de conflitos possessórios que deixaram de ser judicializados.²²

Projeto Terra: Origens e Metamorfoses

No entanto, cabe observar que o Projeto Terra não nasce simplesmente em outubro de 2024, nem mesmo se mantém indiferente às necessidades sociais, na medida em que novas demandas são apresentadas. Sua origem é anterior ao Provimento 158 do Conselho Nacional de Justiça.

A origem do Projeto Terra vem a ser um projeto local, realizado no Município de Tramandaí, sendo que sua finalidade inicial não visava a regularização fundiária, mas a regularização fiscal. O fato que deu origem a esse projeto estava relacionado com a existência de mais de 70 mil execuções fiscais junto a Comarca de Tramandaí, mas que não evoluíam.

²¹ LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016, p. 147.

²² XAVIER, Camila Rapach. Regularização fundiária urbana de interesse social: a necessidade de um projeto multidimensional e participativo para a efetivação do direito à cidade — estudo de caso da comunidade Portelinha. Dissertação (Mestrado em Direito) — Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2022, p. 118-119.

Em função disso, a magistrada solicitou autorização à Corregedoria e realizou um estudo empírico, chegando a conclusão de que a regularização fiscal se encontrava relacionada com a necessidade de regularização fundiária, em razão de que existente uma discrepância entre aqueles que figuravam como réus nas execuções fiscais, aqueles que constavam na matrícula do imóvel e aqueles que se encontravam de fato nas residências.

Sendo assim, considerando que, em regra, aqueles que se encontravam no pólo passivo das execuções fiscais se tratavam de pessoas já falecidas, de pessoas jurídicas falidas, ou encerradas irregularmente, e de pessoas que se encontravam em local incerto e não sabido, surge um projeto de regularização fundiária nominado de “Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”.

Nesse sentido, em relato posteriormente publicado em obra do Conselho Nacional de Justiça, a própria magistrada descreveu a virada cognitiva do projeto, ao perceber que a regularização fiscal dependia da recomposição da realidade proprietária e cadastral:

Nós tínhamos setenta mil execuções fiscais. Isso é um número que superava Porto Alegre e não tinha uma justificativa pra isso. [...] Nasciam mortos, não revertiam em dinheiro pro Município. E a gente tentava citar e tentava encontrar e nunca era o proprietário registral. Os AR's todos negativos. Daí eu pedi autorização à Corregedoria para fazer uma pesquisa. Eu fiz uma pesquisa de seis meses sozinha, com seis mil processos parados em sala de audiência (aqueles processos de papel bem fininho). E aí comecei a ver que as pessoas eram falecidas ou empresas inativas. Daí o nome do projeto: “Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”. Então, só que ali nasceu o projeto para corrigir um problema de IPTU. Era isso que nós tínhamos em mente. [...] Só que não ia pra frente. Daí o Universo disse bem assim: “Tu regulariza a propriedade, que tu regulariza o resto”. E esse insight veio. Eu sempre digo que o Universo rege tudo. E ali nós mudamos a forma de agir. Então, a gente buscava regularizar a propriedade e, em audiência, o município participava. [...] Então, num primeiro momento, a gente tinha ideia de resolver a questão do IPTU, mas num segundo momento a gente viu

que a questão era a propriedade, porque daí [...] eu resolvo o cadastro da Prefeitura e o cadastro imobiliário.²³

A experiência de Tramandaí revela, portanto, um deslocamento metodológico: o problema inicialmente percebido como fiscal e processual passou a ser reinterpretado como fundiário, cadastral e registral, pois a execução fiscal ineficiente revelava a desconexão entre devedor fiscal, proprietário registral e ocupante real do imóvel.²⁴

Referido projeto foi muito exitoso, com impacto positivo na regularização fundiária, na vida de centenas de famílias, beneficiando, direta e indiretamente, milhares de pessoas, razão pela qual foi premiado com Menção Honrosa no Prêmio Inovare.

Exatamente esse sucesso foi o que motivou o Tribunal de Justiça a adotar esse Projeto Local como modelo para a criação de um Projeto Estadual, que veio a receber, inicialmente, o nome de “Projeto Terra: Você é Dono do Seu Imóvel?”.

Assim, cabe ressaltar que os resultados positivos podem ser aferidos em números, tendo sido entregues 1.486 títulos de propriedade, com abertura de 1.679 matrículas imobiliárias, proferidas 1.830 sentenças, realizadas 2.152 audiências e promovidos 5.209 atendimentos em mutirões de regularização fundiária. Atualmente, já foram celebrados convênios com 48 municípios participantes, com 45 procedimentos de Reurb Plena em andamento, realizadas 17 audiências públicas.²⁵

Todavia, quis o destino, ou o Universo, como diria a própria Dra Laura Ullmann, e no Projeto-Piloto, realizado no município de Cachoeira do Sul, que dois Núcleos Informais pendentes de regularização fossem núcleos da antiga

²³ LÓPEZ, Laura Ullmann et al. Projeto Terra: dimensões jurídica, social e econômica. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conciliar é legal: 15 anos da Resolução CNJ nº 125/2010. Brasília: CNJ, 2025, p. 255-272, p. 259. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/1076>. Acesso em: 17 maio 2026.

²⁴ ULLMANN, Laura; FONSECA, Sander Cassepp; COMASSETTO, Marcelo Saccol; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui; SILVA, Reginaldo Macedônio da; ROCHA, Ronaldo dos Santos da. Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López, p. 2-6.

²⁵ Fonte: Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Cohab²⁶, de modo que surgiu uma situação nova, necessitando da participação do Estado do Rio Grande do Sul, pois com a extinção da Cohab os imóveis foram formalmente transferidos para o patrimônio do Estado.

