

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO –  
DOUTORADO**

**GUILHERME AUGUSTO FACCENDA**

**SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRIS NO CONTEXTO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O ESTUDO DE CASO DO PROJETO MORE  
LEGAL PARA A FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PERMANENTE DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

SANTA CRUZ DO SUL

2021

**Guilherme Augusto Faccenda**

**SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS NO CONTEXTO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O ESTUDO DE CASO DO PROJETO MORE  
LEGAL PARA A FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PERMANENTE DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Tese apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutor  
oferecido pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Santa Cruz do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2021

### CIP - Catalogação na Publicação

Faccenda, Guilherme Augusto

Serviços notariais e registrais no contexto do Estado Democrático de Direito e o estudo de caso do Projeto More Legal para a formação de uma política pública permanente de regularização fundiária / Guilherme Augusto Faccenda. – 2021. 234 f. ; 21 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Serviço público. 2. Serviço notarial e registral. 3. Políticas públicas. 4. More Legal. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Guilherme Augusto Faccenda**

**SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS NO CONTEXTO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O ESTUDO DE CASO DO PROJETO MORE  
LEGAL PARA A FORMAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PERMANENTE DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Tese apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutor  
oferecido pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Santa Cruz do Sul.

---

Dr. Rogério Gesta Leal  
Prof. Orientador – UNISC

---

Dr. Ricardo Hermany  
Prof. Examinador – UNISC

---

Dr. Janriê Rodrigues Reck  
Prof. Examinador – UNISC

---

Dr. Luiz Egon Richter  
Prof. Examinador – UNISC

---

Dr. Daniel Wunder Hachem  
Prof. Examinador – UFPR

Santa Cruz do Sul

2021

## RESUMO

Com o objetivo último de propor diretrizes de aprimoramento para as políticas públicas de regularização fundiária urbana, em seu âmbito de instrumentalização através dos serviços notariais e registrais, a fim de aperfeiçoar os mecanismos de regularização urbana e fundiária no Brasil, a presente pesquisa analisará a construção do Projeto More Legal no âmbito estadual no Rio Grande do Sul, fruto de uma positiva experiência dialógica entre Tribunal de Justiça estadual, cartórios e sociedade, contextualizando a natureza jurídica e o papel dos serviços notariais e registrais no Estado Democrático e Social de Direito. Em um primeiro momento, serão analisados aspectos institucionais, características e teleologia do serviço público brasileiro e, após, serão analisados com profundidade os serviços notariais e registrais como instrumentos de sua aplicação, com ênfase em sua capilaridade e proximidade com a sociedade, bem como seus potenciais de diálogo com as demais facetas do poder público (incluindo armazenamento e transmissão de informações, aprimoramentos tecnológicos e estendendo suas possibilidades à atuação em políticas públicas). Após, considerados tais serviços inseridos no contexto urbano brasileiro, com seus problemas peculiares, passa-se à análise das relações mútuas entre a necessidade de se regularizar o urbano – por meio de políticas públicas de regularização fundiária em sentido amplo – com o desenvolvimento de instrumentos normativos adequados para tanto, buscando demonstrar o modo de operação e as características aplicadas dos serviços de cartórios extrajudiciais, onde a eficiência da gestão privada e o controle e segurança do regime público são capazes de adotar suas maiores vantagens concomitantemente. Por fim, como maior expressão da união dialógica entre os serviços de cartórios e as Administrações Pública e da Justiça, serão propostas melhorias nas políticas públicas de regularização fundiária executadas pelos serviços notariais e registrais, considerando seus avanços, conquistas e possibilidades atuais e futuras de consolidação e aprimoramento, a fim de que seja possível elaborar uma política pública permanente de regularização fundiária *lato sensu*. Como problemas de pesquisa, propõe-se responder quais são funções do serviço público notarial e registral no Estado Democrático de Direito em face da regularização fundiária, e quais são as diretrizes de aprimoramento dos serviços públicos notarial e registral, no contexto do Estado Democrático de Direito, para a melhoria das políticas públicas de regularização fundiária urbana. A hipótese

da tese é de que o serviço público notarial e registral, conformado no Estado Democrático de Direito, pode ser aperfeiçoado para cumprir com sua função viabilizadora de políticas públicas de regularização fundiária urbana. A metodologia utilizada será a dialética e, quanto à forma de abordagem, será predominantemente qualitativa.

Palavras-chave: Serviço público. Serviço notarial e registral. Políticas públicas. More Legal.

## **ABSTRACT**

With the ultimate objective of proposing improvement guidelines for public policies for urban land regularization, within its scope of instrumentalization through notary and registry services, in order to improve the mechanisms of urban and land regularization in Brazil, this research will analyze the construction the More Legal Project at the state level in Rio Grande do Sul, the result of a positive dialogical experience between the State Court of Justice, notaries and society, contextualizing the legal nature and the role of notary and registry services in the Democratic and Social State of Law. Initially, institutional aspects, characteristics and teleology of the Brazilian public service will be analyzed and, afterwards, notary and registry services will be analyzed in depth as instruments for their application, with emphasis on their capillarity and proximity to society, as well as their characteristics and potentials for dialogue with other facets of government (including information storage and transmission, technological improvements and extending its possibilities to public policy activities). Afterwards, considering such services inserted in the Brazilian urban context, with their peculiar problems, the analysis of the mutual relations between the need to regularize the urban - through public policies of land regularization in a broad sense - with the development of instruments appropriate norms for this, seeking to demonstrate the mode of operation and the applied characteristics of extrajudicial notary services, where the efficiency of private management and the control and security of the public regime are capable of adopting its greatest advantages concomitantly. Finally, as a greater expression of the dialogical union between the notary services and the Public and Justice Administrations, improvements will be proposed in the public policies for land regularization carried out by the notary and registry services, considering their progress, achievements and current and future consolidation possibilities and improvement, so that it is possible to develop a permanent public policy for land tenure regularization. As research problems, it is proposed to answer what are the functions of the public notary and registry service in the Democratic State of Law in the face of land regularization, and what are the guidelines for the improvement of public notary and registry services, in the context of the Democratic State of Law , for the improvement of public policies for urban land regularization. The hypothesis of the thesis is that the public notary and registry service, conformed to the Democratic

State of Law, can be improved to fulfill its function that makes public policies for urban land regularization feasible. The methodology used will be dialectic and, as to the approach, it will be predominantly qualitative.

Keywords: Public Services. Notary and registry services. Public Policies. More Legal.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Fundamentos teleológicos, estrutura e possibilidades conceituais do serviço público .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Apontamentos conceituais sobre o serviço público.....</b>	<b>28</b>
1.2.1 Confrontação conceitual com a atividade econômica .....	44
1.2.2 Confrontação conceitual com políticas públicas.....	49
<b>1.3 Princípios informativos, adequação e efetividade social do serviço público .....</b>	<b>55</b>
<b>2 SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>	<b>61</b>
<b>2.1 Aspectos internacionais, históricos e conceituais dos serviços notariais e registrais .....</b>	<b>67</b>
2.1.1 Tabelionatos de Notas .....	81
2.1.2 Tabelionatos de Protesto .....	82
2.1.3 Registro Civil de Pessoas Naturais .....	82
2.1.4 Registros de Imóveis .....	83
2.1.5 Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas.....	85
<b>2.2 A capilaridade cartorária nacional e a interoperabilidade institucional .....</b>	<b>86</b>
<b>2.3 A qualificação como elemento dialético de diferenciação dos serviços notariais e registrais .....</b>	<b>90</b>
<b>2.4 Tensões conceituais entre qualificação e burocracia.....</b>	<b>100</b>
<b>2.5 Controle dos serviços notariais e registrais.....</b>	<b>106</b>
<b>2.6 Conclusões parciais acerca da natureza jurídica dos serviços notariais e registrais .....</b>	<b>110</b>
<b>3 A FUNÇÃO SOCIAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS ENQUANTO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PROJETO MORE LEGAL NO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>113</b>
<b>3.1 Regularização fundiária como política pública urbana e necessidade da regulação administrativa .....</b>	<b>115</b>

3.1.1 Peculiaridades da regulação administrativa dos serviços notariais e registrais .....	125
<b>3.2 Objetivos da política pública de regularização fundiária sob perspectivas jurídicas, sociais e macroeconômicas .....</b>	<b>130</b>
3.2.1 Algumas considerações sobre as funções sociais da propriedade e da cidade .....	139
<b>3.3 Gênese e histórico do Projeto More Legal.....</b>	<b>143</b>
3.3.1 Panorama da utilização do Projeto More Legal.....	154
3.3.2 Jurisprudência do Projeto More Legal.....	161
<b>3.4 Considerações acerca do Projeto Gleba Legal, seus acertos e erros e diálogos com a regularização fundiária urbana .....</b>	<b>167</b>
<b>3.5 Acertos e erros do Projeto More Legal e a necessidade de releitura dos instrumentos de regularização fundiária .....</b>	<b>172</b>
<b>4 PROPOSIÇÕES DE QUALIFICAÇÃO DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL ENQUANTO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....</b>	<b>180</b>
4.1 A delicada questão da intervenção judicial .....	184
4.2 Possibilidades de intervenção notarial .....	189
4.3 Diálogos interinstitucionais envolvendo Judiciário, Município e cartórios e a releitura do princípio da rogação notarial e registral.....	192
4.4 A presença e a necessidade de bens públicos.....	197
4.5 Incompatibilidade da limitação temporal com a permanência da política pública.....	201
4.6 Gravames imobiliários .....	203
4.7 Interoperabilidade e criação de cadastro unificado.....	207
4.8 Comunicação interinstitucional sigilosa.....	210
4.9 Possibilidade de participação de notários e registradores em procedimentos em curso na forma de <i>amicus curiae</i> .....	212
4.10 Dinamicidade burocrática e valorização qualificativa notarial e registral.....	213
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>218</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>227</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>243</b>

## INTRODUÇÃO

A regularização imobiliária é de vital importância para o país e para seus cidadãos. Num cenário amplo, conforme explica o economista Hernando de Soto<sup>1</sup>, a regularização imobiliária legaliza o tráfego de riqueza, formaliza o exercício econômico e, hoje, é uma das principais diferenças entre os países desenvolvidos de primeiro mundo e os países emergentes: os primeiros tendem a possuir acervo imobiliário titularizado, identificado e transparente, enquanto os segundos carecem ainda de mecanismos eficientes para tanto, causando informalidade, prejuízos e, em casos mais graves, comprometimento de direitos fundamentais com a favelização de áreas inteiras. Entretanto, em meio a propriedades não tituladas e contratos extralegais (a exemplo dos chamados “contratos de gaveta”), o mesmo economista aponta um estágio de pré-capitalismo, na medida em que o Estado identifica a situação e passa a tentar cooperar com os setores “subcapitalizados”, paulatinamente instalando serviços públicos no local e buscando maneiras de adaptar a situação à legalidade<sup>2</sup>. Esse estágio de adaptação, segundo o autor, soa estranho a um habitante de país desenvolvido, onde só se cogita a legalidade; porém, no estágio de transição para o capitalismo regular, onde se encontrem proprietários titularizados do patrimônio disponível, fica reconhecido que os pactos travados espontaneamente são a base para o sistema regular futuro.

Sob essa perspectiva, uma adequada política pública de regularização fundiária poderá representar o fator central através do qual o Brasil supere suas severas desigualdades sociais e consiga formalizar e capitalizar o patrimônio que as pessoas já possuem (mas que permanece oculto, não titularizado). Com efeito, o estudo dos instrumentos jurídicos dos serviços notariais e registrais voltados para a regularização fundiária representa uma das mais impactantes áreas em que os cartórios são vocacionados a atuar, sendo ponto fulcral nas relações entre os cartórios e o Estado Democrático de Direito.

A adequação jurídica desse posicionamento se evidencia seja pela ótica do direito público (onde se poderia citar a regularização econômica e a concretização do direito social à moradia), seja sob a ótica do direito privado (garantia do

---

<sup>1</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000. p. 136.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

patrimônio mínimo, efetivação e democratização da usucapião e aplicação da função social da posse). Rosângela Luft<sup>3</sup> explica que o desenvolvimento de todas as possíveis faculdades de uma cidade – convergentes naquilo que a doutrina atual vem construindo como o direito à cidade, sobreprincípio do direito urbanístico – dependerá de diversos atores urbanos e não apenas de atores econômicos e desenvolvedores, mas também de atores estatais funcionalizados com os objetivos de concretização de direitos fundamentais estabelecidos na Magna Carta.

Ponto de convergência entre os postulados jurídicos públicos e privados, conjuntamente com a atuação dos serviços cartorários e Poder Judiciário, em busca de regularização fundiária *lato sensu* como política pública e com gênese na normativa administrativa, desponta o Projeto More Legal, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Idealizado ainda em 1995, o Projeto foi de impactante vanguardismo na busca de instrumentos de regularização fundiária, bem como importante demonstração de como a normatização administrativa judiciária pode atuar como verdadeira política pública integrada com os demais entes públicos – surgindo antes mesmo do Conselho Nacional de Justiça, que atualmente já é conhecido pela adoção de importantes alterações na operacionalização de cartórios em âmbito nacional, inclusive com exemplos de regulação de regularização fundiária, a exemplo do Provimento nº. 44.

Os serviços de notas e registros foram concebidos primordialmente como repositórios seguros e perenes de informação, mas evoluíram junto com a sociedade e, sob fiscalização e atuando conjuntamente com o Poder Judiciário, transformaram-se em colaboradores do desenvolvimento e efetivação de diversas políticas públicas, que vão desde aspectos básicos da pessoa humana (v.g. o combate ao sub-registro através do Projeto Pai Presente do Conselho Nacional de Justiça) até a recuperação de crédito público através do protesto de Certidões de Dívida Ativa. Em específico, seguindo o rico histórico da pública escrituração imobiliária, ainda há muito que se explorar sobre o atual estado e sobre o aprimoramento da regularização imobiliária, área que, por excelência, demanda a intervenção cartorária.

Destarte, a presente pesquisa abordará, no contexto do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro os serviços públicos e o papel dos serviços notariais e

---

<sup>3</sup> LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 148.

registrais na formação de políticas públicas de regularização fundiária, com investigação de suas bases constitucionais, legais e doutrinárias pertinentes, seus alcances, consequências e relações sistemáticas, enfatizando o estudo do caso concreto do projeto More Legal, com sua evolução desde a primeira edição, culminando na proposições de aprimoramento e readequação voltadas para as políticas públicas de regularização fundiária urbana. O objetivo é a proposição de diretrizes de melhoramento e formação de política pública permanente e de vanguarda na regularização de moradias urbanas, evitando a estagnação temporal de normativas administrativas que representam um ambiente de diálogo entre o Judiciário do Estado, a população e os serviços de notas e registros.

O dimensionamento da questão da moradia a fim de, concomitantemente, colaborar com a abrandamento da carga processual presente no Poder Judiciário e concretizar direitos fundamentais virá aliado à sistemática jurídica dos cartórios, ramo no qual ocorreram previamente experiências normativas dialógicas com o fito de interpretar, adaptar e expandir as possibilidades legislativas. Em muitos casos, a lei federal isolada não basta para concretizar a contento direitos e políticas públicas. As perspectivas de colaboração institucional demandam expansão instrumental, juntamente com novas possibilidades de se concretizar direitos fundamentais, permitindo aprimoramento de institutos e ferramentas historicamente recentes, como é o caso da própria criação do Conselho Nacional de Justiça e de centrais notariais e registrais eletrônicas.

O tema da presente tese será a demarcação do serviço público notarial e registral enquanto ferramenta de regularização fundiária urbana no Estado Democrático de Direito e as possibilidades de seu aperfeiçoamento a partir da análise na experiência do Projeto More Legal, realizado no Rio Grande do Sul a partir de 1995. Quanto à delimitação do tema, serão abordados, no contexto do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro, os serviços públicos e o papel dos serviços notariais e registrais na formação de políticas públicas, com investigação de suas bases constitucionais, legais e doutrinárias pertinentes, seus alcances, consequências e relações sistemáticas, avaliando ainda o estudo de caso concreto envolvendo o projeto More Legal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sua efetividade, evolução desde a primeira edição (ano de 1995), impactos sociais, compatibilidades com as novas normativas urbanas e proposições de aprimoramento e readequação.

Como problemas de pesquisa, os seguintes questionamentos são propostos: Quais as funções do serviço público notarial e registral no Estado Democrático de Direito em face da regularização fundiária urbanística? Quais são as diretrizes de aprimoramento dos serviços públicos notarial e registral, no contexto do Estado Democrático de Direito, para a melhoria das políticas públicas de regularização fundiária?

A hipótese da tese é de que o serviço público notarial e registral, conformado no Estado Democrático de Direito, pode ser aperfeiçoado para cumprir com sua função viabilizadora de políticas públicas de regularização fundiária urbana, o que se demonstrará também a partir do estudo de caso do Projeto More Legal desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul desde o ano de 1995.

O objetivo geral da presente pesquisa acadêmica é demarcar que o serviço público notarial e registral, conformado no Estado Democrático de Direito, pode ser aperfeiçoado para cumprir com sua função viabilizadora de políticas públicas de regularização fundiária urbana, o que se demonstrará também a partir do estudo de caso do Projeto More Legal desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul desde o ano de 1995, com seus possíveis rumos e novas possibilidades.

Como objetivos específicos, o estudo pretende: *(i)* demarcar conceitual e historicamente o serviço público no Estado Democrático de Direito brasileiro, com suas características e funções essenciais, seus princípios informativos e a adequação e efetividade social que lhe são ínsitos; *(ii)* identificar os marcos teóricos e normativos dos serviços notariais e registrais no Estado Democrático de Direito, dando destaque aos seus aspectos históricos e de desenvolvimento, mecanismos de controle (aspectos federais e estaduais); *(iii)* avaliar quais as funções que esses serviços notariais e registrais desempenham em termos de regularização urbanística, em especial a partir da análise da experiência do Projeto More Legal e Gleba Legal no Rio Grande do Sul, nomeadamente sob os aspectos de suas efetividades, extraindo elementos para o aperfeiçoamento de tais serviços e políticas de regularização urbanística; e *(iv)* propor melhoramentos e avanços nas referidas políticas públicas, de forma que adequadamente sejam encaixadas no sistema jurídicos existente e operante dos serviços notariais e registrais.