Em função disso, realizou-se reunião com o Estado, representado pela Procuradoria Geral do Estado e pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária do Estado, que concordaram com a regularização do núcleo e possibilitaram que, na Semana do Solo Seguro de 2025, fosse entregue o primeiro título da Cohab regularizado por meio do Projeto Terra.

A relevância dessa frente foi reforçada pela decisão que autorizou o cancelamento de hipotecas incidentes sobre 2.706 imóveis da extinta COHAB/RS, tornando-os aptos à regularização e evidenciando que a regularização dominial, nesses casos, dependia também da remoção de entraves registraes pretéritos.²⁷

No entanto, o Estado foi além e levou ao Tribunal de Justiça sua intenção de regularizar todos os imóveis da Cohab no Estado, solicitando ao Tribunal de Justiça a criação de um projeto específico para essa finalidade, demanda que foi aceita, fazendo surgir, poucos dias depois, um desdobramento do “Projeto Terra: Você é Dono do seu Imóvel?”, agora nominado de “Projeto Terra: Eu Sou Cohab!”²⁸.

Realizada a primeira reunião com as principais instituições envolvidas, foi possível tomar conhecimento da dimensão imposto ao Projeto Terra, agora

²⁶ A Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul — COHAB/RS — foi sociedade de economia mista voltada à política habitacional estadual, cuja extinção foi autorizada pela Lei Estadual nº 10.357/1995. A persistência de imóveis registrados em nome da antiga companhia ou gravados por ônus associados aos programas habitacionais explica a necessidade de frente específica de regularização. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.357, de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul — COHAB e dá outras providências. Art. 1º. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.357.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

²⁷ RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Autorizado o cancelamento de hipotecas de 2.706 imóveis da extinta Cohab RS. Porto Alegre, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/autorizado-o-cancelamento-de-hipotecas-de-2-706-imoveis-da-extinta-cohab-rs>. Acesso em: 17 maio 2026.

²⁸ Nome escolhido pela Dra. Laura Ullmann López, em função de sua elevada espiritualidade, como referência a forma como Deus se identifica em diversas passagens da Bíblia.

desdobrado em uma segunda vertente: mais de 60 mil imóveis s serem regularizados em 206 municípios do Estado²⁹.

Com isso, novas estratégias precisam ser pensadas, pois a forma e o método inicialmente pensados já não seriam capazes de atender, de forma célere e eficaz, a essa nova demanda. Assim, a primeira preocupação foi em encontrar uma forma de viabilizar esse atendimento simultâneo em todo o Estado, sendo que a primeira conclusão a que se chegou foi quanto a necessidade de ampliar o número de parceiros institucionais.

Nesse sentido, o primeiro parceiro escolhido foi o Exército em função de sua imagem institucional, sua credibilidade, eficiência e capilaridade, pois parcela significativa dos municípios com núcleos de Cohab também eram atendidos diretamente por alguma Organização Militar do Exército.

Então, contatou-se o Comando Militar do Sul que foi sensível a essa demanda social e dispôs a celebrar um Termo de Cooperação com o Tribunal de Justiça, propondo-se, então, uma ação semelhante a ações realizadas pelo Exército, conhecidas como Ações Cívico-Sociais (ACISOs). Assim, surge, então um modelo de mutirões que passa a ser pensado para essa vertente do Projeto Terra.

Em seguida, a segunda estratégia pensada tem por base um Convênio antigo, do início dos anos dois mil, celebrado entre o Tribunal de Justiça, o Estado e as Instituições de Classe, que possibilitava a transferência dos imóveis da Cohab por meio da celebração de escrituras públicas.

A partir dessa segunda estratégia, a Corregedoria passou para a elaboração de alterações normativas, editadas por meio de provimentos³⁰, que viabilizaram não só a realização da regularização por meio de escrituras

²⁹ RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Governo do Estado e Poder Judiciário lançam projeto para regularização dos imóveis da extinta Cohab RS. Porto Alegre, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/governo-do-estado-e-poder-judiciario-lancam-projeto-para-regularizacao-dos-imoveis-da-extinta-cohab-rs>. Acesso em: 17 maio 2026; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Defensoria Pública adere a projeto que promoverá regularização fundiária de mais de 60 mil imóveis no Estado. Porto Alegre, 5 set. 2025. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/defensoria-publica-adere-a-projeto-que-promovera-regularizacao-fundiaria-de-mais-de-60-mil-imoveis-no-estado>. Acesso em: 17 maio 2026.

³⁰ Citar todos os provimentos.

públicas, mas também a concessão de gratuidades, de modo que os beneficiários do Projeto passaram a ter a possibilidade de regularizar seus imóveis de forma gratuita, tanto em relação às escrituras públicas, quanto em relação aos registros e demais atos. Ainda, a depender das normas municipais, também, em regra, se estabeleceu a isenção de Imposto de Transmissão de Bens Intervivos.

Essa segunda estratégia também agregou ao Núcleo de Regularização Fundiária representantes do Colégio Notarial do Brasil e do Registro de Imóveis do Brasil, em função da nova dinâmica adotada.

Por sua vez, outros atores também foram sendo agregados ao Projeto, de modo que até sua implantação, houve uma forte estruturação institucional integrada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, Comando Militar do Sul, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do Estado, Colégio Notarial do Brasil, Seção Rio Grande do Sul, Registro de Imóveis do Brasil, Seção Rio Grande do Sul, ANOREG/RS, ARPEN, FAMURS e Municípios, mediante Termo de Cooperação.

Quando da primeira reunião de trabalho realizada, foram escolhidos 12 municípios³¹ para realização dos Mutirões de Regularização, sendo o Município de Cachoeira do Sul escolhido para ser, mais uma vez, o piloto do Projeto. Então foi constituído um Núcleo de Comando Central, com um representante de cada Instituição em nível estadual e mais um Núcleo de Comando Local com representantes de cada Instituição em nível municipal.

Então, para esse projeto foram pensados dois fluxos. Um fluxo para ser utilizado durante os mutirões e um segundo fluxo a ser utilizado após os mutirões (que são realizados no local do Núcleo da Cohab) e também para aqueles Municípios em que não fossem realizados mutirões.

No caso do fluxo via mutirões, o acolhimento e o cadastro é realizado por uma equipe do Exército com apoio da Sehab que ficam responsáveis por receber os mutuários, preencher os formulários, receber e organizar os documentos

³¹ Alvorada, Bagé, Cachoeira do Sul, Canoas, Guaíba, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria, Santana do Livramento, São Leopoldo, Uruguaiana.

peçoais. Caso identifiquem a falta de alguma certidão, são encaminhados para o Registro Civil, que providencia a emissão da mesma no próprio local.

Em seguida, os documentos e a ficha cadastral são encaminhados para o Setor de Digitalização enquanto, em paralelo, o Registro de Imóveis providencia a Certidão da Matrícula do Imóvel a ser regularizado. Todo o acesso a documentação se realiza a partir de um ambiente em nuvem, com acesso limitado e controlado conforme a necessidade, em razão de preocupação com a LGPD.

Uma vez criada a pasta no ambiente na nuvem, com os documentos digitalizados, bem como alimentados com as certidões do Registro Civil e do Registro de Imóveis, o mutuário é encaminhado ao Setor de Regularização, que é composto por integrantes da Sehab, e da Prefeitura Municipal, integrada, principalmente, pelo Cadastro Municipal, Procuradoria Jurídica, Secretarias da Fazenda, de Habitação e Assistência Social.

Então, realizada a análise, caso o mutuário que esteja buscando a regularização se trate do mutuário original ou se trate de outro mutuário, mas que possui uma cadeia completa de contratos do mutuário original até ele, a Sehab emite uma autorização de regularização e a Secretaria da Fazenda analisa e emite uma Guia de ITBI, em regra isenta, sendo o mutuário encaminhado para um dos Tabelionatos presentes no evento.

Uma vez que o mutuário se apresente no Tabelionato indicado, o Tabelião irá orientar o mutuário, analisar a documentação encaminhada e agendar com o mutuário data para comparecimento para assinar a escritura pública³². Uma vez que o mutuário assine a escritura, surgem duas condutas possíveis. Caso o número de escrituras seja significativo, um representante do Estado se dirige até o Tabelionato e assina as escrituras. Do contrário, as escrituras são assinadas, individualmente, por meio da plataforma do e-Notariado.

Em seguida, o Tabelionato, em regra, emite o Traslado da Escritura Pública na forma digital e encaminha a mesma ao Registro de Imóveis por meio do RI Digital, que recebe, qualifica e registra em curto espaço de tempo, o que

³² Até o momento ainda não foi possível realizar a elaboração e assinatura da escritura no local do mutirão, mas essa é a meta.

somente é possível em face da participação do Registro de Imóveis desde o início do procedimento, antes mesmo de qualquer protocolo, pois atua desde o planejamento do mutirão.

No entanto, caso aquele que compareça para regularização não seja o mutuário original, não possua cadeia completa de contratos ou possua alguma peculiaridade que não permita a imediata emissão de autorização de regularização, então, é encaminhado para o Setor da Defensoria Pública do Estado.

Nesse caso, são possíveis dois desdobramentos. No primeiro, considerando a existência de norma estadual que autorize a regularização (artigo 11C) na hipótese de comprovação de posse por mais de 5 anos, a Defensoria Pública do Estado analisa as provas e emite parecer para o Setor de Regularização. Caso o parecer seja positivo, é emitida a autorização e o mutuário é encaminhado para um Tabelionato para agendar a escritura pública.

No entanto, caso a Defensoria entenda que o conjunto probatório não é suficiente ou mesmo caso se trate de alguma outra peculiaridade, como, por exemplo, uma hipótese de sucessão, a Defensoria, então, peticiona para o magistrado designado para atuar no Regime de Exceção Projeto Terra que irá solicitar parecer do Ministério Público e resolver por meio de sentença.

Nesse ponto, cabe observar que, no “Projeto Terra: Eu Sou Cohab!”, a atuação do Juízo passa a ser subsidiária, privilegiando-se a solução totalmente extrajudicial.

De outro lado, considerando que nem todo o Núcleo Habitacional é atendido e regularizado durante os mutirões, assim como que nem todos os Municípios terão mutirões, criou-se um segundo modelo de fluxo chamado de fluxo contínuo. Nesse fluxo o mutuário procura o Município (ou a Assistência Social vai até o mutuário, a depender da dinâmica proposta pelo Município), de modo que o Setor responsável, em regra a Secretaria da Habitação, recebe o mutuário, faz seu cadastro, digitaliza os documentos e disponibiliza em nuvem para análise pela Sehab, que emite autorização e determina o encaminhamento para os Tabelionatos ou para a Defensoria Pública a depender do caso.

De qualquer forma, o fato é que este desdobramento do projeto original representa uma evolução que bem expõe as características dinâmicas, céleres e extrajudiciais que caracterizam as propostas ao mesmo tempo que exigem uma nova postura por parte do Judiciário, das Serventias Extrajudiciais e das demais Instituições que participam dos projetos.