Quanto à metodologia utilizada no desenvolvimento da presente pesquisa, o método será o dialético quanto ao confronto de ideias doutrinárias a respeito dos

temas pertinentes, no qual se parte do princípio de que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, onde as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que requerem soluções. Segundo Bonat<sup>4</sup>, o método dialético:

[...] disciplina a construção de conceitos para diferenciar os objetos, e examiná-los, com rigor científico. Dessa forma, aquilo que se coloca perante o pesquisador como verdade deve ser contraditado, confrontado com outras realidades e teorias para se obter uma conclusão, uma nova teoria.

Quanto à forma de abordagem, a pesquisa será predominantemente qualitativa, buscando propor novas maneiras de atuação, regulamentação e desenvolvimento dos serviços notariais e registrais para políticas públicas urbanas de regularização fundiária. Entretanto, indispensáveis determinadas considerações quantitativas em relação aos dados práticos sobre o atual estado do More Legal, para o qual será direcionado estudo de caso, ocasião na qual serão utilizadas as informações disponíveis perante os órgãos públicos competentes. Possível, portanto,

Pesquisa quanto à natureza: pode ser um trabalho científico original ou um resumo de assunto. Ambas exigem rigor científico, ou seja, a diferença não está na forma, mas sim no resultado. Esta pesquisa (original ou não) ainda poderá ser: a) Quantitativa (medindo, mensurando) ou qualitativa (não mede dados, antes identifica sua natureza, pondera os dados obtidos, podendo ter uma etapa inicial quantitativa)<sup>5</sup>.

O problema de pesquisa proposto buscará responder quais são as diretrizes de aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária urbana a serem instrumentalizadas através dos serviços notariais e registrais, apontando melhorias necessárias não apenas para efetivar adaptações do Projeto More Legal às novas leis federais de regularização fundiária urbana, enquanto instrumentos de efetivação da política pública urbana, mas também para propor avanços e melhorias. Dessa maneira, será possível que o Projeto More Legal recupere sua postura de ineditismo

---

<sup>4</sup> BONAT, Débora. **Metodologia da pesquisa**. 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009. p. 27.

<sup>5</sup> FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. **A pesquisa jurídica sem mistérios: Do projeto de pesquisa à banca**. 3.ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. p. 49. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A\\_Pesquisa\\_Juridica\\_sem\\_Misterios\\_Do\\_Projeto\\_de\\_Pesquisa\\_a\\_Banca.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A_Pesquisa_Juridica_sem_Misterios_Do_Projeto_de_Pesquisa_a_Banca.pdf). Acesso em: 03 nov. 2020.

e inovação, a qual foi sendo paulatinamente perdida ao longo de seus 25 anos de história.

O ineditismo da presente pesquisa é indicado pela ausência de trabalhos de doutorado na base de dados virtual da CAPES (<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>) que proponham aperfeiçoamento do serviço notarial e registral no Brasil para fins de regularização urbanística, em especial a partir da análise do Projeto More Legal.

Foram realizadas buscas, em 04 de dezembro de 2020, utilizando como palavras-chave: “Projeto More Legal”, que não apresentaram retornos; “More Legal”, a qual apresentou como retorno seis teses de doutorado, mas nenhuma com relação ao desenvolvimento de políticas públicas urbanas, e 10 dissertações de mestrado, mas apenas três sobre temas periféricos ao objetivado pela presente tese, quais sejam, a função social da propriedade, licenciamento ambiental e usucapião; “serviço notarial e registral”, que retornou apenas uma dissertação sobre responsabilidade trabalhista; “serviços notariais e registrais”, com 11 retornos, sendo uma tese de doutorado sobre autorregulação nos serviços notariais e registrais e 10 dissertações de mestrado, das quais nenhuma sobre propostas de melhoramentos nas políticas públicas de regularização fundiária relacionadas aos serviços notariais e registrais.

No tocante à estruturação da tese, o primeiro capítulo demarcará o serviço público no contexto do Estado Democrático de Direito, com a análise de suas diretrizes, elementos constitutivos e elementos diferenciadores das demais atividades. Se dará destaque à relevância teleológica que o instituto representa, até mesmo do ponto de vista histórico e administrativo, verificando que os serviços notariais e registrais, apesar de intimamente conectados a atos privados em muitos casos, são regidos por normas administrativas.

No capítulo segundo a temática será voltada para os aspectos institucionais do serviço público notarial e registral, atentando para sua formação histórica, internacional, funcionalidades e buscando seu encaixe com os principais institutos jurídicos pertinentes. O escopo é a correta caracterização jurídica de tais serviços, no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, trazendo esclarecimentos sobre sua natureza jurídica e normatização, detectando suas condições e possibilidades de atuação.



O terceiro capítulo abordará especificamente a regularização fundiária urbana enquanto política pública, com sua configuração e seus principais objetivos no sistema jurídico brasileiro. Ainda, será verticalizado o estudo de caso do Projeto More Legal, inaugurado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, enquanto experiência única e de vanguarda de utilização dos serviços notariais e registrais enquanto agentes de atuação nas políticas públicas de regularização fundiária urbana.

Por fim, tomando por base todo o exposto, o quarto capítulo apresentará uma série de propostas de melhoramentos para a política pública de regularização fundiária do ponto de vista notarial e registral. Objetiva-se a valorização da transparência, das diretrizes do diálogo interinstitucional e da interoperabilidade, além de determinados pontos específicos que somente poderão ser resolvidos através de adequada formatação normativa de aplicabilidade da legislação federal, a exemplo da correta regulamentação de gravames imobiliários, bens públicos, valorização da atuação dos tabelionatos de notas, dentre outras.

Em síntese, a presente pesquisa pretende propor uma série de melhorias para a política pública de regularização fundiária, especialmente com a possibilidade de elaboração de normativa administrativa extrajudicial e tomando por norte a histórica experiência com o Projeto More Legal. Além do histórico, o Projeto More Legal conta com uma série de decisões de caráter judicial das quais poderão ser extraídos e cogitados pontos críticos de melhoramentos para a política pública, além da busca de compatibilização com os instrumentos contemporâneos da regularização fundiária urbana.

## 1 SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

A Constituição Federal<sup>6</sup>, a Lei de Registros Públicos<sup>7</sup> e a Lei Orgânica de Notários e Registradores<sup>8</sup> utilizam a palavra “serviço” para designar as atividades desempenhadas pelos cartórios, gramaticalmente indicando que tais atividades estão situadas na órbita do regime de serviço público brasileiro. No entanto, essa subsunção classificatória torna-se mais complexa e problemática quando abordada do ponto de vista histórico-conceitual do serviço público e quando se expõe que as atividades de cartórios podem ser exageradamente diversas entre si: o mesmo serviço notarial e registral que registra o nascimento de um cidadão pode ser responsável pelo protesto de um título mercantil, potencialmente alterando a apreciação axiológica da prestação material. Para que se permita a compatibilização lógica entre a atividade de cartórios e o serviço público, este deve ser analisado em suas múltiplas possibilidades conceituais.

Alguns diplomas legais prévios utilizavam modos diversos para se referir aos serviços notariais e registrais. As Ordenações Afonsinas tratavam como funções análogas às de escrivães judiciais, regulando conjuntamente as atividades ao Título XXXXII do Livro I, além de regular as atividades dos tabeliães dos judeus (Título LXXXIII do Livro II) e dos mouros (Título CXVI do Livro II). Seguindo tratamento análogo, as Ordenações Filipinas aplicavam aos Tabeliães as mesmas causas de suspeição que aos escrivães judiciais (título XXIII do Livro III) e não usavam a palavra “serviço”, mas tão somente referiam ao “ofício” desempenhado. Algumas semelhanças perduram até hoje, a exemplo do artigo 225 da Lei de Registros Públicos que estabelece idênticos requisitos para as lavraturas de atos imobiliários

---

<sup>6</sup> CF/88, “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>7</sup> Lei 6015/73, “Art. 1º. 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. Lei de Registros Públicos (1973). **Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015consolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015consolidado.htm). Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>8</sup> Lei 8935/94, “Art. 1º. Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.” (BRASIL. Lei Orgânica de Notários e Registradores (1994). **Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 20 mar. 2020).

por parte de tabeliães, escrivães (incluídos os judiciais) e juízes, havendo diversos atos de transação imobiliária que se podem lavrar por termo nos autos de processo, a exemplo da partilha amigável de direitos hereditários<sup>9</sup>.

Poder-se-ia cogitar hipótese de que, com a evolução do sistema jurídico, as funções notariais e registrais passaram a ser vistas mais como um serviço público do que como uma função estatal – hipótese em que seria preciso o correto encaixe das características dos serviços notariais e registrais com os substratos existenciais do serviço público, que serão estudados adiante. Também se pode cogitar a maior valorização do aspecto material da atividade que, aos olhos do constituinte e do legislador, levaria à conexão necessária com a ideia de serviços públicos. Os serviços notariais e registrais possuem, de fato, uma essencialidade particular, pois sua ausência impossibilitaria os atos de cidadania mais elementares e, bem por isso, são dotados de um regime jurídico diferenciado e *sui generis* dentro do sistema jurídico brasileiro.

De outro lado, é possível encontrar entendimentos que fixam os serviços de cartórios na órbita empresarial, a exemplo do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.800, no qual se argumentou que a gratuidade do registro civil de nascimento não afetaria o balanço econômico necessário para manter os serviços funcionando porque haveriam outras funções lucrativas a serem desempenhadas. Quando se percebe que os serviços de cartórios dedicados a atos mercantis e imobiliários são diferentes daqueles em que se praticam atos de cidadania, como registros de nascimentos e óbitos, a problemática argumentativa fica evidenciada, pois foram equiparadas situações totalmente diversas. Segue a ementa do julgado em questão:

CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II – Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os “reconhecidamente pobres” do pagamento dos emolumentos devidos

---

<sup>9</sup> CC/02, “Art. 2.015. Se os herdeiros forem capazes, poderão fazer partilha amigável, por escritura pública, termo nos autos do inventário, ou escrito particular, homologado pelo juiz.” (BRASIL. Código Civil (2002). **Lei nº. 10.406, 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 10 out. 2020).

pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III – Precedentes. IV – Ação julgada improcedente.

Dessa forma, para que se proponha um adequado espaço dialógico de formação normativa dos serviços notariais e registrais em compasso com as necessidades sociais e os diálogos institucionais pertinentes, a natureza desses serviços será analisada em específico e posicionando sob consideração as diversas posturas doutrinárias e jurisprudenciais cabíveis. Também não se pode descartar liminarmente uma natureza híbrida, onde aspectos de serviço público e atividade econômica se encontrem.

De outro lado, para se situar os serviços notariais e registrais corretamente no âmbito do Estado Democrático de Direito brasileiro é preciso delinear mais especificamente a ideia de serviço público, instituto que por muito tempo foi o principal norte do direito administrativo como um todo. O alcance e o regime jurídico dos serviços públicos demanda a abordagem, principalmente, dos possíveis conceitos e objetivos de serviço público, junto com seus princípios peculiares e formas de controle, assim como suas diferenciações de outros institutos – mormente atividades econômicas e políticas públicas.

### **1.1 Fundamentos teleológicos, estrutura e possibilidades conceituais do serviço público**

Apesar da redação adotada pelo artigo 2º, inciso II<sup>10</sup>, da recente Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, não existe consenso ou univocidade doutrinária em relação ao conceito de serviço público e a maioria dos autores atuais recorre à sistematização dos elementos constitutivos desses serviços para que seja possível apreciação ontológica – onde normalmente são referidos elementos formais, materiais e orgânicos, mais adiante analisados. Para que seja possível indicar o regime aplicável aos serviços notariais e registrais, partindo da filologia utilizada pela Constituição Federal e pelas Leis 8.935/94 e 6.015/73, as quais empregam o

---

<sup>10</sup> Lei 13.460/17, “Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;” (BRASIL. **Lei nº. 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 12 out. 2020).

vocábulo “serviço”, imprescindível analisar a possibilidade de encaixe nos elementos formantes de serviço público que a doutrina refere, conjuntamente com o estudo crítico da origem de cada um de tais elementos. Além das possibilidades conceituais, é essencial o estudo da formação histórica e da justificativa da necessidade desses próprios serviços, pois intimamente atrelados ao contexto social dos Estados contemporâneos.

O mais importante ponto teleológico da formação do serviço público perpassa a compreensão daquilo que se espera e se exige do Estado. Os objetivos da atividade do Estado condicionam aquilo que se entenderá por serviço público e poderá variar mesmo de acordo com cada sociedade. Então, o conceito de serviço público não se encontra desprendido de uma noção das promessas constitucionais da Carta Política de um Estado, aliada à real apreciação dos problemas de cada agrupamento humano em termos locais ou regionais. É plenamente possível que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, determinada cidade ou região necessite de uma prestação em forma de serviço público, enquanto a mesma prestação seria prescindível para outra localidade, por exemplo.

A Magna Carta brasileira, buscando unificar esse entendimento de essência de serviço público para certas atividades, faz referência a diversos tipos de serviços para aplicação uniformizada no Brasil, a exemplo do artigo 21, que determina ser competência da União manter serviço postal<sup>11</sup> e conceder/permitir serviços de radiodifusão, energia elétrica, transporte ferroviário e rodoviário, telecomunicações, serviços oficiais de cartografia, estatística, geografia e geologia, polícia marítima e energia nuclear; artigo 25, que estabelece aos Estados a competência de explorar serviços de gás canalizado; e artigo 30, de redação aberta, que repassa aos Municípios competência para “serviços públicos de interesse local”, exemplificando como essencial o serviço público de transporte urbano coletivo. Também é interessante notar que quando se refere a atividades próprias do Judiciário e Ministério Público (artigos 96 e 127, respectivamente), a Constituição elenca que esses possuem “serviços auxiliares”, indicando que o caráter de serviço vem de maneira auxiliar, portanto, a função principal de julgar e atuar como *custus iuris* não são serviços públicos. Em momentos outros, como no artigo 37, inciso XIII, a

---

<sup>11</sup> Com esse comando constitucional, o serviço público postal é o único que deve ser sempre objeto de prestação direta pelo Estado, não admitindo concessão ou permissão.

Constituição usa as palavras “serviço público” para fazer referência ao corpo formado pelos servidores da administração pública.

O artigo 30, referente às competências municipais, adjetiva a expressão “serviço público” de transporte urbano coletivo como essencial, indicando a possibilidade de serviços públicos desprovidos de tal traço, mas sem uma especificação objetiva sobre o juízo de essencialidade. A busca de parâmetros e reflexos dessa essencialidade também é importante, pois, além de indicar a existência de serviços públicos não essenciais, poderá ter consequências no regime jurídico desses serviços. A Constituição da Itália, artigo 43, segue nomenclatura similar:

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale<sup>12</sup>.

Interessante notar que a Constituição italiana, apesar de apartar os termos serviço público e fontes de energia, aponta diferenciação entre serviços públicos e situações de monopólio, sendo que a relação entre regime de monopólio, serviços públicos e atividade econômica será mais adiante abordada. Essa diferenciação desponta como de suma importância na jurisprudência brasileira diante do caso da ADPF nº. 46, na qual se discutiu o alcance do regime de exclusividade do serviço de correios no Brasil.

Ou seja, existe íntima relação entre a ideia geral de um serviço público e aquilo que os cidadãos legitimamente exigem do Estado, com base especialmente em normas prospectivas da Constituição. Os objetivos da prestação de um serviço público justificam sua razão de ser e é cediço que, com a superação de um modelo de Estado estritamente liberal, garantidor de igualdade formal, segurança e propriedade, passou a ser função pública estruturante do sistema constitucional

---

<sup>12</sup> Em tradução livre, “para fins de utilidade geral, a lei pode reservar originariamente ou transferir, mediante expropriação e resguardada a indenização, ao Estado, a entidades públicas ou a comunidades de trabalhadores ou de usuários, determinadas empresas ou categorias de empresas, que se relacionem com serviços públicos essenciais ou com fontes de energia ou com situações de monopólio, e tenham caráter de preeminente interesse geral.”. (ITÁLIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. 22 dicembre 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/1024>. Acesso em: 13 out. 2020).

vigente certas garantias e direitos sociais, com caráter de cláusula pétrea e derivados da fundamentalidade de uma série de direitos positivados, em especial nas listagens dos artigos 5º e 6º da Constituição Federal. Ademais, nesse sentido, existem fontes para além das fronteiras nacionais e são inúmeras as convenções internacionais e pactos garantidores de aspectos prestacionais de caráter positivo, com pretensão de universalidade.

Particularmente no Brasil, é norma constitucional que os tratados internacionais sobre direitos humanos, se aprovados com quórum de Emenda Constitucional, ostentem caráter de direito fundamental constitucional – situação que já ocorreu três vezes, com a Convenção de Nova Iorque de pessoas com deficiência, o seu protocolo facultativo e com o Tratado de Marraqueche. Ampliam-se, seja através de emendas constitucionais, seja através de tratados internacionais de direitos humanos, diversas prestações que o Estado deve fornecer como guardião da dignidade humana, sendo que uma das principais ferramentas para tanto será a criação e a manutenção de serviços públicos.

Quando se abordam direitos fundamentais, é comum a doutrina referenciar as “gerações” desses direitos, etal entendimento poderia levar ao equívoco de se pensar em uma ordem de surgimentos históricos, ou um grau de “importância”, o que não é verdade. Daniel Hachem<sup>13</sup> explica que essa visão é parcialmente responsável pela percepção de direitos fundamentais sociais meramente como “direitos subjetivos individuais”, em detrimento da perspectiva objetiva que obriga e condiciona todo o exercício da função estatal – e, inexoravelmente, os serviços públicos. Nas palavras do autor:

A doutrina, já há algum tempo, vem tecendo críticas procedentes a essa classificação, sob o ponto de vista histórico. De um lado, porque ela faz transparecer uma substituição paulatina da geração anterior pela subsequente, quando na realidade os direitos não previstos anteriormente complementam aqueles que já haviam sido salvaguardados, agregando novos conteúdos protetivos ao ser humano sem abandonar as pretensões jusfundamentais previamente tuteladas, formando um bloco de proteção indivisível. Essa complementaridade e indivisibilidade se verificariam, por exemplo, pelo fato de que sem condições materiais de existência digna, propiciadas pelos direitos sociais, as liberdades individuais não poderiam

---

<sup>13</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

ser efetivamente exercidas. De outro lado, porque essa construção retrata um cenário eurocêntrico e historiograficamente inadequado, visto que nem todos os Estados passaram por todas essas etapas, ou não vivenciaram a positivação de tais direitos nessa mesma ordem cronológica<sup>14</sup>.