Método Ullmann: uma tecnologia institucional para a Reurb cidadã

Nessa perspectiva, para a correta compreensão do impacto do projeto, se faz necessário atentar que seu desenvolvimento foi fruto da aplicação de um método, originalmente criado por Barragán-Munóz (2012) como uma metodologia diagnóstica para políticas de gestão costeira aos países iberoamericanos (aplicado junto ao Grupo Ibermar-Cyted & Universidad de Cádiz-Es), em uma experiência muito positiva na União Européia e Iberoamérica, conhecido como o Método Decálogo³³ no Gerenciamento Integrado da Zona Costeira (GIZC), que, foi adaptado para uma leitura de políticas territoriais de urbanização, com abordagem jurídica, administrativa, territorial e social, denominado de Método Ullmann³⁴, apresentado no III Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL 2023), realizado em Mar del Plata, Argentina, entre os dias 24 a 27 de abril de 2023.³⁵

Então, o denominado Método Ullmann³⁶ pode ser compreendido como a sistematização pragmática, interinstitucional e humanizada de uma forma de

³³ O interesse metodológico do Decálogo está em oferecer uma matriz diagnóstica capaz de ordenar problemas complexos por meio de categorias como política pública, normas, competências, instituições, instrumentos, atores, conhecimento técnico, recursos e participação cidadã, categorias posteriormente transpostas para a regularização fundiária urbana. BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. Decálogo para la gestión integrada de áreas litorales. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2012.

³⁴ Cumpre observar, nesse sentido, que a adoção dessa terminologia não partiu da Dra. Laura Ullmann López, mas dos pesquisadores vinculados a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e que assim apresentaram referido método no GIAL 2023.

³⁵ GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. In: ULLMANN, Laura; Et al. Projeto Terra: dimensões jurídica, social e econômica. In: Conselho Nacional de Justiça. (Org.). Conciliar é legal: 15 anos da Resolução CNJ nº 125/2010.. 1ªed.Brasília: CNJ, 2025, v. , p. 255-272. p. 259.

³⁶ A denominação “Método Ullmann” deve ser utilizada como categoria metodológica derivada da experiência prática e de sua posterior sistematização acadêmica, não como categoria legal autônoma. Sua força analítica decorre precisamente da capacidade de traduzir uma prática situada — nascida em Tramandaí e na Portelinha — em matriz replicável de governança fundiária. LÓPEZ, Laura Ullmann. Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, slides 43-50. Fonte rara, não publicada, produzida pela própria magistrada responsável pela concepção do projeto.

atuação judicial e extrajudicial voltada à regularização fundiária urbana, concebida a partir da experiência da Comarca de Tramandaí/RS e, em especial, do Projeto Portelinha. Sua origem remonta ao chamado Método do Decálogo, expressão utilizada no documento técnico elaborado no âmbito do Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos e do Projeto Portelinha, no qual a experiência foi descrita como resultado de uma construção “artesanal”, progressiva e fundada na articulação entre Poder Judiciário, Município, Registro de Imóveis, Universidade e sujeitos diretamente afetados pela irregularidade fundiária³⁷.

No entanto, a passagem do Método do Decálogo ao Método Ullmann não deve ser interpretada como simples alteração nominal, uma vez que, no corpus analisado, o Decálogo aparece como a tentativa de sistematizar, com apoio da UFRGS, uma prática de gestão integrada inspirada em modelos de manejo territorial e estruturada em elementos como política de regularização, normas, competências, instituições, instrumentos de intervenção pública, atores-chave, inovação jurídico-administrativa, pesquisa aplicada, recursos e ação cidadã.³⁸²

Destaque-se, ainda, que o material pessoal da Dra. Laura Ullmann López, fonte rara e não publicada, desloca essa sistematização para uma dimensão mais autoral e metodológica, referindo-se expressamente ao Método Ullmann de Regularização Urbana como prática replicável em outras comarcas, desde que haja coordenação judicial dinâmica, Registro de Imóveis engajado, Município atuante, apoio técnico universitário e organização comunitária³⁹.

³⁷ LÓPEZ, Laura Ullmann; FONSECA, Sander Cassepp; COMASSETTO, Marcelo Saccol; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui; SILVA, Reginaldo Macedônio da; ROCHA, Ronaldo dos Santos da. *Projeto Mortos Falidos Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo*. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López, p. 1-2. Cumpre referir, também, que a Dra. Laura se referia a esse conjunto de atores como uma estrela de cinco pontas: Poder Judiciário, Município, Registro de Imóveis, Universidade e sujeitos diretamente afetados pela irregularidade fundiária.

³⁸ LÓPEZ, Laura Ullmann; FONSECA, Sander Cassepp; COMASSETTO, Marcelo Saccol; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui; SILVA, Reginaldo Macedônio da; ROCHA, Ronaldo dos Santos da. *Projeto Mortos Falidos Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo*. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López, p. 18-20.

³⁹ LÓPEZ, Laura Ullmann. Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, slides 43-50. O arquivo utiliza expressamente a expressão “Método Ullmann de Regularização Urbana” ao tratar da possibilidade de replicação da prática.

Com isso, pode-se afirmar que o ponto de partida do método se trata da recusa de uma leitura meramente processual da irregularidade fundiária, sendo que a experiência relatada por Laura Ullmann identifica, antes da formulação do Projeto Terra, um quadro de “caos” institucional representado por milhares de execuções fiscais, cadastros municipais desatualizados, proprietários formais mortos, falidos, incertos ou não sabidos e profundo descompasso entre realidade fática, situação registral e atuação administrativa.⁴⁰

Por isso, a irregularidade urbana, portanto, não é tratada apenas como ausência de matrícula ou título, mas como sintoma de um sistema fragmentado, no qual Judiciário, Município, Registro de Imóveis e moradores atuavam de forma desconectada, produzindo ineficiência, invisibilidade social e reprodução da precariedade.