Todos os direitos fundamentais possuem carga principiológica e *a priori*, se descolados de um caso concreto, possuem o mesmo peso hermenêutico, o que também se chama de princípio da unidade da Constituição Federal. Quanto à historicidade, é possível notar determinadas preferências políticas em cada período da humanidade. Por exemplo, depois da queda das monarquias absolutistas, os direitos que mais se buscavam eram aqueles contrários à intervenção estatal autoritária na vida humana: por um lado, buscava-se liberdade contra os governos autoritários e centralizadores; por outro, a total liberdade desregulada fomentou profundas desigualdades sociais e materiais. Instalando-se um novo cenário, percebeu-se a necessidade de um equalizador de condições materiais. Mais recentemente, as positivações constitucionais e convencionais têm reconhecido direitos difusos, muitas vezes frutos da ideia de solidariedade e de comunitarismo, não cabendo pensamento insular entre nações, sendo exemplo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, costuma-se referir que a primeira geração de direitos fundamentais preocupa-se com direitos de liberdade, voltada à não-intervenção estatal; a segunda geração seria prestacional positiva, pela qual o Estado possui o dever de agir para o bem-estar social (sem se cometer o equívoco de considerar que apenas aqui estariam concentrados os serviços públicos); enquanto a terceira geração trataria de direitos fundamentais difusos e de solidariedade. Repare-se que o paulatino surgimento histórico dos direitos fundamentais e modulação de preferências e de necessidades humanas não significa que os primeiros direitos fundamentais cogitados foram inteiramente cumpridos. A concretização de todos é uma constante busca, que encontrará toda sorte de barreiras, sejam financeiras, sejam jurídicas. Ainda, não é possível classificar os direitos fundamentais de acordo com dispêndios financeiros e os chamados direitos fundamentais prestacionais não são necessariamente mais caros de se elaborar que os direitos fundamentais de

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 13-14.



liberdade<sup>15</sup>. Por exemplo, o direito fundamental de liberdade relacionado à segurança demanda o custeio de força policial e investigativa, não se limitando a não-intervenção estatal.

Fatos inescapáveis desse cenário, entretanto, são o direcionamento e o condicionamento da atuação do Estado, sentidos na figura dos três Poderes. As normas constitucionais e os tratados internacionais culminam em condicionar os instrumentos legislativos a um duplo controle (de constitucionalidade e de convencionalidade). Quanto ao Poder Executivo, os atos internacionais reforçam o controle da atuação das políticas públicas por parte do Poder Judiciário. Existem direitos fundamentais que justamente demandam serviços públicos prestacionais para sua concretização generalizada, ainda que exista colaboração de atores privados, como nos casos de saúde e educação<sup>16</sup>.

A postura de servir por parte do Estado virá justificada, interpretada, limitada e fundamentada nas perspectivas subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais, as quais são explicadas por Ingo Sarlet<sup>17</sup> nos seguintes termos: os direitos fundamentais consagram direitos subjetivos individuais, permitindo, em uma perspectiva subjetiva, que um indivíduo possa exigir, perante o Judiciário, proteção contra dano ou ameaça; em uma perspectiva objetiva, os direitos fundamentais comandam os órgãos legislativos, executivos e judiciários do Estado, por consubstanciarem axiomas do poder constituinte.

Visto de outro modo, a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais terá como consequência a eficácia dirigente (ordens dirigidas ao Estado, que não se confundem com eventuais normas de cunho impositivo que gerem direitos subjetivos individuais), o parâmetro para controle de constitucionalidade de leis e de atos normativos, a eficácia irradiante (fornecem parâmetros para aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, sendo esta eficácia associada àquela da esfera privada em relações paritárias, conhecida como eficácia horizontal dos direitos fundamentais), e o estabelecimento de deveres de proteção por parte do Estado, bem como o dever de criação de organizações e de procedimentos (o que

---

<sup>15</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 138.

<sup>16</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 149.

externa íntima relação entre direitos fundamentais e elementos organizacionais e procedimentais para sua concretização). Dessa maneira, os direitos fundamentais deverão ser observados no planejamento e na prestação do serviço público<sup>18</sup>.

A busca pela prestação constitucionalizada do serviço público também terá suporte no direito fundamental à boa administração pública. Segundo Jaime Rodríguez-Arana Muñoz<sup>19</sup>, o advento do Estado Social reposicionou o serviço público como um dos temas centrais do direito administrativo, o que tinha sido feito inicialmente pela Escola de Bordeaux de Léon Duguit como justificativa da soberania. O que não é possível hodiernamente, diante da complexidade tomada pela sociedade e pelo Direito, é limitar a edificação do direito administrativo exclusivamente ao conceito de serviço público.

Simplificando muito as coisas, pode-se afirmar que a construção do conceito de serviço público sempre despertou uma penetrante e aguda polêmica com as liberdades públicas e os direitos fundamentais. E mais, a tensão entre poder e liberdade sempre correu par e meia, às vezes em grave confrontação dialética, Estado-Sociedade. E, é o mais provável, dessa dicotomia nasceram tanto a técnica autorizatória como a instituição da concessão, fiéis reflexos do diferentes grau de intervenção que se reserva ao Estado em relação à vida social. [...] Hoje, a partir dos postulados do Estado dinâmico do Bem-Estar, o serviço público em sentido técnico-jurídico apenas conta na medida em que a realidade manifesta a emergência dos serviços de interesse geral, ou de serviços de interesse econômico geral e, por isso, produz-se uma volta ao Direito Administrativo, certamente diferente daquele do século passado, mais desafiante, diante do seu papel essencial de construir técnicas jurídicas que garantam o bem-estar integral dos cidadãos<sup>20</sup>.

O direito fundamental à boa administração é um direito fundamental síntese – assim como o devido processo legal o é para o direito processual civil, ou o direito à cidade é para o direito urbanístico – que é conceituado por Juarez Freitas<sup>21</sup> como

Direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 152-153, 156.

<sup>19</sup> MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 147.

<sup>20</sup> MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 148.

<sup>21</sup> FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 21.

Para o referido administrativista, em muito, essa perspectiva influencia o controle sobre os atos da administração pública.

Daniel Hachem <sup>22</sup>, em tese específica voltada ao tema, propõe o reconhecimento de um direito fundamental à administração pública efetiva, o que apenas ocorrerá a partir de certas premissas teóricas essenciais, que reconheçam a superação do modelo do estado liberal e o ingresso na noção de estado social – não em termos de “superação” de uma ideia pela outra, mas através da harmonização entre posturas que garantam direitos individuais e sociais. As referidas premissas são embasadas justamente no reconhecimento de características dos direitos fundamentais constitucionalizados, conforme ensina:

A compreensão adequada da dogmática dos direitos fundamentais à luz da Constituição brasileira de 1988 pressupõe, como se expôs na primeira parte deste estudo, que eles sejam encarados como direitos caracterizados: (i) pela aplicabilidade imediata das normas que os veiculam; (ii) pela multiplicidade de funções deles decorrentes, das quais defluem deveres de distintas naturezas ao Poder Público; (iii) por uma dupla dimensão, subjetiva e objetiva, que obriga o Estado a satisfazer as posições jurídicas jusfundamentais outorgadas aos seus titulares quando provocado para tanto, e, simultaneamente, dirige a sua atuação e a sua interpretação do ordenamento jurídico, compelindo-o a empregar de ofício as medidas necessárias para conferir-lhe plena efetividade. O manejo dessas categorias contribui para a realização maximizada dos direitos fundamentais<sup>23</sup>.

Grande parte das omissões estatais visualizadas hoje, fomentadoras de notórios problemas sociais, advém de uma formulação individualista de estado liberal, construído apenas para garantia de direitos individuais e seguem tratando os direitos fundamentais como buscas individuais subjetivas (muitas vezes, transformadas em pretensões subjetivas apenas alcançadas por aqueles que têm condições de litigar por elas). Entretanto, a correta visão teleológica e axiológica de serviço público adota a noção prévia de uma eficácia objetiva dos direitos fundamentais, pois eles deverão ser presentes na vida do cidadão e operantes sem

---

<sup>22</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

<sup>23</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. p. 208. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

a necessidade de judicialização – e uma característica peculiar dos serviços notariais e registrais, conforme se verá, é a existência de fiscalização constante e rotineira pelo Poder Judiciário, demonstrando ser uma fonte preventiva de litígios por excelência no tocante às matérias em que devem interferir.

A fundamentação da estrutura estatal será orientada pelo servir e objetiva a concretização, a garantia e a não violação de direitos fundamentais.<sup>24</sup> Os poderes estatais, conforme ensina Rogério Gesta Leal<sup>25</sup>, podem ser considerados instrumentais, instituídos e sistematizados para a funcionalização de direitos humanos e fundamentais, de onde extraem sua razão de ser e seu fundamento de validade. Na seara das políticas públicas urbanas, o Projeto More Legal concentra medidas, proposições e instrumentos para que as primeiras sejam instrumentalizadas através do sistema de registros públicos, de modo amplo e voltado à coletividade e em superação da exclusividade do individualismo administrativo (o que não quer dizer, diga-se, que buscas individuais sejam vedadas ou dificultadas).

Do ponto de vista da gestão estatal, o referido autor ainda ensina que o exercício do poder do Estado não é uma atividade de proprietário e não ocorre por meio de vontade, mas sim pautado por fins predeterminados<sup>26</sup>. Eventual pauta política, agenda de objetivos estatais e escalonamento burocrático não serão hierarquicamente superiores à teleologia estatal constitucional – cuja pedra angular se encontra na figura dos direitos fundamentais.

Essa interpretação pauta todo o estudo dos serviços públicos, que serão instrumentais à concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, prossegue-se ao estudo dos elementos conceituais que embasam o serviço público, através dos quais poderão ser desenvolvidas as relações necessárias para sua compreensão de esfera jurídica.

---

<sup>24</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 57.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Pg. 195.

<sup>26</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006. p. 82.

## 1.2 Apontamentos conceituais sobre o serviço público

A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>27</sup> disserta que teria sido Jean-Jacques Rousseau, na clássica obra do Contrato Social, quem primeiro utilizou a expressão serviço público, sendo um benefício prestado pelo Estado em prol da coletividade, por atividade que substitui a atuação de um Rei. O referido pensador francês iluminista, cuja obra foi publicada em 1762, predatando a Revolução Francesa, referia que o poder do Soberano estava sujeito a limitações naturais advindas do pacto social:

Todos os serviços que possa um cidadão prestar ao Estado, tão logo o soberano os solicite, passam a constituir um dever; mas, de seu lado, o soberano não tem o direito de sobrecarregar os vassallos de nenhum grilhão inútil à comunidade; sequer o pode desejar: porque, sob a lei da razão, nada se faz sem causa, do mesmo modo que sob a lei natural<sup>28</sup>.

Noutro momento em que menciona o serviço público, Rousseau faz referência ao serviço que os cidadãos prestam ao Estado, defendendo que “assim que o serviço público deixa de ser a principal tarefa dos cidadãos, e eles preferem servir com sua bolsa e não com sua pessoa, o Estado já está perto da ruína”<sup>29</sup>. As palavras do autor, mais que simples conceituação de serviço público, demonstram verdadeira preocupação participativa ativa do corpo de cidadãos, para que não se limitem a meramente pagar tributos, mas efetivamente cooperar com o funcionamento da máquina estatal. Entretanto, a passagem deve ser lida levando-se em considerações o período histórico em que se encontrava, onde reinava a monarquia absolutista, anterior à Revolução Francesa. De fato, a mais impactante contribuição de Rousseau foi descrever que os integrantes da sociedade partiam de um contrato social em igualdade de condições, em âmbito público (com regras diferentes entre um contrato entre particulares), sendo que a escravidão é algo contrário a essas regras. As forças do Estado deveriam ser dirigidas pela soberania, e o soberano deveria somente dirigir essa vontade geral<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 274.

<sup>28</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2015. p. 47.

<sup>29</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2015. p. 106.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 52.

A referência do autor francês à relação de contratualismo entre o Estado e os seus cidadãos, na realidade, implicava o imbricamento de igualdade e não-opressão em uma relação que até então era verticalizada, onde sequer se cogitava a possibilidade de indenização por danos causados pelo ente estatal. O movimento que estava se iniciando através dos pensadores iluministas era um resgate da ciência política de Aristóteles,

[...] visto que a ciência política utiliza as demais ciências e, ainda, legisla sobre o que devemos fazer e sobre o que devemos nos abster, a finalidade dessa ciência deve necessariamente abranger a finalidade das outras, de maneira que essa finalidade deverá ser o bem humano<sup>31</sup>.

Ainda na França, foi com a chamada Escola do Serviço Público<sup>32</sup>, contando com expoentes como Leon Duguit e Gaston Jézé, que se desenvolveram as primeiras noções de serviço público. Nesses primórdios pregava-se uma conceituação demasiadamente ampla do serviço público, abrangendo praticamente toda atividade estatal. Na França, a diferenciação era de suma importância diante da separação das jurisdições administrativa e judicial. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>33</sup>, abordando as referidas origens do estudo do serviço público francês, menciona que um dos grandes méritos foi a superação da visão do Estado como o ente poderoso que apenas controlava os cidadãos, passando, ao revés, a servir toda a sociedade.

Essa visão merece especial destaque, pois, muitas vezes, considera-se que a amplitude da noção de serviço público da escola francesa seria um equívoco. Ocorre que a leitura doutrinária daquilo que foi defendido pela escola francesa do serviço público deve ser feita com um olhar histórico adequado à época. No período anterior à Revolução Francesa, a monarquia absolutista ainda desfrutava de amplos e concentrados poderes à frente do Estado francês, sendo verdadeiramente revolucionária e paradigmática a noção de que o Estado existia para servir e não para ser servido. Foi dessa maneira que o direito administrativo e o direito público de maneira geral permitiram um amplo desenvolvimento da noção do serviço público. Por isso se buscou estruturar uma verdadeira teoria geral do Estado a partir dessa

<sup>31</sup> ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 18.

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 275.

<sup>33</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 717.

noção de serviço público: não se buscava propriamente delimitar um conceito de serviço público para que abrangesse as prestações estatais, mas sim estabelecer um dever geral de o Estado efetivamente servir aos cidadãos, tornando essa serventia sua atividade típica, sem a qual o ente careceria de legitimidade. Atualmente, a atuação do Estado torna-se mais complexa e multifacetada, mas de forma alguma será equivocado conceber a noção de que o Estado é constituído para servir à população – considerando o “servir” como função ampla de garantias fundamentais, deveres de proteção e colocando a dignidade humana como a finalidade mais importante da atuação pública.

Especificamente quanto à obra de Léon Duguit, a temática do serviço público é abordada no volume segundo de seu Tratado de Direito Constitucional<sup>34</sup>. Sua abordagem inicial do serviço público é teleológica, com base principalmente na obrigação de solidariedade do Estado, ontologicamente justificada pelo monopólio da força legítima – sem o escopo de servir ao cidadão, a institucionalização da força seria mera opressão legalizada. Em outras palavras, o ente estatal ocupa uma posição socialmente mais forte em comparação a de seus governados e é justamente esse maior poder, representado pelo monopólio da força estatal, que gera o dever de prestar o serviço público. Não se poderá pensar diversamente em relação ao Estado moderno, razão pela qual o ensinamento teleológico do publicista francês permanece atual. Nas palavras do autor:

Dans l'intérieur de la nation, dans la limite du territoire occupé par cette nation, les gouvernants, différenciés des gouvernés et monopolisant la force, doivent employer cette force pour organiser et contrôler le fonctionnement des services publics. Ainsi, les services publics sont un des éléments de l'État; et nous touchons en quelque sorte au point culminant de la conception de l'État que j'expose et qui se peut résumer ainsi: l'État n'est pas, comme on a voulu le faire et comme on a cru quelque temps qu'il l'était, une puissance qui commande, une souveraineté; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants. Il importe donc de préciser cette notion de service public, qui est capitale, et autour de laquelle gravite tout le droit public moderne<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Bourdeaux: Imprimerie Cadoret, 1923. v. 2, p. 54.

<sup>35</sup> Tradução: “No interior da nação, dentro dos limites do território ocupado por essa nação, os governantes, diferentes dos governados e com o monopólio da força, devem empregar essa força para organizar e controlar o funcionamento dos serviços públicos. Assim, os serviços públicos são um dos elementos do estado; e estamos tocando de certa maneira o ponto culminante da concepção de Estado que expus e que pode ser resumido da seguinte forma: o Estado não é, como queríamos fazer e como acreditávamos há algum tempo que era um poder que comanda, uma soberania; é uma cooperação de serviços públicos organizados e controlados pelos

Efetivamente, o Duguit enxerga no dever de serviço público não apenas um dever estatal ou um benefício coletivo, mas sim um fator decisivo para que a noção de Estado moderno não seja a de um ambiente superior e opressivo aos seus próprios cidadãos. Ao contrário, pela sua própria natureza e legitimidade da força, os governantes ficam encarregados de servir ao povo. Quando se aponta, como faz a doutrina contemporânea, que o conceito de serviço público trazido pelo autor francês é demasiadamente amplo, deve-se ter em mente que, diante da lógica por ele adotada, o serviço público será tão amplo quanto o dever de servir do Estado. O que o autor buscava, à época, não era uma descrição técnico-jurídica de determinadas atividades (que é hoje buscada pela doutrina ao elencar substratos do serviço público, logo adiante estudados), mas sim um fundamento amplo de justificativa e de legitimidade do Estado. Estabelecido esse cenário, o autor prossegue apresentando seu conceito inicial para o serviço público:

On aperçoit dès lors la notion de service public: c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante<sup>36</sup>.

Dessa maneira, não se pode dizer que a concepção francesa primordial incorria em erro, posto que focalizava em um dever geral de prestação estatal e não necessariamente em analisar um regime específico sob o qual essas atividades deveriam ser prestadas. De certa forma, como se verá ao analisar a doutrina moderna administrativista, a teleologia geral sobre aquilo que é exigível do serviço público foi, em realidade, ampliada diante do influxo de novos direitos fundamentais no sistema jurídico. A ideia central de que o Estado tem o dever de servir não foi abandonada, mas sim reforçada.

---

governos. Portanto, é importante esclarecer essa noção de serviço público, que é crucial e em torno da qual todo o direito público moderno gira.” (DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Bourdeaux: Imprimerie Cadoret, 1923. v. 2, p. 54).

<sup>36</sup> Tradução: “Podemos, portanto, ver a noção de serviço público: é qualquer atividade cujo cumprimento deve ser assegurado, regulada e controlada pelos governantes, porque a realização dessa atividade é essencial para a realização e o desenvolvimento da interdependência social, e é de tal natureza que só pode ser alcançada completamente por intervenção da força de governo.” (DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Bourdeaux: Imprimerie Cadoret, 1923. v. 2, p. 55).