Nessa perspectiva, o Método Ullmann pode ser definido como uma metodologia de coordenação interinstitucional para regularização fundiária urbana, centrada na identificação concreta do problema territorial, na reconstrução da cadeia fática e registral, na articulação entre atores públicos e privados e na produção de soluções consensuais, céleres e juridicamente registráveis. Seu traço distintivo não está apenas na busca pelo título, mas na forma como o procedimento reorganiza as posições institucionais: o morador deixa de ser objeto passivo de uma política pública ou de um processo judicial e passa a ocupar o centro da cena como sujeito de direitos.⁴¹

Essa centralidade do sujeito constitui um dos aspectos mais relevantes do método. No material pessoal da magistrada, a Justiça tradicional é descrita como “vertical” e “litigiosa”, voltada ao problema e não à pessoa, enquanto o Projeto, ao contrário, é apresentado como ruptura dessa lógica, pois coloca o sujeito no primeiro plano, em condição ativa, interagindo com os demais sistemas em igualdade de condições para construir uma solução adequada e justa.⁴²

⁴⁰ LÓPEZ, Laura Ullmann. *Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann*. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, trecho “Qual o problema que precisa ser resolvido?” utilizado para realizar a inscrição no Prêmio Inovare.

⁴¹ LÓPEZ, Laura Ullmann et al. *Projeto Mortos Falidos Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo*. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López, p. 8-9.

⁴² LÓPEZ, Laura Ullmann. *Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann*. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, trecho “Como sua prática

Dai a imagem recorrente do “palco do projeto”: nele, os atores institucionais deixam de atuar apenas como centros de poder decisório e passam a funcionar como colaboradores da solução, orientados à construção de um resultado que reconheça a história de vida do ocupante e produza equilíbrio entre as relações jurídicas, administrativas e sociais envolvidas⁴³.

Dessa forma, o método se estrutura em torno de cinco pilares operacionais: Poder Judiciário, Município, Registro de Imóveis, Universidade e sujeitos diretamente envolvidos na regularização, especialmente ocupantes e proprietários registrais. Essa estrutura de cinco atores corresponde àquilo que a Dra. Laura Ullmann López, em seu material pessoal, apresentava como uma “estrela de cinco pontas”, expressão que simbolizava a necessidade de convergência entre decisão judicial, cadastro municipal, técnica registral, conhecimento universitário e participação dos sujeitos afetados.⁴⁴

Segundo esse modelo, o Judiciário exerce função de coordenação, desbloqueio institucional e, quando necessário, decisão; o Município contribui com cadastro, política urbana, infraestrutura e atuação administrativa; o Registro de Imóveis antecipa a análise técnico-registral e reduz o risco de soluções juridicamente inexecutáveis; a Universidade fornece suporte técnico, cartográfico, geodésico e metodológico; e os moradores ou interessados deixam de ser meros destinatários para participar da construção do resultado.⁴⁵

No plano procedimental, o Método Ullmann combina diagnóstico, integração e simplificação. O diagnóstico consiste em compreender simultaneamente a situação possessória, a realidade urbanística, a titularidade formal, os obstáculos registrais, a condição social dos ocupantes e os conflitos existentes. A integração ocorre pela criação de canais diretos entre instituições que normalmente atuam de modo segmentado. A simplificação, por sua vez, não

contribui para o aperfeiçoamento da Justiça?”, utilizado para realizar a inscrição no Prêmio Innovare.

⁴³ LÓPEZ, Laura Ullmann. *Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann*. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, slides 47-50.

⁴⁴ LÓPEZ, Laura Ullmann. *Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann*. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, slide 50.

⁴⁵ XAVIER, Camila Rapach. Regularização fundiária urbana de interesse social: a necessidade de um projeto multidimensional e participativo para a efetivação do direito à cidade – estudo de caso da comunidade Portelinha. Dissertação (Mestrado em Direito) — Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2022, p. 118-119.

significa dispensa arbitrária de requisitos legais, mas racionalização dos fluxos, redução de exigências redundantes, aproveitamento de documentos e busca de caminhos jurídicos compatíveis com a realidade fática e registral.⁴⁶

Esse aspecto, por sua vez, se revela coerente com o regulamento do Projeto Terra, que expressamente menciona a necessidade de preservar o espírito de flexibilização documental para aquisição e regularização da propriedade, sem descuidar das normas de registros públicos.⁴⁷

Entretanto, a experiência da Portelinha demonstra que o método não se esgota na entrega do título, pois cabe registrar que a atuação da UFRGS, no caso, não se limitou à medição de lotes ou à identificação da localização dos imóveis, mas produziu aproximação entre comunidade e Poder Público, acolhimento dos moradores e resolução de problemas possessórios que poderiam ter sido judicializados.⁴⁸

Essa constatação é importante porque impede a redução do Método Ullmann a uma técnica de aceleração registral. Trata-se, antes, de uma forma de governança fundiária que articula titulação, escuta, mediação, produção técnica, participação e reorganização das responsabilidades institucionais.

Nessa linha, a adoção da terminologia “Reurb Cidadã”, presente no documento do Método do Decálogo, expressa esse horizonte. Depois de elencar os dez elementos estruturantes do método⁴⁹, o documento aponta como

⁴⁶ LÓPEZ, Laura Ullmann et al. *Projeto Mortos Falidos Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo*. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López, p. 18-20.

⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento nº 61/2024-CGJ. Regulamento do “Projeto Terra — Você é dono do seu imóvel?”.

⁴⁸ XAVIER, Camila Rapach. Regularização fundiária urbana de interesse social: a necessidade de um projeto multidimensional e participativo para a efetivação do direito à cidade – estudo de caso da comunidade Portelinha. Dissertação (Mestrado em Direito) — Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2022, p. 118-119.