Ainda na França, outro marco jurídico na conceituação de serviço público foi o Caso Blanco<sup>37</sup>, em 1873, que debateu sobre qual órgão seria competente para o julgamento do caso de atropelamento da menina Agnes Blanco por uma vagonete de locomotiva da Companhia Nacional do Fumo. O Conselheiro Davi, do Tribunal de Conflitos, votando no sentido de afastar a incidência do Código Civil de Napoleão e de utilizar normas de direito público para a responsabilidade civil, definiu a competência da jurisdição administrativa pelo critério do serviço público. Os efeitos dessa decisão teve repercussão futura, sendo reconhecida a força normativa dos princípios nas relações entre a administração pública e os indivíduos.

O posicionamento jurisprudencial dos Estados Unidos sobre a temática do serviço público apresenta-se de forma bastante variada em relação à nomenclatura utilizada, mas mantendo a noção de que o serviço público é prestado a todos, no interesse geral, através do Estado ou de algum de seus agentes. Um julgado que bem ilustra esses termos é o do caso *Minnesota Canal & Power Co. vs. Pratt*, realizado em 1907 pela Corte Estadual de Minnesota, no qual uma empresa privada autorizada a prestar serviços públicos de construção e manutenção de canais de água para transporte e geração de energia elétrica teve questionado seu poder de efetuar obras em propriedades privadas. Restou decidido que, uma vez investida no dever de prestar serviço público a todos, a empresa fica dotada do chamado “domínio eminente”, que justifica intervenções no interesse público do serviço e na medida do necessário para tal finalidade. Destaca-se o seguinte trecho do julgado:

This contention seems to be the result of an inversion of ideas. It would be more nearly correct to say that the appellant is a public service corporation, because it has been granted the power of eminent domain in aid of the purposes for which it was incorporated. The power of eminent domain is not given to public service corporations eo nomine. Certain corporations organized to serve the public are given the right to exercise this sovereign power as the agent of the state. What have become known as "public service corporations" are organized and exist under the authority of the state to serve the public, by supplying the people on equal terms and for a reasonable compensation with services or commodities and articles which, because of their nature, location, or manner of production and distribution, can be best produced and distributed by some organized form of enterprise operating under state control<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 69.

<sup>38</sup> BURDICK, Charles K. **Cases on the Law of Public Service**. Boston: Little, Brown and Company, 1916. p. 22.

A justificativa para o poderio de intervenção por meio de obras deriva não de um poder estatal verticalizado, mas do dever de efetivamente prestar o serviço público proposto, ou seja, a legitimidade é condição para o poder do Estado (ou de seus agentes regularmente investidos). Em outra ocasião mais recente, já em 1989, a Suprema Corte de Arkansas, no caso *Arkansas Charcoal Co vs. Arkansas Public Service Com.*, também se pronunciou sobre o tema, visto ser essencial para o caso a identificação de uma atividade como serviço público ou não. No caso concreto, a Comissão de Serviço Público de Arkansas questionava a decisão da empresa *Arkansas Charcoal Co* (Companhia de Carvão de Arkansas) de rescindir o contrato de fornecimento de gás canalizado que mantinha com a empresa *Arkansas Western Gas Company*, a fim de contratar serviço similar com a empresa *TXO Production Company* (todas partes no processo). Foi alegado que a rescisão seria contrária a normas relativas ao serviço público, além de questões ambientais.

A public utility is generally defined as a business or service which is engaged in regularly supplying the public with some commodity or service of public consequence, such as electricity, gas, water, transportation, telephone or telegraph service. 2 UFEPA defines public utility as any person engaged in the production, storage, distribution, sale, delivery, or furnishing of electricity or gas, or both, to or for the public. A determinative characteristic of a public utility is that of service to, or readiness to serve, an indefinite public, or a portion of the public<sup>39</sup>.

Ao final do julgamento, ficou decidido que *Arkansas Charcoal Company* teria liberdade para contratar outra empresa de fornecimento de gás, não se aplicando ao caso os regimes jurídicos referentes ao serviço público, pois a empresa de fornecimento era exclusiva da primeira. Ou seja, não havia fornecimento de comodidade ao público geral indeterminado, mas sim um direcionamento específico da prestação material. Ainda, não é imprescindível a utilização efetiva do serviço para que seja caracterizado, mas que seja posto à disposição do público em geral.

---

<sup>39</sup> Tradução: “Uma utilidade pública é geralmente definida como um negócio ou serviço que é voltado à regularmente fornecer o público com alguma comodidade ou serviço de consequência pública, tais como eletricidade, gás, água, transporte, telefone, ou serviços de telégrafos. 2 UFEPA define utilidade pública como qualquer pessoa investida na produção, armazenamento, distribuição, venda, entrega, ou instalação de eletricidade ou gás, ou ambos, para o público. Uma característica determinativa de uma utilidade pública é para servir, ou estar pronta a servir, um público indefinido, ou uma porção do público.” (ARKANSAS. Supreme Court. **Arkansas Charcoal Co. v. Arkansas Pub. Serv.** Comm’n. Jul 3, 1989. Disponível em: <https://casetext.com/case/arkansas-charcoal-co-v-arkansas-pub-serv-commn>. Acesso em: 13 out. 2020).

Em relação a conceitos e delimitações utilizados pela doutrina nacional, o administrativista Hely Lopes Meirelles<sup>40</sup> ensina que haverá sempre característica de variabilidade na noção de serviço público, dependente de contingências econômicas, políticas, sociais e culturais. Dentro dessa variabilidade não se pode estabelecer *a priori* que uma atividade constitua serviço público, mas sim analisar o ordenamento jurídico na qual a dita atividade se insere para se depreender o regime sobre o qual está submetida. O autor ainda menciona que dentre os possíveis serviços públicos, igualmente, existirão regimes jurídicos distintos, onde o Estado ora delega uma atividade, ora a exerce em paralelo com a iniciativa privada – como são os casos dos serviços de educação, saúde e previdência. A fim de abranger as referidas possibilidades, o autor propõe o seguinte conceito:

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode, em doutrina, indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam segundo as exigências de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público<sup>41</sup>.

Para José dos Santos Carvalho Filho<sup>42</sup>, em primeiro lugar devem ser levados em consideração os sentidos subjetivos e objetivos da expressão “serviço público”. Conforme se mencionou anteriormente, ao se comentar as expressões do artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal, por vezes, o serviço público se refere aos órgãos da administração pública responsáveis por determinadas funções; enquanto o serviço público no sentido objetivo é a atividade em si. Carvalho Filho<sup>43</sup>, buscando sintetizar os elementos de forma mais simples e abrangente, afirma que “conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

---

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 416.

<sup>41</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 418.

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 404.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 406.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>44</sup> elenca dois critérios para a caracterização do serviço público, um formal e outro material. O primeiro consiste na submissão da atividade a um regime de direito público, enquanto o segundo se caracteriza pela prestação material a todos fornecida, porém fruível singularmente (o autor elenca como exemplos de possíveis comodidades materiais o fornecimento de gás, telefone, água ou luz). Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>45</sup> considera o conceito de serviço público apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello demasiadamente restritivo, uma vez que elencar apenas dois elementos; todavia, na descrição de tais elementos, Celso Antônio abrande o escopo estatal na escolha legislativa da atividade. Segundo Di Pietro<sup>46</sup>:

Embora, ao explicar o conceito, o autor se refira a dois elementos, constata-se, pela noção transcrita, que ele também considera os interesses que o Estado houver definido como próprios no sistema normativo. Nessa parte, ele adota a mesma orientação de Gaston Jèze, para concluir que é o Estado, por meio do Poder Legislativo, que, a seu sabor, erige ou não em serviço público tal ou qual atividade, desde que respeite os limites constitucionais. Tal conceito restringe demais com a expressão utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados. Nesse sentido, seriam serviços públicos, por exemplo, o de água, o de transportes, o de telecomunicações, o de energia elétrica, pois estes são fruíveis diretamente pelos administrados. Mas existem outras espécies de serviços que são considerados públicos e nem por isso são usufruíveis diretamente pela coletividade. Assim é o caso dos serviços administrativos do Estado prestados internamente, dos serviços diplomáticos, dos trabalhos de pesquisa científica, os quais só por via indireta beneficiam a coletividade.

Dito de outro modo, o que se vislumbra na doutrina nacional administrativista sobre a conceituação de serviço público é a inexistência de um conceito apriorístico, e sim de uma sistematização de elementos que culminam na gênese e identificação do que se vê como serviço público. O que ocorrerá é a seleção de certas atividades pelo ente estatal, na pessoa de seus representantes, para o atendimento de alocadas necessidades. Os elementos, ou substratos, de serviço público nada mais são que sintomas de necessidades sociais traduzidos em ação estatal. Tomando-se como exemplo o surgimento de uma pequena municipalidade rural: determinado agrupamento de pessoas, de número suficiente para povoar e administrar determinada área territorial, escolherá representantes legislativos e de gestão para,

---

<sup>44</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 720.

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 280.

recolhendo tributos locais, calculando custos, recebendo repasses federais e estudando as necessidades básicas de todos, iniciar oficializada prestação de serviços de maneira geral, v.g. a fundação de uma escola pública, o asfaltamento de ruas, a instalação de iluminação ou a construção de um hospital.

Todavia, os tipos de prestações materiais fornecidas a título de serviço público serão variáveis de acordo com as necessidades peculiares que aquela parcela social ocupante do território apresentar. No referido exemplo é possível que seja necessária a criação de um serviço público de apoio à agricultura, serviços veterinários voltados à agropecuária, disseminação de técnicas agrícolas ou auxílio à produção rural, prestações que não seriam necessárias em localidades exclusivamente urbanas. A escolha das prestações afetadas ao serviço público perpassa o estabelecimento de prioridades administrativas que se encaixem às específicas necessidades sociais.

Conforme referido anteriormente, o inciso II, do artigo 2º, da Lei 13.460/17 definiu como serviço público a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”<sup>47</sup>. O conceito, apesar de sucinto, engloba o elemento de prestação material vinculado a ideia de que o serviço será fornecido através de um órgão estatal ou de uma entidade a ele vinculada, incluindo também a noção de prestação de bens (a qual não seria equivocada de se cogitar, exemplo de um serviço público de fornecimento domiciliar de água ou energia elétrica). O objetivo geral do legislador, entretanto, não foi definir exatamente os serviços públicos, mas estabelecer um regime protetivo em benefício dos usuários e da população em geral, razão pela qual buscou ser abrangente. O conceito não é suficiente, destarte, para que seja centralizado como a definição de serviço público no contexto do Estado Democrático de Direito no Brasil.

De qualquer maneira, a referida Lei merece uma interpretação extensiva, a fim de beneficiar os usuários do serviço público. A Lei também terá consequências, a serem analisadas mais adiante, em relação a eventuais exigências documentais por parte de repartições públicas e na regulação de determinados direitos participativos

---

<sup>47</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 12 out. 2020.

dos usuários, incrementando as potencialidades de controle social do serviço público.

Repare-se que o regime de exclusividade não é elemento ontológico *sine qua non* do serviço público, existindo diversas atividades que podem ser prestadas tanto na forma de serviço público quanto pela iniciativa privada. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>48</sup> menciona que, em um primeiro momento, poder-se-ia imaginar que o titular exclusivo de uma prestação típica de serviço público é o Estado; porém, a própria Constituição Federal libera à iniciativa privada certos serviços, como de educação, saúde, previdência e assistência social. Por sua vez, outras atividades, como o serviço postal, serão de prestação exclusiva por parte do Estado, sendo sequer contemplada constitucionalmente a possibilidade de concessão ou permissão.

Os elementos constitutivos do serviço público são insuficientes se presentes isoladamente. José dos Santos Carvalho Filho<sup>49</sup> também afirma a insuficiência dos substratos de serviço público, se isoladamente considerados. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>50</sup> visualiza mero suporte fático no elemento material de serviço público. Para o autor, o substrato material configura apenas uma prestação fática e insuficiente para noção jurídica propriamente dita, conseqüentemente estando presente aquilo que ele chama de “serviço governamental”, o qual não é serviço público por estar fora do regime público.

O critério material, por sua vez, ressalta que serviço público é a atividade que atende de forma direta e essencial à comunidade. No entanto, deve-se recordar que nem sempre as atividades prestadas a título de serviço público atendem ao indivíduo de forma direta e nem sempre representam demandas essenciais da comunidade. A escolha sobre qual prestação benéfica ao público deverá ser prestada pelo Estado, ou pelos seus agentes, é consubstanciada no elemento formal. O elemento formal do serviço público, em última análise, é a vontade do povo, que será exercida normalmente através de seus representantes.

---

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 284.

<sup>49</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 405.

<sup>50</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 726.

Os critérios material e formal não se confundem com o critério orgânico, ou subjetivo, segundo o qual o serviço público é aquele prestado pelo Estado, ainda que a execução seja delegada a particulares. Aponta-se como indicativo dessa imputação de prestação o artigo 175 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado<sup>51</sup>.

Não se pode olvidar estreita amarração entre os elementos formal e orgânico do serviço público, como ocorre na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>52</sup>, que conclui por visualizar apenas dois elementos para caracterização. Enquanto o elemento formal é a exteriorização da vontade popular através de manifestação legislativa dos representantes do povo, o elemento orgânico, ou subjetivo, apenas indica novamente a fonte pessoal prestacional do serviço – no caso, também será o Estado, mas, de modo geral, na figura do Poder Executivo ou de quem lhe faça as vezes.

Porém, o elemento formal sozinho também não efetivará o benefício social eventualmente almejado. A edição de ato normativo para inserção de uma atividade no campo do serviço público, desprovido de embasamento material, consistirá em mero simbolismo ou promessa ineficaz. Ainda, Carvalho Filho<sup>53</sup> lembra que, em determinados casos, incidirão regras de direito privado na prestação do serviço público, em especial quando prestado por particulares, como é o caso das sociedades de economia mista ou empresas públicas.

Seguindo, em relação ao elemento formal, será sempre preciso buscar que haja transparente e democrático debate sobre as atividades que compõem o elenco

---

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>52</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 405.

de serviços públicos, sendo o elemento formal necessariamente democrático em sua natureza por perpassar a escolha daquela prestação que o Estado tomará para si. O serviço público deve ser atividade publicamente selecionada para fins constitucionais úteis e adequados à coletividade; de outro lado, não se pode omitir que o histórico político brasileiro é rico em exemplos de pressões perante órgãos políticos e administrativos, como o que relata Miguel Reale Júnior em relação a concessões de rádio e televisão:

Ele jogou para isso e cooptou a Constituinte na base do mensalão. Pode escrever: mensalão constituinte. A Constituição iria proibir que parlamentares fossem donos de canais de rádio e televisão - como de fato proibiu, veto que não havia antes. Então o Antônio Carlos Magalhães [Ministro das Comunicações] despejou canais de rádio e televisão para os constituintes. [...] saiu da legalidade. Cooptou a vontade do constituinte através da outorga de benefício. Mensalão não é só dinheiro vivo, é rádio e televisão também. O Sarney começa odiado pelos constituintes e vai cooptando. Aqueles constituintes que estavam à margem, aguardando a sistematização terminar, estavam ali mesmo. E o Sarney virou uma fonte de cooptação<sup>54</sup>.

Pertinente questionar, destarte, acerca da possibilidade de sindicabilidade judicial dos aspectos ontológicos e constitutivos do serviço público. No geral, há variadas discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a intervenção judicial em relação a matérias de administração pública, mas principalmente afetas a prestações que o cidadão poderá legitimamente exigir do Estado, especialmente em relação ao direito à saúde. Quando a Escola Francesa iniciou suas considerações sobre serviço público, o contexto histórico estatal era muito diferente do presente, sendo recente, àquela época, a superação do absolutismo do poder.

Não é cabível, contemporaneamente, uma visão hermética do serviço público, como se fosse meramente uma imposição do Poder Legislativo e uma atribuição do Poder Executivo. Em relação à atuação dos cartórios extrajudiciais, conforme se verá, existe um regime diferenciado conforme previsão constitucional e legislativa, mas não se afasta a ideia de que a coletividade será servida de determinadas prestações qualificadas em ampla escala (a especialização necessária para o desempenho da atividade diferencia diversos fatores, que demandarão peculiaridades).

---

<sup>54</sup> Miguel Reale Júnior *apud* CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: Segredos da constituinte**: Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 310.



O que se busca, tanto na criação quanto na gestão dos serviços, é uma cooperação harmônica entre os diversos atores estatais e os usuários do serviço. Para a manutenção do equilíbrio e afastamento de intervenções indevidas, no entanto, cada Poder estatal deverá respeitar sua esfera de atuação, a exemplo do julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70067264051, onde se decidiu por inconstitucional a intervenção do Legislativo Municipal na prestação de um serviço concedido, com base na separação de poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEIS Nº 6.872/2010 E Nº 5.882/2004. DEFINIÇÃO E PARÂMETRO PARA ENQUADRAMENTO DE FAMÍLIA COMO BAIXA RENDA PARA FINS DE TARIFA SOCIAL. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da administração pública, ao estabelecer conceito de baixa renda para fins de enquadramento em tarifa social no âmbito do Município. De mais a mais, *in casu*, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Ainda, a alteração, por Lei Municipal de autoria do Legislativo, dos critérios para enquadramento em tarifa social implica em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público, notadamente, no caso em exame, no de saneamento básico, cujas políticas tarifárias são fixadas pela empresa concessionária, previamente homologadas pela agência reguladora estadual. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, e 163, §4º, da Constituição Estadual. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME<sup>55</sup>. (Grifo nosso).

O mesmo raciocínio de proteção do funcionamento do serviço público contra interferências será aplicado em relação a entes federados diferentes. Há diversos precedentes no Supremo Tribunal Federal no sentido de afastar a interferência de um ente federado nos contratos de concessão de serviço público de outro. Por exemplo, na ADI nº. 2.340/SC, julgada em 06/03/2013, foi decidido que não cabe ao Estado criar obrigações e estabelecer tarifas em um serviço público local prestado na órbita municipal. No caso, o Estado de Santa Catarina ainda argumentou que

---

<sup>55</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70067264051**. Relator: Tasso Caubi Soares Delabary. Porto Alegre, 30 de julho de 2018. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70067264051&conteudo\\_busca=ementa\\_completa](https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70067264051&conteudo_busca=ementa_completa). Acesso em: 20 out. 2020.

exercia o controle acionário da sociedade de economia mista, todavia, a Suprema Corte decidiu que referido controle acionário não emprestaria competência ao ente estatal para legislar sobre água e esgoto municipais – pois seria uma via contratual para obtenção de efeitos que não seriam possíveis através da divisão de competências constitucionais.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente<sup>56</sup>.

Especificamente em relação ao papel do Poder Judiciário, serão cabíveis intervenções (provocadas e mediante o devido processo legal) no sentido de garantir a adequada prestação do serviço público e o respeito à separação dos Poderes, e não, contudo, de substituir os Poderes Executivo e Legislativo na escolha de qual atividade deva ser selecionada para ingresso no regime de serviço público. Entretanto, uma vez realizada tal decisão política, caberá a intervenção judicial para respeito e interpretação de seus limites, a exemplo da ADPF nº. 46, que será mais adiante estudada, em que coube ao Supremo Tribunal Federal interpretar o alcance da Lei dos Correios para esclarecer quais atividades estavam na órbita pública e quais estariam sob o manto da livre concorrência empresarial e privada. Entretanto, no que concerne aos serviços notariais e registrais, haverá a particularidade de que a Constituição Federal rege a competência do Poder Judiciário para a fiscalização e

---

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.340/SC**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 06 de março de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630010>. Acesso em: 20 out. 2020.

normatização dos serviços. Inclusive, diversos atos normativos primários, em especial do Conselho Nacional de Justiça, demonstram o exercício de função administrativa de estabelecimento de competências, padrões de qualidade, dentre outros, tema que será mais adiante abordado.

Efetivamente, não se poderia afastar o controle judicial no caso da disponibilização estatal de uma prestação material com violação de competência constitucional (v.g. um Estado que crie seu próprio serviço postal), diante da inconstitucionalidade do ato normativo formalizador do substrato formal de tal serviço público. Será plausível, outrossim, aplicar o mesmo raciocínio para eventual serviço público que se tente disponibilizar, mas dotado de prestação material absolutamente irrelevante, gerando despesas ao erário e aos contribuintes e desprovida do benefício material inerente ao serviço público.

Não se cogita de falta de legitimidade do Poder Judiciário para apreciar a legalidade do substrato material do serviço público, bastando interpretação analógica advinda dos casos de análise dos aspectos formal e orgânico, jurisprudencialmente referidos. Ensina Anízio Pires Gavião Filho<sup>57</sup> que o exercício do poder não se encerra em atividades legislativas e que não existe uma contradição essencial entre funções de jurisdição e funções de política. Nas palavras do autor:

A objeção apresentada contra a legitimidade da jurisdição ordinária e da jurisdição constitucional para a ponderação de direitos fundamentais é respondida pela dogmática dos espaços e pela legitimidade argumentativa da atividade jurisdicional. Os juízes não são eleitos diretamente pelos representantes do povo, mas não lhes falta legitimidade para controlar intervenções em direitos fundamentais e bens coletivos constitucionalmente protegidos. Os juízes desempenham uma representação argumentativa e os parlamentares detêm a representação política do cidadão<sup>58</sup>.

Tomando por base o histórico e os elementos constitutivos da noção de serviço público até o momento apresentados, é possível dizer que seu estudo principiou como forma de analisar a incidência do direito administrativo, iniciando uma mudança de paradigma em relação aos deveres estatais como um todo. Utilizava-se a ideia de serviço público não como um arcabouço de atividades e de normas operantes, mas como uma nova teleologia estatal. A finalidade de servir à

---

<sup>57</sup> GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 313.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 312.

coletividade, entretanto, se mantém vigente e é cada vez mais reforçada e fomentada pelo ordenamento jurídico, até mesmo, pelos ideais de ampliação de participação política. Nos dizeres de Adriana Schier<sup>59</sup>, “não seria incorreto afirmar que o instrumento eleito como a principal forma de atuação do Estado para a realização dos direitos fundamentais, notadamente os de cunho social, é o serviço público”.

Hoje, além de alargarem-se os campos de estudo do direito administrativo, o serviço público deve ser visto e abordado por uma ótica constitucional, como meio de efetivação de direitos fundamentais e seu ingresso no mundo social-jurídico virá atrelado à existência de aspectos materiais, formais e orgânicos. Não se pode dizer que os ideais da Escola Francesa tenham sido superados ou abandonados, mas sim que foram consolidados, aprofundados e aprimorados. Enxerga-se ali um dos aspectos de gênese da ideia de Estado Social, compromissado em garantir o bem-estar e o mínimo existencial. O próprio Léon Duguit<sup>60</sup> reconhecia a amplitude conceitual que se emprestava à expressão “serviço público”, mas sua defesa era, em realidade, o desfecho da sua teoria do Estado. Nas palavras do autor:

Cette notion de service public est bien vague, dirat-on, et elle ne permet point d'indiquer quels sont les services publics. Je ne méconnais point que toutes les difficultés sont loin d'être écartées. Mais néanmoins j'estime que l'idée que j'exprime est fondamentale. Elle est tout entière dans la notion d'une obligation s'imposant aux gouvernants parce qu'ils sont gouvernants. Cette idée, si l'on admet le point de départ, l'interdépendance sociale, ne saurait être contestée. Et si elle est admise, on est conduit nécessairement à cette conception du service public, c'est-à-dire à la conception d'une certaine activité telle que les gouvernants sont obligés d'intervenir, avec le monopole de la force qu'ils détiennent, pour en assurer l'accomplissement. Ils interviendront pour la régler, pour l'organiser, pour la contrôler, pour réprimer tous les actes contraires à sa réalisation, pour sanctionner tous les actes conformes à son but. En même temps, les pouvoirs des gouvernants sont limités à cette activité de service public, et tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre qu'un but de service public. Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental. Et par là ma théorie de l'État se trouve achevée<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019. p. 89.

<sup>60</sup> DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Bourdeaux: Imprimerie Cadoret, 1923. v. 2.

<sup>61</sup> Tradução: “Essa noção de serviço público é muito vaga, dirá, e não torna possível indicar quais são os serviços públicos. Estou ciente de que todas as dificuldades estão longe de terminar. Mas, no entanto, acredito que a ideia que expresse é fundamental. Está inteiramente na noção de uma obrigação imposta aos governantes porque eles são governantes. Essa ideia, se alguém aceita o ponto de partida, a interdependência social, não pode ser contestada. E, se aceito, somos necessariamente levados a essa concepção de serviço público, ou seja, à concepção de uma

O serviço público, assumindo local de destaque na estruturação e na teleologia estatais, seu regime jurídico e a gestão das maneiras de sua prestação causam iminente impacto na concretização de direitos fundamentais. Conforme ensina Irene Patrícia Nohara<sup>62</sup>, no Brasil, houve fértil terreno para o amoldamento da prestação de serviços públicos a um regime burocrático, influenciado pelo modelo da Europa e dotado de continuidade, especialização e padronização de procedimentos.

O fenômeno da burocracia enquanto forma de gestão será estudado mais adiante, servindo de base para considerações acerca da qualificação de legalidade realizada pelos serviços notariais e registrais. Entretanto, antes, é importante que se tracem linhas distintivas entre os serviços públicos e a atividade econômica, bem como as relações com as políticas públicas.

### 1.2.1 Confrontação conceitual com a atividade econômica

De maneira geral, costuma-se referir que o serviço público está submetido a um regime de gestão pública e voltado à satisfação de interesses públicos assim escolhidos pelo Estado, enquanto a atividade econômica integra a livre iniciativa, em busca de lucro<sup>63</sup>. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>64</sup> ressalta a relevância da atividade econômica, que tem por objetivo constitucionalmente expresso a garantia de existência digna a todos, bem por isso será aberta à livre iniciativa e à livre concorrência. No entanto, interpretando a redação do artigo 173 da Magna Carta, o autor indica que existem três casos em que o Estado exercerá a atividade econômica: (a) nos casos expressamente indicados na Constituição Federal, aí incluídas a lavra e pesquisa de petróleo, gás natural, hidrocarbonetos fluidos, minérios e materiais nucleares; (b) casos de imperativo de segurança nacional

---

determinada atividade, de modo que os governantes são obrigados a intervir, com o monopólio da força que eles sustentam, para garantir seu cumprimento. Eles intervirão para regulá-lo, organizá-lo, controlá-lo, reprimir todos os atos contrários à sua realização, sancionar todos os atos conformes ao seu propósito. Ao mesmo tempo, os poderes dos governantes se limitam a essa atividade de serviço público, e qualquer ato dos governantes é inútil quando ele busca um objetivo que não seja o objetivo do serviço público. O serviço público é a base e o limite do poder do governo. E com isso minha teoria do Estado está completa". (DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Bourdeaux: Imprimerie Cadoret, 1923. v. 2, p. 56).

<sup>62</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 812.

<sup>64</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 301.

indicados em lei; e (c) nos casos de relevante interesse coletivo, também indicados em lei<sup>65</sup>.

A delimitação daquilo que constitui a atividade econômica é tão importante quanto um conceito adequado de serviço público, pois a compreensão das atividades econômicas corresponde à medida da liberdade individual de livre iniciativa. Ainda para o referido administrativista, se a esfera de atividade econômica exclui a atuação estatal em princípio, o tratamento de serviço público para uma matéria afeta os interesses gerais e, assim, “é óbvio, é evidente, e da mais cristalina evidência, que nesta seara não comparece o tema da livre iniciativa ou da livre concorrência”. Dessa forma, no direito brasileiro não se poderia cogitar um “serviço público econômico”, pois são regimes que se repelem – diversamente do que ocorre em outros países, como o caso da França<sup>66</sup>.

Ao observar-se apenas os substratos materiais que embasam ambas as atividades, constatar-se-á que são prestadas e organizadas de modo amplo para a satisfação de determinados interesses das pessoas – interesses que mesmo a título de atividade econômica de livre iniciativa, podem satisfazer uma necessidade básica e essencial. Ainda que uma atividade seja desempenhada em benefício de outrem, o prestador terá direito a ser remunerado – mesmo no serviço público, que poderá ser contraprestado em forma de taxas ou de tarifas. O que varia em cada uma das definições é o grau de interesse público presente, a ser formalizado por meio de instrumento legislativo — a consequência é uma alteração de regime de prestação. Por exemplo, o fornecimento de alimentos por parte de restaurantes é uma atividade que realiza um benefício essencial de subsistência (de alimentação) e está sujeita a regulações consumeristas, trabalhistas e sanitárias; todavia, é uma atividade aberta à livre iniciativa – portanto, em regime privado –, dispensando peculiaridades formais presentes na caracterização de um serviço como público.

Outrossim, não são idênticos os conceitos de atividade econômica e de atividade empresarial. A atividade empresarial está definida no Código Civil, artigo 966, como voltada à produção ou à circulação de bens ou de serviços, desempenhada de maneira profissional e organizada pelo empresário. Uma atividade intelectual, por exemplo, por mais que produza ganhos econômicos, não

---

<sup>65</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 301-302.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 303.

se encaixa no regime empresarial, via de regra. A definição de exercício de empresa interessa ao direito civil e ao direito empresarial enquanto ramos do direito privado, para se estabelecer uma atração ou um afastamento de todo um complexo de regras e princípios. A título de exemplo, a atividade empresarial estará sujeita ao regime da Lei de Falências, registro na junta comercial e regime tributário diferenciado. Por sua vez, a análise diferenciativa entre serviço público e atividade econômica, enquanto estudo atinente a regras de direito privado, definirá a postura estatal em relação à referida atividade.

O Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre aludida distinção no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 46, publicada em 26 de fevereiro de 2010. Na ação, a Associação Brasileira das Empresas de Distribuição questionava os limites e a natureza do serviço prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT). A Associação alegou que as empresas transportadoras vinham sofrendo insegurança jurídica devido a interpretação legislativa adotada pela EBCT a respeito dos limites de seu regime de exclusividade.

Dito de outro modo, a controvérsia cingia-se a uma interpretação do substrato formal do serviço público. Em específico, além de argumentos principiológicos mais abrangentes utilizados por ambas as partes, objetivou-se dirimir controvérsia interpretativa acerca do alcance do substrato formal de serviço público com base na gramaticalidade da Lei 6.538/78, reguladora do serviço público de correios. Dependendo das atividades abrangidas pelo substrato formal do serviço público, determinadas atividades serão removidas da livre iniciativa. Nessa linha, o reconhecimento da atividade de entrega e transporte de mercadorias de objetos como serviço público teria como consequência a retirada dessa prestação do regime de livre iniciativa e livre concorrência (também, o mais grave, tipificação penal no caso de ser exercida pelo particular).

No julgado foi referido que, em realidade, ambas as atividades, tanto a econômica quanto o serviço público, originam-se de um tronco comum. A ementa do julgado:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES

CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI. 1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público. 2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar. 3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o correio aéreo nacional [artigo 20, inciso X]. 4. O serviço postal é prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo Decreto-Lei n. 509, de 10 de março de 1.969. 5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado. 6. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal. 7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade. 8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo<sup>67</sup>.

O Supremo Tribunal Federal esclareceu que o gênero ao qual pertencem serviço público e atividade econômica em sentido estrito seria a atividade econômica em sentido amplo. Quando o Estado seleciona uma atividade econômica *lato sensu* como sendo de interesse público peculiar de prestação, haverá o regime de exclusividade – que causará prestação diretamente pelo Estado ou por seus agentes de maneira indireta, conforme o caso. Se uma atividade econômica em sentido estrito for explorada apenas pelo Estado, será hipótese do chamado regime

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 46/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Relator para acórdão Min. Eros Grau. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>. Acesso em: 20 out. 2020.



de monopólio, palavra que usualmente se utiliza para qualquer tipo de atividade sob restrição prestacional. Será, todavia, uma imprecisão terminológica pensar em “monopólio de serviço público”.

O precípua corolário jurídico dessa distinção será, como bem explica Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>68</sup>, a identificação do regime normativo aplicável; e, no caso do serviço público, haverá a atração normativa de todo um arcabouço principiológico a exemplo da modicidade, cortesia, generalidade, permanência, igualdade e continuidade, sendo que muitas dessas características não serão exigíveis de uma atividade estritamente econômica. Todavia, o mesmo autor é enfático ao negar a possibilidade de o serviço público ser espécie de um gênero maior de atividade econômica, argumentando a incompatibilidade de regimes, diferentemente do que entendeu o STF.

O relator, Ministro Marco Aurélio, também teceu considerações sobre as bases materiais dos serviços públicos, em referência às opções políticas de cada época. À página 60 do acórdão, descreveu que o Estado brasileiro já destinou departamentos de serviços públicos a atividades de café, álcool, sal, navegação de cabotagem e pinho, o que, segundo o Ministro, hodiernamente seria considerado uma intervenção inadmissível em atividades econômicas privadas. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>69</sup>, em forte tom crítico, refere que o “serviço público econômico” não possui qualquer utilidade jurídica, servindo possivelmente apenas para interesses econômicos de desprovida base principiológica. Efetivamente, é necessário extremo cuidado em se analisar a pertinência da absorção de determinadas atividades econômicas para o âmbito estatal, por mais que se alegue, em uma perspectiva financeira, a criação de receitas públicas originárias. De um lado, é possível a existência de justificativas constitucionalmente embasadas para que determinadas atividades de cunho fortemente econômico sejam trazidas para o regime público de prestação, exemplo da interiorização de serviços de correio e de eletrificação. De outra banda, o Estado tem o dever de regular a economia e não de explorá-la tão-somente em busca de dividendos econômicos, pois os regimes de livre concorrência e da livre iniciativa ficam reservados a órbita privada.

---

<sup>68</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 305-306.

<sup>69</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 726.

Sérgio Ferreira Victor e Fábio Quintas<sup>70</sup> comentam que a Suprema Corte Brasileira não logrou êxito em fixar parâmetros seguros e estremos de dúvidas para a definição de serviço público. O que ocorreu foi a fixação de diversos parâmetros importantes e valorizadores de uma leitura constitucional da matéria, em busca da correta interpretação da legislação federal enquanto forma de enquadramento de atividades inicialmente econômicas como serviço público.

### 1.2.2 Confrontação conceitual com políticas públicas

Da mesma maneira que ocorre com a concepção de serviço público, não há conceito estático ou unívoco de políticas públicas, ainda que de ambas as expressões derive uma noção de atividade estatal direcionada em prol da coletividade. Nesse espaço, também não há pretensão de se exaurir tema tão rico quanto o das políticas públicas, mas tão somente traçar diretrizes juridicamente importantes para sua caracterização e para o reconhecimento de algumas de suas formas de atuação perante a sociedade.

Há dois momentos importantes em que a Constituição Federal faz referência a políticas públicas, quais sejam, o artigo 216-A, que estabelece o Sistema Nacional de Cultura, voltado a promover e gerir políticas públicas; e o artigo 227, § 8º, remetendo ao plano nacional da juventude o dever de articular políticas públicas. Diversas leis buscam amparar ou direcionar políticas públicas, a exemplo do Estatuto da Cidade, cujo artigo 1º refere ser a norma geral de política urbana, ou a Lei 6.938/81, que dispõe sobre normas que compõem a política ambiental no Brasil. No entanto, o alcance que o termo possui em sentido técnico-jurídico é muito mais amplo e, em alguns pontos, conexo à noção de serviço público. Tanto as políticas públicas quanto os serviços públicos vêm abarcados nos deveres estatais de promoção do bem-estar social, mas os últimos representam uma manifestação fática e específica das primeiras. Assim, inexorável a leitura constitucional com base nos ditames de um Estado Social em que se busca concretizar direitos fundamentais.

---

<sup>70</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; QUINTAS, Fábio Lima. A noção de serviço público: do Arrêt Blanco à ADPF 46. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, v. 12, n. 66, p. 102-120, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2847>. Acesso em: 23 mar. 2020.

Caroline Müller Bittencourt<sup>71</sup> explica que o conceito de políticas públicas é necessário, pois elas são uma construção cercada de atributos que dizem respeito tanto ao direito quanto à política. A correta conceituação da política pública perpassa a noção de escolha política, de participação e de ações conjuntas e planejadas. Apesar da polissemia com gênese na amplitude de formas que a atuação estatal coligada será capaz de tomar, a formulação de um conceito jurídico-formal favorece sobremaneira a operabilidade do direito e dos agentes envolvidos na concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, a autora defende que a política pública conta com um conceito complexo, formado por diversos elementos e com alguns diferenciais em relação a serviços públicos e a direitos sociais, apesar das inegáveis influências mútuas e áreas de influência:

Assim, na definição das políticas públicas, diferentemente do que ocorre na definição dos direitos sociais e dos serviços públicos, a sociedade é chamada expressamente a participar ativamente e, por isso, buscou-se dizer que é um conceito complexo e um dos seus elementos é a forma de a sociedade atuar sobre ela mesma. O ordenamento poderá até indicar quais as diretivas a serem tomadas, bem como quais conteúdos podem ser concretizados mediante políticas públicas; contudo, a sua materialização, o preenchimento, o seu conteúdo, a sua temporalização podem e devem ser feitos com a participação da sociedade, a exemplo das políticas públicas urbanas e os conselhos municipais, o próprio conselho municipal da saúde, dentre outros<sup>72</sup>.