⁴⁹ (1) **Política de regularização territorial** (definição da política): Foco na Propriedade; (2) **Normativas** (regras): Execução x Realidade Fática x Registral, visando a PROPRIEDADE; (3) **Competências**: Simplificação e rapidez nos fluxos processuais, grau de convergência das; (4) **Instituições** (administração): Pontes de diálogo e Métodos de comunicação integradora; (5) **Instrumentos / intervenção pública** (estratégias): Resoluções de processos e Execuções; (6) **Pilares** (Atores Chave): Conjunto base de Atores e Instituições executivas do projeto; (7) **Inovação** (jurídico-administrativa): Audiência conjunta e caminhos jurídicos simplificados; (8) **Pesquisa e Inovação**: (informação/pesquisa, Universidade) conhecimento, pesquisa e base técnica para tomada de decisões, capacitação e educação para a sustentabilidade; (9) **Recursos** (financiamento, infraestrutura) mecanismos de interação entre a administração pública e a cidadania para REURB (Associação de Moradores...); (10) **Ação Cidadã**: Políticas

resultado esperado uma regularização capaz de culminar em título de legitimação fundiária e propriedade, mas vinculada à ação cidadã e à integração ativa dos sujeitos.⁵⁰

O título, portanto, é parte relevante do resultado, mas não substitui a dimensão participativa e interinstitucional que caracteriza o método. Essa distinção é essencial para evitar uma leitura reducionista do Projeto Terra como simples programa de titulação massiva.

Também por isso, a replicabilidade do Método Ullmann depende menos da reprodução mecânica de atos e mais da presença de condições institucionais mínimas. O próprio material pessoal da Dra. Laura formula perguntas orientadoras: se a comarca possui juiz capaz de coordenar a prática; se há Registro de Imóveis disposto a participar da solução dos problemas fundiários; se o Município assume suas responsabilidades sociais e territoriais; se há universidade ou faculdade apta a produzir apoio técnico; e se a comunidade possui, ou pode construir, formas de organização.⁵¹ Tais perguntas revelam que o método é uma matriz de governança situada e não um roteiro burocrático universal.

No âmbito do Projeto Terra, essa matriz foi institucionalmente absorvida por meio da criação de um regime de exceção com competência estadual para processar e julgar processos de regularização fundiária urbana, bem como para coordenar ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais voltadas à Reurb Plena.⁵²

A institucionalização, porém, não elimina a natureza experimental do método, ao contrário, reforça sua vocação de modelo-piloto: uma prática nascida

Públicas e Participação Cidadã com integração ativa dos Sujeitos; (11) **Resultando numa REURB CIDADÃ** com título de Legitimação Fundiária com a Propriedade.

⁵⁰ LÓPEZ, Laura Ullmann et al. Projeto Mortos Falidos Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López, p. 19-20.

⁵¹ LÓPEZ, Laura Ullmann. *Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann*. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador, slides 43-46.

⁵² RIO GRANDE DO SUL. Conselho da Magistratura. Resolução nº 1556/2025-COMAG. Dispõe sobre a prorrogação do Regime de Exceção de competência estadual denominado “Projeto Terra — Você é dono do seu imóvel?”.

de problemas concretos, depois sistematizada como método e posteriormente projetada como política judiciária de regularização fundiária.

Assim, para os fins deste artigo, propõe-se conceituar o Método Ullmann como:

uma metodologia de governança interinstitucional da regularização fundiária urbana, originada da experiência da Comarca de Tramandaí e do Projeto Portelinha, que articula Judiciário, Município, Registro de Imóveis, Universidade e comunidade para diagnosticar a irregularidade territorial, reconstruir a correspondência entre posse, cadastro, registro e realidade urbana, simplificar fluxos procedimentais, promover escuta ativa dos sujeitos envolvidos e produzir soluções jurídicas, registrais, sociais e urbanísticas orientadas à titulação, à cidadania territorial e à redução da invisibilidade institucional dos ocupantes.

Essa definição, contudo, deve ser utilizada com cautela acadêmica, em razão de que a experiência permite afirmar que o Método Ullmann possui forte densidade prática, valor heurístico e potencial de replicabilidade. Contudo, ainda não permite, sem pesquisa empírica complementar, concluir que sua replicação em outros territórios produzirá necessariamente os mesmos resultados, nem que a titulação decorrente do método implique, por si só, integração urbana plena.

Ou seja, o método deve ser compreendido como uma tecnologia institucional de articulação e desbloqueio da Reurb, cuja eficácia depende da adesão dos atores, da capacidade técnica disponível, da realidade urbanística do núcleo, da resposta municipal e da permanência de mecanismos de participação e controle social.

Essa ressalva metodológica é relevante porque o próprio estudo de caso da Portelinha demonstra que a regularização fundiária de interesse social somente se aproxima da efetivação do direito à cidade quando compreendida como processo multidimensional e interinstitucional, e não como etapa exclusivamente dominial.⁵³

⁵³ XAVIER, Camila Rapach. Regularização fundiária urbana de interesse social: a necessidade de um projeto multidimensional e participativo para a efetivação do direito à cidade — estudo

Considerações Finais

O Projeto Terra — Você é Dono do seu Imóvel? — representa uma experiência institucional relevante por deslocar a regularização fundiária urbana de uma lógica fragmentada, reativa e exclusivamente processual para uma matriz de atuação coordenada entre Poder Judiciário, Municípios, Registro de Imóveis, Ministério Público, Defensoria Pública, instituições de ensino, serventias extrajudiciais e comunidades.

Sua inovação não está apenas na criação de um Regime de Exceção com competência estadual, mas na tentativa de reorganizar fluxos, antecipar obstáculos registrais, aproximar cadastro municipal e realidade possessória, reduzir litigiosidade e conferir efetividade a direitos fundamentais ligados à moradia, à propriedade, à função social e à dignidade da pessoa humana.