Por seu turno, Maria Paula Dallari Bucci<sup>73</sup> ensina que as políticas públicas são programas de ação governamental formados com um elemento processual estruturante e que resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regrados, com vistas a coordenar meios à disposição do Estado para fins socialmente relevantes e politicamente determinados. Especificamente, a autora explica que não se deve confundir o processo com o procedimento. Este normalmente se refere a um conjunto encadeado de atos, seguidor de uma ordem e com a função de ser instrumento de organização; enquanto aquele, como forma de visão da política pública, representa o influxo de uma série de normas e direitos que regram e condicionam a elaboração do processo político.

---

<sup>71</sup> BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 42, 47, 50.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 70-71.

<sup>73</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 109, 111.

O arranjo formal institucional, ou o caminho institucional que a atitude governamental deve percorrer, irá variar de acordo com o sistema de cada país, seja na iniciativa da política pública, seja no financiamento ou na responsabilidade executiva adotada. Entretanto, mesmo inserido no contexto do Estado Brasileiro, a conceituação exata e estática de política pública não é possível: a natureza multifacetada e transdisciplinar do fenômeno da política pública não permite contornos conceituais limitados, sempre sujeita às mais diversas variações objetivas e subjetivas<sup>74</sup>.

A noção de programa perpassa a compreensão do planejamento. Essa ideia gera inexoravelmente o traçado de um ponto de partida, com um procedimento a ser seguido, a fim de que se realize determinado objetivo que se tenha em vista – compreendido, no caso, como uma ação estatal em benefício da coletividade. O plano será concebido com base em observações ao mundo concreto dos fatos, identificando-se os possíveis problemas sociais que devem ser remediados através de amplas iniciativas e posturas estatais, promovendo uma série de medidas que sejam aptas a solucionar ou amenizar os problemas constatados. Dessa maneira, as políticas públicas não serão pensadas ou formuladas em abstrato, mas com base em necessidades reais e remontando ao princípio da eficiência administrativa.

Outro elemento essencial é que se use esse planejamento para uma ação estatal coordenada, não existindo a noção de política pública como ato isolado no complexo bojo estrutural da administração pública. Dentro do procedimento planejado para determinado fim social, haverá um conjunto encadeado de atos e medidas, voltado para determinada finalidade de interesse público. O planejamento condicionará a coordenação das ações públicas.

Uma vez coordenada e planejada a ação, será estruturado um processo para sua efetivação por intermédio do resultado que seja positivo e implemente determinada melhoria social, remetendo ao início do ciclo com a concretização do resultado que se tem em mente no início do plano. Alinhado a esse entendimento, João Pedro Schmidt<sup>75</sup> ensina que a política pública é um conjunto de ações

---

<sup>74</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 97, 290.

<sup>75</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. p. 126. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 23 mar. 2020.

governamentais que surge em resposta a um problema social concreto: esses atos são uma resposta, que não necessariamente será a mais correta ou adequada, e poderá causar uma série de consequências, previstas ou não, ou contingenciamentos de toda sorte.

A política pública, metodologicamente falando, terá um ciclo que se inicia com a percepção de um problema social (1) por parte de algum componente da sociedade, seguida pela percepção por parte dos governantes (2), os quais efetuam a formulação (3) de uma política pública, que seguirá ao quarto estágio chamado de implementação (4), para, finalmente, sofrer avaliação (5) de resultados<sup>76</sup>. Em cada etapa dessa apertada síntese, inúmeros fatores sociais e econômicos poderão ocorrer ou afetar o rumo do procedimento, sendo inexorável a conclusão de que a política pública tem um conceito multifacetário e muito mais amplo que o serviço público, sendo possível que o resultado de uma política pública seja a correção ou a prestação de um serviço público.

Juarez Freitas<sup>77</sup>, de outro lado, funcionaliza a visão das políticas públicas e as entrelaça, necessariamente, ao ideal de direito fundamental à boa administração pública, estabelecendo que elas carregam um dever de seguir certas prioridades constitucionais. Por essa razão, o autor sugere que o Estado, em vez de “fazer de conta” que é inteiramente livre por conta da discricionariedade administrativa, aplique de ofício e diretamente as pautas constitucionais, diante da eficácia imediata dos direitos fundamentais, propondo o seguinte conceito científico de políticas públicas:

Nesse enfoque, reconceituam-se, com vantagem científica, as políticas públicas como aqueles programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações

---

<sup>76</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. p. 134. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>77</sup> FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 30, 32.

fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras<sup>78</sup>.

Para Caroline Müller Bitencourt<sup>79</sup>, não é viável cogitar um conceito meramente jurídico de políticas públicas, pois é realizado para atender a diversos outros campos e quaisquer elementos que se tentem sistematizar terão um grau de arbitrariedade, cabendo ao direito analisar o respeito à legalidade e à democracia. A ideia de arbitrariedade classificatória deriva justamente da multiplicidade de elementos que estarão combinados para formar uma política pública, então o intérprete sempre realizará uma escolha baseada na observação do fenômeno complexo.

A escolha de qual empecilho social se tenta abrandar ou solucionar através de uma política pública parte, segundo Schmidt<sup>80</sup>, da constatação de um problema social. É razoável considerar que a manutenção de uma política pública também pode atuar de maneira preventiva, a exemplo das posturas estatais de cuidados com urbanização, saúde ou meio ambiente, agindo a partir de posicionamento preventivo para que se evitem maiores problemas sociais.

Tanto as políticas públicas quanto os serviços públicos representam ações estatais dotadas de finalidades constitucionalmente condicionadas. Certo é que a ideia de políticas públicas será mais abrangente que a de serviços públicos, pois as primeiras representam um conjunto coordenado de ações estatais voltados a determinada finalidade, ao passo que o serviço público se apresenta como gestão de uma atividade selecionada para a prestação em regime público.

Apesar das perceptíveis dificuldades conceituais, é estreme de dúvidas a necessidade de uma teleologia constitucional do tema, tanto na formulação quanto no direcionamento de políticas públicas. Nessa linha, desponta a importância da constatação de que todos os Poderes do Estado terão papéis nos estágios do ciclo da política pública. Via de regra, cogita-se a política pública como função de administração e típica, portanto, do Poder Executivo. Mas, desde já, se chama a atenção para o ponto de que os serviços notariais e registrais são prestados por

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 32

<sup>79</sup> BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 44.

<sup>80</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. p. 134. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 23 mar. 2020.

delegação e sob fiscalização do Poder Judiciário, braço estatal com função típica de pacificação social através da resolução de conflitos.

Mesmo com tal função típica, a desempenhar importante papel de controle de legalidade e de constitucionalidade quando provocado a agir, o Poder Judiciário exerce gestão sobre seu funcionamento, que afeta diretamente temas de interesse social e poderá, constatando determinados problemas, elaborar um planejamento de medidas para sua solução ou atenuação. Por exemplo, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça, após diversas inspeções, constatou a falta de efetividade da Lei 8.560/92 (lei que regula o procedimento de averiguação oficiosa de paternidade, no caso de crianças registradas apenas em nome da mãe), confirmada pelos dados do INEP de que quase cinco milhões de alunos não possuíam pai no registro.

A partir dessas constatações, formulou-se uma normativa administrativa, consubstanciada no Provimento nº. 12 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou uma série de medidas para identificação e notificação das mães dessas crianças, a fim de desencadear procedimento de averiguação do suposto pai. Depois de verificados a efetividade e os resultados desse Provimento (que gerou efetiva atuação do Judiciário para consecução de fins socialmente relevantes e constitucionalmente embasados para garantia de reconhecimento familiar a crianças e adolescentes), em 2012, através do Provimento nº. 16 do CNJ, inicia-se novo ciclo dessa mesma política pública, disciplinando a recepção pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais das declarações de suposto pai, tendentes a desencadear o procedimento de averiguação oficiosa.

É de cristalina clareza que o que ocorreu foi a elaboração e a execução de uma política pública concretizadora de direitos fundamentais no âmbito do Judiciário, em colaboração com demais órgãos e Poderes. Destaca-se que o desfecho foi a consolidação de um procedimento de coleta de dados e interoperabilidade entre cartórios, varas judiciais, Ministério Público e Defensoria Pública, estabelecendo-se uma normativa em âmbito nacional, em perfeita compatibilidade com a Constituição Federal.

Dessa forma, *a priori*, há a possibilidade de mesmo procedimento gerador de política pública urbana instrumentalizada pelo sistema notarial e registral para fins de regularização fundiária urbana, adotando o sistema prestativo consolidado e capilarizado dos cartórios extrajudiciais para correção de titulação dominial imobiliária em ampla escala, além de postura proativa em benefício coletivo. Como

forma de exposição de alguns aspectos principiológicos do regime jurídico aplicável aos serviços públicos, deverão ser abordados os princípios próprios e a noção de adequação.

### 1.3 Princípios informativos, adequação e efetividade social do serviço público

Foi visto que o serviço público possui relativa abertura conceitual, na medida em que cada ente estatal, representante de cada sociedade humana específica, optará por trazer determinadas atividades para a órbita do regime público de serventia, acompanhado de pequenas variações doutrinárias a respeito da quantidade de elementos a serem considerados no conceito. Entretanto, uma vez importada para a esfera do serviço público estatal, a atividade passará a ter determinadas características principiológicas que pautarão sua ocorrência no mundo dos fatos.

A doutrina majoritária<sup>81</sup> do direito administrativo ensina que a base principiológica dos serviços públicos está no artigo 37 da Constituição Federal (como princípios gerais de direito administrativo) e no artigo 6º da Lei 8.987/95, que regula as concessões e permissões e conceitua o serviço adequado, definindo-o como “o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”<sup>82</sup>. Ainda, a prestação de serviço público adequado é garantida pelo Código de Defesa do Consumidor. A Lei 13.460/17, em seu artigo 4º, também trouxe alguns princípios aplicáveis aos serviços públicos: “Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia”<sup>83</sup>.

Se for adotada uma leitura constitucional do serviço público, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal valoriza a livre iniciativa como valor fundamental da

---

<sup>81</sup> MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 193.

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 03 mar. 2020.



República Federativa Brasileira (a ser utilizada no âmbito de atividades econômicas), deve-se recordar que um objetivo primário da criação e manutenção de determinada atividade com caracterização pública será de atender uma materialidade benéfica à coletividade com características especiais, intimamente relacionadas aos direitos fundamentais. A principiologia do serviço público, mais do que apenas uma forma de caracterização, representa aquilo que se espera de um Estado Social e Democrático, a fins de atender os fins que justificam a própria existência do ente político.

Dentre os primeiros princípios fundamentais que se pode mencionar estão a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público, pois são tidos como sobreprincípios administrativos, na medida em que pautam toda a aplicação e interpretação do direito administrativo brasileiro, o que inclui os serviços públicos. Esses serviços existem para o atendimento do interesse público, sendo este um elemento intrínseco, necessário à própria natureza do serviço. No tocante a princípios de explícita posituação constitucional, o artigo 37, *caput*, menciona os princípios de legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade.

Sinteticamente, a doutrina administrativista ensina que o princípio da legalidade autoriza toda e qualquer atividade administrativa; a impessoalidade garante tratamento isonômico e veda a promoção pessoal do agente público; a moralidade irá determinar a conduta ética de boa-fé do administrador; a publicidade garantirá o amplo acesso popular aos atos administrativos; e a eficiência, de forma geral, será a garantia de qualidade do serviço prestado<sup>84</sup>.

Na França, foram elaboradas noções de princípios de serviço público que se denominam “Leis de Rolland”, em referência a seu criador, o jurista francês Louis Rolland, o qual defendia como princípios de serviço público a mutabilidade, a continuidade e a igualdade<sup>85</sup>. Na atual realidade constitucional e legislativa brasileira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>86</sup> vislumbra dez princípios que formam o regime jurídico-administrativo do serviço público: (a) dever inescusável do Estado de promover a prestação, (b) supremacia do interesse público, (c) adaptabilidade, (d)

---

<sup>84</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 75-84.

<sup>85</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 722.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 724-725.

universalidade, (e) impessoalidade, (f) continuidade, (g) transparência, (h) motivação, (i) modicidade tarifária e (j) controles interno e externo.

No que diz respeito à modicidade, o mesmo autor aponta a impactante problemática do regime tarifário do serviço público, relacionando-a com as políticas de privatizações dos anos 1990. Segundo ele, partiu-se da crença de que o Estado é um mau prestador de serviço público, mas que paradoxalmente seria um bom fiscalizador de serviço público prestado por terceiros (estes com o justificado objetivo de obter lucro). A contraprestação dos serviços públicos virá na forma de taxas ou de tarifas e as tensões advindas da própria desigualdade social brasileira também refletem no tabelamento de valores que se arbitre<sup>87</sup>.

Nessa linha, cita-se que a Lei nº 10.169, responsável pela regulação geral de emolumentos em todo o Brasil, adota como parâmetros a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e registrais, atentando ainda ao fato de que os emolumentos devem observar as peculiaridades socioeconômicas de cada região. Assim, apesar de não mencionar expressamente a modicidade, há clara adoção de parâmetros sociais para fins de prestígio do aspecto público da atividade. Nessa senda, há efetiva diferenciação no tocante ao regime de serviço público mas, concomitantemente, os serviços extrajudiciais são concebidos juntamente com o contexto social.

As características principiológicas que acompanham o serviço público, após o mesmo ser constituído com base nos elementos anteriormente retratados, estarão inafastavelmente reunidas com a teleologia de servir ao público, também já mencionada. Assim, determinadas características, vistas do ponto de vista empresarial ou das atividades da livre iniciativa, que pareceriam desproporcionais ou excessivas para uma prestação de serviço, acabam se mostrando necessárias para as finalidades sociais propostas. O Supremo Tribunal Federal, tratando desse tema, refere a existência de um simultâneo binômio de dever-poder e poder-dever para a finalidade pública do serviço público, consoante a ementa dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº. 581.947/RO:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA. COBRANÇA. TAXA DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO E ESPAÇO AÉREO.

---

<sup>87</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DEVER-PODER E PODER-DEVER. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EM BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL 1.199/2002. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. ARTIGOS 21 E 22 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Às empresas prestadoras de serviço público incumbe o dever-poder de prestar o serviço público. Para tanto a elas é atribuído, pelo poder concedente, o também dever-poder de usar o domínio público necessário à execução do serviço, bem como de promover desapropriações e constituir servidões de áreas por ele, poder concedente, declaradas de utilidade pública. 2. As faixas de domínio público de vias públicas constituem bem público, inserido na categoria dos bens de uso comum do povo. 3. Os bens de uso comum do povo são entendidos como propriedade pública. Tamanha é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui, em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração. 4. Ainda que os bens do domínio público e do patrimônio administrativo não tolerem o gravame das servidões, sujeitam-se, na situação a que respeitam os autos, aos efeitos da restrição decorrente da instalação, no solo, de equipamentos necessários à prestação de serviço público. A imposição dessa restrição não conduzindo à extinção de direitos, dela não decorre dever de indenizar. 5. A Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica [artigo 21, XII, b ] e privativa para legislar sobre a matéria [artigo 22, IV]. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a declaração, incidental, da inconstitucionalidade da Lei n. 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná<sup>88</sup>.

Mais adiante será tratada a questão burocrática enquanto forma de gestão, fator iminente conexo à teleologia do interesse público e prisma sob o qual se analisa a incidência (ou afastamento) de fatores econômicos ou de produtividade em serviços públicos. A busca por impessoalidade e por finalidades públicas, muitas vezes divergentes de fins econômicos e particulares, empresta carga impositiva a aspectos dos serviços públicos – o caso em comento tratou da insurgência da própria administração pública local contra instalações, desapropriações e servidões administrativas de empresa pública federal para serviços de eletricidade, com idêntico raciocínio aplicável a terras particulares.

Um fator de elevada importância para os capítulos seguintes da presente pesquisa será o da aplicabilidade, ou não, do arcabouço principiológico da administração pública aos serviços notariais e registrais. O primeiro motivo é o da excessiva diferença entre os regimes, exemplo da não aplicabilidade da aposentadoria compulsória (Recurso Especial nº. 686.818/RS) a notários e registradores e da responsabilidade civil subjetiva pelos danos causados, estando

---

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº. 581.947/RO**. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25134075/embdecl-no-recurso-extraordinario-re-581947-ro-stf/inteiro-teor-124550395>. Acesso em: 10 mar. 2020.

em descompasso com o regime estampado nos artigos 37 e seguintes da Constituição Federal. O segundo motivo diz respeito à própria natureza da atividade, a qual corresponde a um ramo jurídico que paulatinamente vem conquistando autonomia científica, recebendo rol principiológico próprio e abarcando uma hermenêutica mais próxima das funções jurisdicionais do Estado que da prestação administrativa dos demais serviços públicos estatais.

Não se olvide que a teleologia social do serviço público será totalmente compatível com novas formas de participação popular, não estando limitada à estreita discricionariedade do administrador. A democratização e a participação social são temas fundamentais dentro do direito administrativo como um todo, mas especialmente no serviço público a perspectiva de aumento de participação dos usuários tem sido uma diretriz cada vez mais buscada. Um dos objetivos expressos da recente Lei 13.460/17 foi precisamente regular e incentivar a participação dos usuários na prestação do serviço público.

O mesmo também será verdade para a formação de políticas públicas, tanto que Rogério Gesta Leal<sup>89</sup> sustenta a necessidade de se encontrar maneiras de converter o poder comunicativo em poder administrativo, a fim de agregar participação social à administração da coisa pública. Nessa esteira, quando se exterioriza a vontade, de modo consciente e fundamentado, no âmbito da administração pública, tem-se a conversão do poder comunicativo em poder administrativo, viabilizando a participação social. Nas palavras do autor:

Entendemos, por fim, que a administração pública, vista como instrumento de gestão compartilhada no âmbito dos interesses públicos, tem, sim, um estatuto e finalidades dogmaticamente estabelecidas pelo sistema jurídico pátrio, em especial, na sua forma fundamental-constitucional, a serem perseguidas, não facultativamente, mas, como única possibilidade de se efetivar o Estado Democrático de Direito anunciado<sup>90</sup>.