Atualmente, há muitas ferramentas disponíveis aos operadores do direito para alcançar ao cidadão o direito fundamental da propriedade. A atuação do Poder Judiciário Brasileiro neste sentido tem sido orquestrada de forma visionária e permeada de humanidade e consciência social.

Seguramente esta experiência do Rio Grande do Sul se multiplicará pelo território nacional fazendo com que milhares de brasileiros e brasileiras sejam beneficiados e agraciados com a dádiva de ter o título de propriedade da terra na qual moram e, em muitos casos, da terra da qual provém o seu sustento.

Ao distinguir Reurb Titulatória e Reurb Plena, o Projeto Terra também evidencia uma tensão central da política fundiária contemporânea: a titulação é indispensável à segurança jurídica, à publicidade registral e à inserção do imóvel no sistema formal, mas não esgota a regularização fundiária urbana. A Reurb Plena exige medidas urbanísticas, ambientais, sociais, fiscais, registrais e participativas, em consonância com o Provimento CNJ nº 158/2023 e com a própria definição legal da Reurb como conjunto de medidas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano.

A experiência originária de Tramandaí demonstra que a informalidade fundiária não se manifesta apenas como ausência de título. Ela aparece também como desordem cadastral, execução fiscal ineficiente, proprietários registrais mortos ou inacessíveis, cadeias dominiais interrompidas, invisibilidade administrativa dos ocupantes e ruptura entre cidade vivida e cidade registrada. A intuição metodológica da Dra. Laura Ullmann López consistiu em perceber que a solução do problema fiscal dependia da reconstrução do vínculo entre posse, cadastro, matrícula e território.

O desdobramento do Projeto Terra na frente denominada Projeto Terra — Eu Sou Cohab! confirma a plasticidade do modelo. Ao enfrentar o passivo da extinta COHAB/RS, o projeto passou a articular, em escala estadual, Estado, Judiciário, SEHAB, PGE, Defensoria Pública, Ministério Público, Comando Militar do Sul, Tabelionatos, Registros de Imóveis e Municípios, com o objetivo de viabilizar a regularização de milhares de imóveis historicamente vinculados a programas habitacionais.

Nessa vertente, a ênfase extrajudicial revela-se ainda mais intensa: sempre que possível, privilegia-se a solução por escritura pública, autorização administrativa, gratuidade e fluxos de mutirão, reservando-se a atuação jurisdicional para hipóteses de conflito, ausência documental ou complexidade jurídica.

O Método Ullmann, por sua vez, constitui a contribuição metodológica mais relevante do Projeto Terra. Originado do Método do Decálogo e adaptado às necessidades da regularização fundiária urbana, ele transforma uma experiência local em tecnologia institucional de governança fundiária. Seu núcleo é a articulação entre diagnóstico, integração e simplificação: diagnosticar a irregularidade concreta, integrar os atores capazes de solucioná-la e simplificar os fluxos sem abandonar a legalidade. Essa metodologia permite compreender a regularização fundiária não como ato isolado de titulação, mas como processo de recomposição institucional da relação entre pessoas, imóveis, cadastros, registros e cidade⁵⁴.

⁵⁴ A leitura do Método Ullmann como governança fundiária pode ser aproximada da compreensão do planejamento urbano como campo social, no qual diferentes agentes

A força do método também está em sua dimensão humanizada. O morador deixa de ser percebido como mero executado fiscal, ocupante irregular ou beneficiário passivo de política pública, passando a ser tratado como sujeito de direitos, portador de história, vínculos territoriais e expectativas legítimas de pertencimento. Esse ponto aproxima o Método Ullmann da concepção de regularização fundiária plena, pois a entrega do título, embora central, deve ser acompanhada de reconhecimento territorial, acesso a serviços, redução de estigmas e melhoria das condições de habitabilidade.

A replicação do Método Ullmann depende de condições institucionais concretas: magistratura coordenadora, registradores engajados, Municípios tecnicamente capazes, apoio técnico especializado, participação comunitária, mecanismos de custeio e controle de resultados. Sem esses elementos, há risco de redução da Reurb a titulação massiva, com baixa capacidade de transformação urbanística e social. Por isso, a principal contribuição do Projeto Terra não está apenas nos títulos entregues, mas na demonstração de que a regularização fundiária pode ser organizada como política pública interinstitucional, juridicamente segura, socialmente sensível e territorialmente orientada.

Sendo assim, o método Ullmanniano se destina àqueles que se propõe a levar adiante não apenas um procedimento, mas uma forma profundamente humana de olhar para a regularização fundiária, compreendendo que, por trás de cada matrícula, de cada gleba, de cada ocupação consolidada, há pessoas, histórias, vulnerabilidades e expectativas legítimas de pertencimento.

Conclui-se, portanto, que o Projeto Terra e o Método Ullmann oferecem ao sistema de justiça brasileiro uma experiência de alto valor institucional: a

disputam posições, competências, linguagens técnicas e capacidade de decisão. Nessa perspectiva, a inovação do método está em alterar a disposição tradicional dos agentes no campo da regularização: o Judiciário deixa de atuar apenas ao final do conflito, o Registro de Imóveis deixa de aparecer apenas no momento da qualificação final, o Município deixa de ser mero emissor de cadastros e os moradores deixam de ser destinatários passivos da política pública. TORRES, Nilton Ricoy. *Habitus, planejamento e governança urbana*. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 115-133, jan./jun. 2012.

passagem de uma justiça fundiária passiva para uma justiça fundiária cooperativa, preventiva e territorializada⁵⁵.

O legado da Dra. Laura Ullmann López reside justamente nessa síntese entre rigor jurídico e sensibilidade social, técnica registral e escuta comunitária, jurisdição e governança. Mais do que um procedimento, o método revela uma forma de atuação pública em que o Direito deixa de operar apenas como resposta tardia ao conflito e passa a funcionar como instrumento de reconstrução de pertencimento, segurança jurídica e cidadania territorial.