Consoante anteriormente mencionado a respeito dos substratos que compõem a noção de serviço público, o aspecto formal de serviço público em muito se aproxima da noção de controle social, na medida em que os representantes do povo editam atos normativos que poderão inserir ou retirar determinada atividade do espaço de serviços públicos – o que será discutido e argumentado em público

---

<sup>89</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006. p. 97.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 100.

debate democrático. É necessariamente o debate democrático que chegará a decisão sobre o arrolamento das atividades estatais essenciais que a todos devem ser prestadas.

Em relação aos serviços notariais e registrais, é desafiadora a busca de encaixe em qualquer das categorias mencionadas, com vivas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, pois os referidos vêm dotados de peculiaridades únicas no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Serão prestados em caráter privado e por delegação do Poder Público, fiscalizados pelo Poder Judiciário e serão responsáveis por relevantes serviços jurídicos, que terão papel colaborativo em políticas públicas e em variados aspectos estatais, razão pela qual merecem análise pormenorizada, que será a seguir desenvolvida.

## 2 SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Com base nos fundamentos e objetivos dos serviços públicos e das políticas públicas, é preciso situar os serviços notariais e registrais de forma estrutural e funcional no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, o que não é uma questão simples. O principal desafio do tema, além da variabilidade conceitual de serviço público no Estado Democrático de Direito, é o regime híbrido que permeia as instituições notariais e registrais, sendo causa de inúmeros julgados e discussões doutrinárias, cujas consequências atingem até mesmo o âmbito tributário. O artigo 236 da Constituição Federal, base normativa utilizada pela doutrina como ponto de partida de análise da natureza dos serviços notariais e registrais, determina que esses serviços serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público. Também há especificação de que o ingresso na atividade segue o princípio republicano do concurso público e de que as normas de responsabilidade, custas e fiscalização serão especificadas por lei. *In verbis*:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses<sup>91</sup>.

Antes de se adentrar de maneira mais específica nos elementos construtores da natureza jurídica dos serviços notariais e registrais, é preciso brevemente mapear o contexto funcional atual que vem permeando a atividade. Os serviços notariais e de registros, na definição legal já referida<sup>92</sup>, são aqueles destinados a assegurar autenticidade, segurança, publicidade e eficácia aos atos jurídicos, sendo que nas notas introdutórias deste estudo faz-se breve referência à necessidade de se

---

<sup>91</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>92</sup> Artigo 1º da Lei 6.015/73 e artigo 1º da Lei 8.935/94.

armazenar e publicizar determinados fatos humanos e sociais. Entretanto, na contemporaneidade, foi redescoberta a capacidade de utilização desses serviços frente ao fenômeno da extrajudicialização e da nova doutrina notarial emergente, o que desencadeou profunda mudança e maior utilização da via extrajudicial. Após o marco da Lei 11.441/07, responsável pela introdução da possibilidade de inventário e divórcio extrajudicial, o Poder Judiciário, braço estatal responsável por fiscalizar a prestação dos serviços e seleção de notários e registradores, percebeu o imenso potencial de capilaridade, celeridade e acesso à justiça que os cartórios são capazes de efetivar.

O fenômeno da extrajudicialização possui duas faces: de um lado o uso dos serviços dos cartórios previne litígios; de outro, os profissionais do direito à frente desses cartórios podem solucionar empecilhos de alta complexidade jurídica, satisfeitos certos requisitos. Desde a promulgação da referida Lei, estima-se que o Poder Judiciário foi poupado de mais de 1,3 milhão de processos – dado referente apenas a divórcios e partilhas<sup>93</sup>.

Ao reduzir a litigiosidade, por gerar atos jurídicos de acordo com a vontade das partes e o ordenamento jurídico, o notário produz segurança jurídica e paz social. E, ao evitar o conflito, evita os custos que o conflito traria com advogados, acionamento da máquina estatal jurisdicional, produção de provas, perda temporária da total disponibilidade, ou redução de valor, do direito patrimonial litigioso etc. É negavelmente mais barata a intervenção notarial preventiva do que a solução para uma lide instaurada, a qual reclama custos econômicos e psicológicos importantes. A função notarial latina tem uma missão quase sacerdotal de evitar que a lide se produza, e toda a atuação notarial deve estar rumando nesse sentido<sup>94</sup>.

Entretanto, muitos espaços de atuação permanecem inexplorados, que teriam significativo impacto atenuante na hipertrofia do sistema judicial. Apesar de já ser bastante conhecido o cenário sobrecarregado da Justiça no Brasil, é relevante constar que o relatório Justiça em Números, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), noticiou que até o final do ano 2018 pendiam mais de setenta e oito milhões de ações. Constatou-se diminuição de 1,2% no número de ações ajuizadas em relação a 2017, bem como aumento de produtividade de 4,2% dos magistrados.

---

<sup>93</sup> ATOS em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da Justiça. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 ago. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>. Acesso em: 25 set. 2018.

<sup>94</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 103.

Houve conciliação de 12% dos processos (cerca de 4,4 milhões) e mais de 83% dos novos processos iniciaram pelas vias eletrônicas<sup>95</sup>.

A interpretação numérica dos dados leva à conclusão de que a carga de demandas ao Judiciário permanece hipertrofiada, mas que, concomitantemente, houve influxo das novas tecnologias de informação na seara judicial e que a conciliação efetuou relevante papel na diminuição de demandas. O cenário indica, ainda, propulsão de busca por meios alternativos de resolução de conflitos, sendo objeto de políticas públicas promovidas também no âmbito do CNJ, a exemplo da Política Judiciária Nacional da Resolução 125 e da Semana da Conciliação.

Afora o relevante papel que o âmbito extrajudicial poderá desempenhar nesse mister (sendo possível cogitar uma série de exemplos, que serão mais adiante analisados, como a conciliação do Provimento nº. 67 do CNJ e a própria atividade típica extrajudicial envolvendo transações), parte importante dos processos judiciais estaduais aborda assuntos nos quais cabe intervenção notarial e registral. Por exemplo, as demandas de obrigações e contratos, as mais numerosas da Justiça Estadual, representando 3,81% da carga total, podem ser evitadas com a utilização de um tabelionato de notas na lavratura de instrumentos seguros e legalizados, ou celeremente cobradas através do protesto de documentos de dívida.

Outrossim, aponta-se a tendência lançada pela Lei 11.441/07, que permitiu a realização de divórcios e inventários extrajudiciais no âmbito do tabelionato de notas. Desde o Código de Processo Civil de 1973, diversos processos judiciais estavam voltados mais à administração de interesses do que a um litígio propriamente dito – tipicamente destinados a procedimentos de jurisdição voluntária, nos quais, muitas vezes, as partes eram obrigadas a buscar intervenção judicial por simples opção do legislador. O Novo Código de Processo Civil seguiu na linha de transferência para o âmbito extrajudicial de determinados casos passíveis de resolução extrajudicial, a exemplo da dissolução consensual de união estável, usucapião extrajudicial, demarcação e divisão de terras particulares e homologação do penhor legal. Ressalve-se que este último caso preceituado ocorrerá em situações com maior grau de conflito que os primeiros, mas ainda assim o legislador optou pelo início do procedimento na via cartorária, que também gera importante

---

<sup>95</sup> JUSTIÇA em números: ano base 2018. Brasília: Conselho Nacional da Justiça, 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 abr. 2020.



constatação funcional: será possível a rogação do serviço notarial ou registral mesmo em casos de ausência de prévio consenso entre as partes, possibilitando que o equacionamento de vontades inicialmente conflitantes seja construído perante o notário ou registrador.

Os mais marcantes exemplos desse fenômeno de intervenção notarial e registral com escopo de obtenção de consentimento, de maneira imparcial e aconselhando juridicamente as partes, estão localizados na seara do direito urbanístico. Em um plano de interesses preponderantemente singulares, o artigo 18<sup>96</sup> do Provimento nº. 65 do CNJ, relativo ao procedimento de usucapião extrajudicial, determina que o oficial de registro de imóveis, caso seja apresentada impugnação, tentará promover conciliação ou mediação entre as partes. Já na seara dos interesses urbanos coletivos, o artigo 21<sup>97</sup> da Lei de Regularização Fundiária possui dispositivo similar, no sentido de que, em caso de impugnação, serão buscadas maneiras extrajudiciais de resolução do embate.

Essa breve descrição funcional demonstra a modificação teleológica das atividades notariais e registrais no Estado Democrático de Direito brasileiro. Historicamente, a intervenção notarial e registral se fazia presente nos mais diversos aspectos da vida humana, sendo encontrada em atos existenciais (nascido, casar, falecer, etc.), atos patrimoniais e negociais (incorporações, alienações, operações de crédito, etc.) e, até mesmo, atos processuais jurisdicionais (atas notariais, penhoras, protestos, etc.). Tradicionalmente, esses serviços de segurança jurídica atendiam necessidades amplas e genéricas do corpo social civil, com ênfase no armazenamento e preservação de informações relevantes. Paulatinamente, buscando-se dar maior juridicidade a tais informações através de aplicação do

---

<sup>96</sup> Prov. 65/17, “Art. 18. Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial da usucapião apresentada por qualquer dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, por ente público ou por terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis tentará promover a conciliação ou a mediação entre as partes interessadas.” (CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Provimento nº. 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento\\_65\\_14122017\\_19032018152531.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020).

<sup>97</sup> Lei 23.465/17, “Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.” (BRASIL. **Lei nº. 23.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 20 mar. 2020).

princípio da legalidade e, contemporaneamente, constata-se a expansão da intervenção notarial e registral, bem como a atuação em interoperabilidade com outros agentes públicos.

O ingresso de atos jurídicos no sistema atual dos cartórios brasileiros não é satisfeito por mera transcrição mecânica. Haverá processo de complexa adequação a regras e princípios jurídicos (que vão desde a análise da capacidade civil das partes até a plena realização juridicamente válida dos atos pretendidos), chamado de qualificação. Sendo plenamente válido, eficaz e juridicamente adequado, o ato jurídico alcançará um nível de regularidade pleno em todos os aspectos, sejam civis, tributários ou penais. Assim, além de representar um processo judicial a menos no já hipertrofiado sistema judicante, a transparência, a confiabilidade e a interconectividade com demais órgãos públicos concretizam a legalidade e a ética, a fim de que o direito não seja apenas um simbolismo<sup>98</sup> desprovido de eficácia.

É relevante, sob essa ótica, a transversalidade de regramentos jurídicos que se farão presentes em um ato extrajudicial, pois a serventia deve observância ao direito administrativo enquanto regime de prestação do serviço, mas, concomitantemente, muitos dos atos praticados estarão conexos ao direito civil, processual ou empresarial. Daniel Hachem<sup>99</sup> explica que o âmbito administrativo possui natural vocação à concretização genérica de direitos fundamentais em sua atuação, pois será direcionada à sociedade e não a um caso específico de conflito.

Embora a concretização de justiça através da extrajudicialidade seja mais facilmente perceptível em causas de tradicional atuação judicial (como já se mencionou sobre divórcios e inventários), mesmo os atos mais simples, como um reconhecimento de firmas, concretizam aquilo que Afonso Celso Rezende e Carlos Brasil Chaves<sup>100</sup> referem como Justiça Notarial, ao repelir falsificações, afastar malversores, imprimir segurança, buscar equidade e bem comum, atuar na esteira da estrita legalidade e realizar a justiça. Em outras palavras, a profilaxia

---

<sup>98</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. p.101.

<sup>99</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

<sup>100</sup> REZENDE, Afonso Celso; BRASIL CHAVES, Carlos Fernando. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 53.

juridicamente qualificada representará o empréstimo de legalidade a determinada relação jurídica sem a necessidade de ajuizamento de nova ação judicial.

O sistema jurídico brasileiro, no entanto, passa por uma fase de recente modificação dessa perspectiva da atuação extrajudicial. Além da contextualização como agente de juridicidade e segurança dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro, capaz de participar de políticas públicas jurídicas concretizadoras de direitos fundamentais, é preciso ter em mente que a estrutura do sistema jurídico não é um estudo finalizado em si, mas percebido através da ótica da funcionalidade, com a constante busca e aprimoramento de instrumentos para a consecução dos objetivos do Estado e dos ideais do Poder Constituinte. Norberto Bobbio<sup>101</sup>, nos anos 1960, publicou obra intitulada “Dalla Struttura Alla Funzione”, na qual explica que o direito se dedicou excessivamente ao estudo de estruturas, por influência de Hans Kelsen. Apesar da importância da teoria pura do direito para a compreensão da dogmática jurídica, o estudo da função dos institutos jurídicos não merece ficar em plano secundário. Nesse início de terceiro milênio, os institutos notariais e registrais devem se desprender de abordagens estritamente estruturais e ingressar numa perspectiva funcional e sistêmica.

Existem novos e diversos rumos possíveis na área transversal entre o direito notarial e registral e os institutos já consolidados de direito público, sendo que as experiências anteriores denotam potencial de mudanças e proposições construtivas para a esfera extrajudicial. Como classificado na doutrina de Celso Campilongo<sup>102</sup>, os registradores e notários podem ser vistos como os *gatekeepers* da ordem jurídica e econômica (este autor, particularmente, considera direito e economia como sistemas autorreferenciais e autopoieticos, conforme propôs Niklas Luhmann, mas com ponte de interconectividade através dos cartórios, dado que muito da intervenção notarial ocorre em negócios privados). Trata-se de um progresso evolutivo que as funções apresentam em relação ao sistema jurídico e social no qual estão inseridas.

Na perspectiva da funcionalização, por exemplo, um registro imobiliário não é simples arquivamento de um documento, mas sim a concretização da legislação civil de direitos reais, o fiel repositório de segurança jurídica e a mais confiável e

---

<sup>101</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. São Paulo: Manole, 2007.

<sup>102</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 91.

importante base de dados que a população e o Poder Público podem utilizar. Um ato notarial não é mera escrita de vontades declaradas, mas sim a formalização de um ato jurídico conforme a lei e o direito, com aconselhamento e assessoria das partes<sup>103</sup>, qualificando suas vontades de acordo com os mais diversos preceitos legais (civis, tributários e administrativos), eternizando seguramente os pactos travados, interligando-os com bases de dados nacionais, tudo com ampla e facilitada publicidade. Além do poder da efetividade e da publicidade, a intervenção notarial e registral é ainda mais forte quando se observa o fenômeno da qualificação jurídica, a ser mais adiante analisado.

Nesse aspecto qualificativo, as inter-relações entre o sistema de cartórios e os serviços públicos, bem como com o deslinde de determinadas políticas públicas sob permanente fiscalização do Poder Judiciário, denotam ampla gama de potencialidades de exploração científica, aplicação prática e interpretação criativa. Trata-se de emprestar inéditas funcionalidades ao sistema já consolidado e existente em todo o território nacional.

No entanto, mesmo diante do atual cenário operacional dos serviços notariais e registrais, não se deve olvidar que são atividades pré-jurídicas e pré-estatais, cabendo separar alguns pontos históricos de relevante interesse e importantes para a fundamentação das contemporâneas formas de atuação. Essa abordagem permitirá também melhor clarificação do arcabouço normativo aplicado à atividade, analisando seu posicionamento nas fronteiras entre o serviço público e a atividade jurídica.

## **2.1 Aspectos internacionais, históricos e conceituais dos serviços notariais e registrais**

O historiador Yuval Noah Harari<sup>104</sup> revela que, no momento em que os números da sociedade e da produção humana superaram a capacidade de armazenamento da memória do *homo sapiens*, criou-se um método chamado de

---

<sup>103</sup> Ou até mesmo, dependendo do caso concreto, atuando como equalizador imparcial na contratação entre partes econômica ou tecnicamente desiguais, evitando ônus ou perdas em excesso para a parte vulnerável, servindo de permanente assessor jurídico momentaneamente em transações imobiliárias.

<sup>104</sup> HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve história da humanidade**. 38. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018. p. 130.

escrita. O primeiro documento escrito e assinado que se tem notícia não é um texto científico, poema, ensinamento ou história, e nem foi feito por algum rei, sacerdote ou cientista: trata-se de uma tábua de argila com contagem de grãos de cevada coletados, assinada por um escriba chamado “Kushim”, com data aproximada de 3.000 a.C.. A maioria dos mais antigos documentos que se tem notícia relata informações econômicas, como impostos, dívidas ou títulos de propriedade, através dos quais se busca segurança de informações em uma sociedade de números superiores à capacidade regular de memória humana. Paulatinamente, essa coleta e imortalização de informações tornou-se o principal fator de empoderamento do ser humano como espécie, permitindo que todo tipo de informação e conhecimento seja registrado e acessado por diversas pessoas em diferentes momentos cronológicos.

Nessa senda, o surgimento das atividades notariais e registrais confunde-se, em realidade, com o da sociedade civilizada humana, constituindo atividade pré-jurídica<sup>105</sup>. Sejam os escribas egípcios, os *mnemons* gregos, ou os *tabeliones* romanos, sempre foi necessário um indivíduo letrado e que inspirasse confiança tanto do povo quanto dos governantes para imortalização de fatos, negócios, legislações e a própria história<sup>106</sup>. Através de controles de propriedade, transações, negócios e registros, a sociedade humana conseguiu crescer cada vez mais de maneira ordenada, abandonando o modo de viver dos caçadores e coletores nômades, cuja convivência se limitava a círculos de apenas dezenas de pessoas. Por exemplo, com os registros de plantações, estações climáticas e estoques de alimentos, era possível aos egípcios preverem secas, preparar guerras e calcular armazenamentos. A partir da sistematização escrita dos diversos atos e fatos sociais era possível se obter publicidade e segurança.

As civilizações com lastro escrito de história contaram sempre com alguma forma de instrumentalização notarial confiável e o direito acompanhou a regulação desses importantes serviços. As Ordenações Alfonsinas, surgidas no século XV, ao Título XXXV do Livro I, dispunham detalhadamente sobre as funções dos tabeliães, tais como escrituras públicas e procurações. A famosa carta do escrivão Pero Vaz de Caminha, primeiro documento escrito redigido no Brasil, era uma ata notarial, documento em que o tabelião narra objetivamente fatos constatados em sua

---

<sup>105</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 25.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 26.

presença – transformando em história documentada e datada um registro que, ao momento de sua lavratura, poderia parecer mera formalidade legal destinada a informar monarcas sobre a operação.