Por isso, em pese não se tratar da opção tecnicamente correta, adota-se o neologismo Método Ullmannista, palavra que remete a humanista, uma vez que o que se tornou perene e marcante em sua trajetória foi justamente a capacidade de unir rigor jurídico e sensibilidade humana, técnica registral e compromisso social, método e misericórdia institucional.

Em suma, tecnicamente, poderíamos falar em método Ullmanianno, mas optamos ir além da técnica para destacar uma postura feita de coragem, sensibilidade social e compromisso com aqueles que mais precisam que o Direito deixe de ser promessa e se torne chão, lar, endereço e dignidade.

A cooperação de todos certamente garantirá o pleno êxito das iniciativas ora em comento, as quais são de extrema importância para a promoção da cidadania e a garantia da dignidade humana em solo gaúcho. Portanto, vamos dar título para quem ainda não tem a propriedade documentada nos 497 Municípios.

“A primeira pátria é a nossa casa; pois está mais junto de nós”

José de Alencar, in "Guerra dos mascates. Vol. XIX. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1951

⁵⁵ Nesse sentido, a contribuição do Projeto Terra não se limita à abertura de matrículas ou à circulação formal da propriedade. Sua maior potência reside em deslocar a regularização fundiária para o campo da cidadania territorial, isto é, para a compreensão de que o valor social do indivíduo também é condicionado pelo lugar que ocupa, pela rede urbana que efetivamente consegue acessar e pela presença — ou ausência — de serviços, infraestrutura e reconhecimento público no território. SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020, p. 107-150.

Referências

ARIZAGA, Cecilia. La ciudad en la sociología de Pierre Bourdieu: habitus, estilos de vida urbanos y distinción social. In: PAIVA, Verónica (comp.). Sociología y vida urbana: de los clásicos a los problemas actuales. Buenos Aires: TeseoPress, 2021, p. 149-172. DOI: 10.55778/ts878807003. Disponível em: <https://www.teseopress.com/sociologiayvidaurbana/chapter/la-ciudad-en-la-sociologia-de-pierre-bourdieu-habitus/>. Acesso em: 17 maio 2026.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. Decálogo para la gestión integrada de áreas litorales. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Estudos Avançados, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 133-144, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 158, de 5 de dezembro de 2023. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas — “Solo Seguro — Favela”. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>. Acesso em: 17 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conciliar é legal: 15 anos da Resolução CNJ nº 125/2010. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/1076>. Acesso em: 17 maio 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Defensoria Pública adere a projeto que promoverá regularização fundiária de mais de 60 mil imóveis no Estado. Porto Alegre, 5 set. 2025. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/defensoria-publica-adere-a-projeto-que-promovera-regularizacao-fundiaria-de-mais-de-60-mil-imoveis-no-estado>. Acesso em: 17 maio 2026.

DE SOTO, Hernando. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Tradução de Zaida Maldonado. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

LÓPEZ, Laura Ullmann et al. Projeto Terra: dimensões jurídica, social e econômica. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conciliar é legal: 15 anos da Resolução CNJ nº 125/2010. Brasília: CNJ, 2025, p. 255-272.

LÓPEZ, Laura Ullmann. Material pessoal sobre o Projeto Terra e o Método Ullmann. Documento pessoal não publicado fornecido ao pesquisador. Fonte rara, não publicada.

LÓPEZ, Laura Ullmann; FONSECA, Sander Cassepp; COMASSETTO, Marcelo Saccol; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui; SILVA, Reginaldo Macedônio da; ROCHA, Ronaldo dos Santos da. Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos: Projeto Portelinha e o Método do Decálogo. Documento não publicado fornecido pela Dra. Laura Ullmann López.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.357, de 16 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a extinção da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul — COHAB e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.357.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho da Magistratura. Resolução nº 1.556/2025-COMAG. Dispõe sobre a prorrogação do Regime de Exceção de competência estadual denominado “Projeto Terra — Você é dono do seu imóvel?”. Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul, 5 set. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. Provimento nº 61/2024-CGJ. Estabelece normas especiais para o registro da Regularização Fundiária Urbana por meio do More Legal V e da Reurb no âmbito das Comarcas do Estado do Rio Grande do Sul. Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul, 5 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Governo do Estado e Poder Judiciário lançam projeto para regularização dos imóveis da extinta Cohab RS. Porto Alegre, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/governo-do-estado-e-poder-judiciario-lancam-projeto-para-regularizacao-dos-imoveis-da-extinta-cohab-rs>. Acesso em: 17 maio 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Autorizado o cancelamento de hipotecas de 2.706 imóveis da extinta Cohab RS. Porto Alegre, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/autorizado-o-cancelamento-de-hipotecas-de-2-706-imoveis-da-extinta-cohab-rs>. Acesso em: 17 maio 2026.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

TORRES, Nilton Ricoy. Habitus, planejamento e governança urbana. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 115-133, jan./jun. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Judiciário gaúcho lançará o “Projeto Terra” de regularização fundiária nesta segunda. Porto Alegre, 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/judiciario-gaucha-lancara-projeto-terra-de-regularizacao-fundiaria-nesta-segunda/>. Acesso em: 17 maio 2026.

WACQUANT, Loïc. A estigmatização territorial na idade da marginalidade avançada. Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, v. 16, p. 29-41, 2006. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2365>. Acesso em: 17 maio 2026.

XAVIER, Camila Rapach. Regularização fundiária urbana de interesse social: a necessidade de um projeto multidimensional e participativo para a efetivação do direito à cidade — estudo de caso da comunidade Portelinha. Dissertação (Mestrado em Direito) — Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2022.