São largamente os documentos notariais que fornecem subsídios históricos da civilização e das tradições jurídicas, a exemplo do documento mais antigo do Arquivo Nacional da Torre do Tombo de Portugal (na qual também está armazenada a Carta de Pero Vaz de Caminha), que é a dotação de uma igreja que um pai fez a seus três filhos, do ano 915<sup>107</sup>. A confiabilidade desse lastro histórico deriva da sistemática notarial e registral. A constante evolução e aperfeiçoamento desses serviços – perpassando importantes marcos tais como a fixação de suas bases científicas na Escola de Bolonha no Século XIII e a extinção da hereditariedade da função na Revolução Francesa de 1789 – criam alicerces para as características peculiares que possuem hoje, como local de encontro entre atividade jurídica, serviço público e políticas públicas, sob a fiscalização do Poder Judiciário.

Dizer que os serviços notariais e registrais são atividades pré-jurídicas, surgindo antes mesmo de se conceber um Estado nos contornos modernos, implica verificar que surgiram da busca social por alguma espécie de segurança de informações e estabilidade de relações, seja em relações humanas, seja em registros e controles de propriedade. Foi a necessidade humana, em agrupamentos cada vez maiores, que propiciou a criação do notariado e dos registradores e, nos atuais moldes, existe direta influência e colaboração dos serviços notariais e registrais com a atuação do Estado nos mais diversos níveis (pois a criação de um Estado não apagou a necessidade humana por segurança e estabilidade). O que ocorreu foi uma expansão do uso do notariado e dos registradores e ampliou sua interconectividade com a malha de serviços prestados diretamente pelo Estado contemporâneo. Da mesma forma que o serviço de apostilamento notarial poderá facilitar e agilizar a legalização de um documento no estrangeiro, ou que os comunicados de causa de óbito por parte dos registros civis alertem ao Estado sobre potencial risco à saúde pública de uma área, poderão os ofícios de registro de imóveis detectar e colaborar com a regularização urbana, podendo ser considerados importantes agentes das políticas públicas de regularização fundiária.

---

<sup>107</sup> DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1, p. 63.

Para o ser humano, a memória do passado e o planejamento do futuro dizem respeito à essência da racionalidade, surgida em superação ao estado natural inicial em que se viviam em tribos de caçadores e coletores nômades. Esses fundamentos sociais, ao longo da história e chegando à contemporaneidade, permitirão o surgimento de um Estado que, ao longo de democráticos debates e superando eventuais retrocessos, constitui-se democrático e social e em constante aperfeiçoamento.

O mais atual modelo de Estado Democrático continuará possuindo a mesma necessidade que o mais antigo faraó egípcio possuía em seu mister: segurança de informações sobre diversos aspectos sociais, em vista à estabilidade das relações. Justamente no passado remoto do Egito, como responsável por redigir atos jurídicos do povo e do monarca, por controlar titulação de propriedades e produções agrícolas e, até mesmo, por regular as sucessões hereditárias, havia o mais prisco antepassado do notário, qual seja, o escriba<sup>108</sup>.

Max Weber<sup>109</sup> destaca as funções criadoras de direito exercidas pelo uso de papéis representativos de transações, mencionando que na Grécia houve grande interesse público na documentação de negócios, que mais tarde influenciariam decisivamente o direito romano, sendo que “a instituição do tabelião (notário) veio da parte oriental do Império para o ocidente”. O surgimento dessas técnicas legais de segurança jurídica de transações foram fomentadas especialmente pelos centros de comércio, sendo que os tabeliães exerceram força na criação de instrumentos adequados, enquanto o direito alemão tinha preocupação com o simbolismo (geralmente a entrega dos papéis simbolizava a entrega das coisas negociadas), no direito inglês, o selo exercia papel importante.

Relevante marco histórico e internacional se deu na Revolução Francesa, a partir da qual foram abolidas a venalidade e a hereditariedade dos ofícios notariais, extinguidos os notários reais e senhoriais e instituída a obrigatoriedade de concurso público para ingresso na carreira, com idade mínima de 25 anos e no mínimo 8 anos de prática. Os efeitos da Revolução Francesa foram sentidos em outros países, sendo que Bélgica e Luxemburgo adotaram normatizações semelhantes às francesas. Na Hungria, a partir de 1874, passou a vigorar legislação segundo a qual,

---

<sup>108</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 26.

<sup>109</sup> WEBER, Max. **O Direito na economia e na sociedade**. São Paulo: Ícone, 2011. p. 123-124.

para ingresso na função de notário, deveria haver prévia aprovação no exame para advogado ou para juiz, além de dois anos de prática no exercício da profissão e o notário húngaro poderia ser autorizado a lavrar atos em línguas diversas, as quais fossem do seu conhecimento, caso as partes solicitassem<sup>110</sup>.

Em países germânicos de maneira geral, tais como a então Prússia, Áustria e Hungria, o sistema registral adotado foi radical, pelo qual a transmissão da propriedade e a constituição de direitos reais estavam subordinados ao registro territorial, não bastando os contratos entre as partes<sup>111</sup>. Na Itália, o notariado permaneceu com regulamentações divididas por regiões até o ano de 1875, quando recebe regime unificado e o tabelião de notas passou a ser considerado não um funcionário público, mas um particular que recebe a delegação estatal para o desempenho de função pública. Para tal delegação, deve ser formado em Direito, não possuir condenação criminal e ser aprovado com concurso público<sup>112</sup>. Na Espanha, desde 1862, o notariado é regulado pela Lei do Notariado, sendo determinado que o profissional seja formado em Direito, com a diferença de ser funcionário público e subordinado ao Ministério da Justiça<sup>113</sup>.

A situação do notariado português, entretanto, foi mais delicada. Inicialmente regulado pelas ordenações do Reino, e por conta de uma série de leis editadas em 1801, era preciso apenas comprovar um curso de diplomática e prestar caução a fim de assumir a função. No ano de 1900, os notários passaram a ser considerados funcionários públicos e somente em tempos recentes, ano de 2004, houve a privatização da função, com exigência de formação em direito e aprovação em concurso público<sup>114</sup>.

Em 1974, no XVI Congresso Internacional do Notariado Latino, concluiu-se pela existência de três tipos de notariado no mundo: o modelo livre, adotado principalmente pelos Estados Unidos; o modelo latino, adotado pela maioria do mundo ocidental; e o administrativo, típico de regimes socialistas. Após os debates, enfim, adotou-se o modelo latino de notariado e de registradores, providos através de concurso público a profissionais do direito (posto que é da delegação pública que

---

<sup>110</sup> WEBER, Max. **O Direito na economia e na sociedade**. São Paulo: Ícone, 2011. p. 37, 198.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>113</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 41.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 44.



deriva a fé pública da função), estabelecendo *numerus clausus* e base territorial para a atuação de cada profissional a fim de permitir controle da atividade<sup>115</sup>. O cenário de Portugal teve parcela de influência no sistema brasileiro inicial, especialmente por conta das Ordenações do Reino, mas diversas peculiaridades os diferenciam.

Leonardo Brandelli<sup>116</sup> adiciona, conforme entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 78.570/PR<sup>117</sup>, que as Ordenações do Reino e demais legislações portuguesas desfrutaram de ampla vigência no Brasil no período inicial, pois a Lei de 20 de outubro de 1823 previu expressamente tal importação legislativa, até que outra a revogasse. Dessa maneira, os requisitos para escritura pública, por exemplo, só foram ser regulados pelo Código Civil de 1916, permanecendo em vigor, até então, as Ordenações Filipinas. Todavia, o início do período colonial, ainda não influenciado pelo republicanismo da Revolução Francesa, foi marcado pela nomeação livre de tabeliães por parte da autoridade do Rei, sendo delegação vitalícia, hereditária e passível de compra e venda<sup>118</sup>.

Em 1930, de outro lado, o discurso político buscava a completa funcionalização do notariado, que resultaria em regime profissional totalmente estatizado, característica que a experiência portuguesa comprovou prejudicar o funcionamento da economia a nível nacional. No entanto, naquela ocasião, não se logrou êxito em transformar notários e registradores em funcionários públicos e, justamente nesse período de reformas administrativas, foi introduzida a burocracia, o que se verá mais adiante.

---

<sup>115</sup> JARDIM, Mónica. A privatização do notariado em Portugal. In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1, p. 401, 420.

<sup>116</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 58.

<sup>117</sup> Ementa: ESCRITURA PÚBLICA: VENDA DE QUOTA-PARTE DE IMÓVEL. INSTRUMENTO LAVRADO POR ESCRIVENTE SEM A SUBSCRIÇÃO DO TABELIAO OU OFICIAL MAIOR, EM DESATENÇÃO AO CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. VÍCIOS OUTROS QUE O INVALIDAM, PELAS EMENDAS NELE INTRODUZIDAS, AS QUAIS AFETAM A SERIEDADE DO ATO JURÍDICO ASSIM LAVRADO. II. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, PARA RESTABELECER A SENTENÇA. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário nº. 78.570/PR**. Relator Min. Carlos Thompson Flores. Brasília, 18 de outubro de 1974. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=173974>. Acesso em: 14 maio 2020).

<sup>118</sup> BRANDELLI, op. cit., p. 66.

Prosseguindo naquilo que Leonardo Brandelli<sup>119</sup> reputa como “linha de confusão”, os notários e registradores passaram a ser tratados como serventuários da justiça, compondo o que se chama até hoje de “foro extrajudicial”, à semelhança de antigos diplomas legais que incluíam advocacia e Ministério Público em normas de organização judiciária. Além das dificuldades que tal postura impõe ao correto exercício da profissão, diminuindo ou impossibilitando a liberdade jurídica de apreciação da juridicidade das múltiplas situações que podem se apresentar, o próprio direito administrativo restou com dificuldades classificatórias em relação à pessoa dos notários e registradores. Situação que restou esclarecida por Hely Lopes Meirelles, ao diferenciar agentes administrativos, honoríficos, políticos e delegados<sup>120</sup>.

Somente com a Constituição Federal de 1988 consolidou-se a imprescindibilidade do concurso público, através do já mencionado artigo 236, regulado pela Lei 8.935/94, prevendo uma série de exigências<sup>121</sup> e valorizando concomitantemente o aspecto jurídico na formação do profissional notarial e registral e a gestão privada, que se faz necessária diante das marcantes diferenças entre os Municípios brasileiros, impossibilitando o estabelecimento de um regime jurídico único sem onerar o erário.

Historicamente, como se percebe, os serviços notariais e registrares ostentaram caráter privado, mesmo em épocas nas quais não se cogitava uma prestação de serviços públicos por meio de concessão ou permissão. O que sempre existiu foi a necessidade de disseminação de acesso à segurança necessária para a documentação de determinados fenômenos da vida social. A esfera governamental da sociedade (sejam os reis da Europa, sejam os faraós egípcios) exercia certa medida de controle sobre os encarregados de atividades notariais e registrares, mas, ao mesmo tempo, essas atividades só poderiam ocorrer em contato direto com a população. Ainda, a atividade exercida jamais será materialmente igual para cada

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>120</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 71.

<sup>121</sup> Lei 8.935/94, “Art. 14. A delegação para o exercício da atividade notarial e de registro depende dos seguintes requisitos: I - habilitação em concurso público de provas e títulos; II - nacionalidade brasileira; III - capacidade civil; IV - quitação com as obrigações eleitorais e militares; V - diploma de bacharel em direito; VI - verificação de conduta condigna para o exercício da profissão.” (BRASIL. Lei Orgânica de Notários e Registradores (1994). **Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 20 mar. 2020).

pessoa, pois cada caso de intervenção notarial ou registral será essencialmente único.

A análise e a eventual subsunção jurídica desse retratado fenômeno humano de busca por segurança, publicidade e legalidade torna-se complexa nesse caso, pois não se está diante de tentativa de classificação de um sistema ou forma jurídica recentemente criada pelo administrador ou pelo legislador, mas sim de uma atividade que vem sendo desempenhada desde muito antes de se conceber um Estado. O desenvolvimento da função, sendo desprendido da análise de litígios, esteve separado da função jurisdicional, mas não por isso desconexo da ordem jurídica, a qual nunca deixou de nortear o exercício do mister notarial e registral. Ressalve-se que, proporcionalmente ao surgimento das leis e da maior complexidade da sociedade humana, mais laboriosa e intrincada se torna a função de legalizar e formalizar as diversas operações sociais.

Sob o prisma da gestão da unidade prestadora de serviços notarial e registral e do direito contemporâneo, tem-se o que Ricardo Dip<sup>122</sup> chama de binômio tensivo entre gestão privada e serviço público. Pois, ao passo em que os atos sob intervenção notarial e registral constituem fontes de inegável e importante interesse público, a gestão das serventias segue regime privado semelhante ao empresarial (v.g. contratação de funcionários sob regime da CLT, diretamente no CPF do titular da delegação, responsabilidade pessoal deste, contabilidade própria, sujeição ao Imposto de Renda modalidade pessoa física, responsabilidade pela aquisição dos insumos de serviço, instalação e manutenção de infraestrutura, etc.). Existe grande interesse público na correta prestação de serviços notariais e registrais, tanto por parte do Estado quanto por parte da sociedade<sup>123</sup>, e a interpretação gramatical da Constituição e da Lei remontará à ideia de serviço público em uma primeira leitura.

Entretanto, como já foi exposto, a avaliação de existência de efetivo serviço público demandará presença dos elementos, ou substratos, formal, orgânico e material. É preciso ressaltar que um dos principais fatores de dificuldade de encaixe

---

<sup>122</sup> DIP, Ricardo. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 28.

<sup>123</sup> Não se ignora que a sociedade é parte integrante do Estado, porém os interesses de ambos serão atendidos de maneiras diversas pelas atividades notariais e registrais. Enquanto os particulares buscam, no geral, a legalidade e a segurança de diversos atos e negócios jurídicos, o aparelho estatal terá benefícios mais focalizados no intercâmbio de informações, políticas públicas e fiscais, dentre tantas outras diversas do interesse imediato daquele que busca pelo serviço notarial e registral.

dos serviços notariais e registrais como modalidade de serviço público (ainda que especializado) reside no forte caráter jurídico do desempenho da função. Há profusas vozes doutrinárias que apontam para essa característica peculiar das funções notariais e registrais, ainda que seu exercício seja direcionado ao amplo público – efetivamente, à população como um todo, pelo menos no que diz respeito aos registros de nascimento e óbito.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>124</sup>, em parecer específico sobre a confrontação conceitual entre serviços públicos e atividades notariais e registrais, afirmou que não há o elemento material necessário para a subsunção dos “serviços” notariais e registrais como serviços públicos, sendo o âmbito extrajudicial melhor qualificado como o desempenho de uma atividade jurídica. Embora sejam de delegação constitucionalmente obrigatória, por força do artigo 236 da Constituição Federal, há apenas a transferência do “exercício” das funções.

Ocorre uma investidura em poderes públicos, pois parte do Estado e *nemo transfere potest plus quam habet* (a ninguém é dado transferir mais que possui), sendo para tanto considerados “agentes públicos” como categoria mais ampla possível. No entanto, notários e registradores não são custeados pelos cofres públicos, sendo que o Estado não os opera com recursos materiais ou humanos, apenas delega a atividade como ato sucessivo de concurso público. “O delegável a um notário ou registrador, evidentemente, não é a totalidade da atividade notarial ou registral pública do país”, não existindo “um serviço”, mas múltiplas unidades, com determinadas bases territoriais e todas juntas formam a função pública notarial e registral<sup>125</sup>. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>126</sup>, nessa linha de raciocínio, compara as atividades notariais e registrais com a função desempenhada pelo Poder Judiciário, sendo que o Poder é uno, mas seu exercício será dividido em múltiplas unidades pelo país para o desempenho da função dentro de cada delimitação.

---

<sup>124</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registro e a delegação para provimento desses serviços. *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1, p. 67.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 69-70.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 69-70.

Nessa senda, o processualista italiano Francesco Carnelutti ensinava que “*tanto più notaio, tanto meno giudice*” (quanto mais notário, menos juiz) <sup>127</sup>. No exercício de sua função, o notário intervirá nos negócios jurídicos celebrados, orientando as partes sobre como formalizar o ato pretendido de maneira mais eficiente e econômica, atribuindo confiança pública a uma relação privada (por vezes, travada entre desconhecidos). Essa interferência legalizadora da vontade juridicamente formalizada representará fonte de benefícios econômicos para o setor privado, relação que é analisada com profundidade por Celso Campilongo <sup>128</sup>, especialmente considerando o notário como o *gatekeeper* dos negócios jurídicos sob sua fiscalização, com essencial fator de confiança para as partes contratantes, bem como equalizador de situações de vulnerabilidade.

Em análise comparativa quanto à juridicidade da função, de um ponto de vista ontológico, as funções do magistrado e dos tabeliães e oficiais de registro ocorrem em cenários fáticos bastante diferentes, pois o juiz atua perante um conflito e substitui a vontade das partes, enquanto o notário trabalha com partes concordes e formaliza a vontade utilizando os corretos instrumentos legais <sup>129</sup>. Semelhante paradigma pode-se traçar com a advocacia: o advogado é o profissional do direito habilitado para formalizar pedidos, com base no Direito, filtrando a situação fática de conflito que lhe é trazida pelas partes. Por exemplo, diante de um caso de desavenças comerciais, caberá ao causídico analisar se é mais adequado ingressar com uma ação de cobrança, uma cautelar ou uma execução, com base no caso concreto que o cliente relatar. Do mesmo modo, diante de um solicitante que deseja efetivar uma transferência imobiliária, o tabelião de notas será o profissional do direito que analisará, dentre as centenas de possibilidades jurídicas, se o negócio a ser entabulado será uma compra e venda, uma doação, uma permuta ou outro, seguindo o Direito. Em nenhum dos casos se vislumbra prestação material fornecida diretamente à coletividade, mas sim maneiras e cenários diferentes de aplicação do Direito.

---

<sup>127</sup> FUNZIONE notarile. **Portal Notarile**, [s.l.], c1999. Disponível em: [http://www.notaio.org/funzione\\_notarile2.htm#.V7HpuPkrKHs](http://www.notaio.org/funzione_notarile2.htm#.V7HpuPkrKHs). Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>128</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 34.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 140.

No plano axiológico, nessa esteira, as funções judicantes e notariais e registrais que os referidos profissionais exercem possuem semelhanças dignas de nota. Ambos são profissionais do Direito, aprovados em concursos públicos de múltiplas etapas executados pelo Poder Judiciário, gozando de independência no exercício de suas funções. José Renato Nalini<sup>130</sup> vai além, inclusive, mencionando que enxerga similitude que caminha para verdadeira identidade, pois a função do notário e do registrador não são estranhas à função do Juiz, com o ministério de conferir segurança jurídica, estabilizar relações e pacificar e harmonizar o convívio. Por sua vez, Marcelo Augusto Santana de Melo<sup>131</sup>, ao lembrar que a fiscalização pelo CNJ, após a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, recai sobre o Poder Judiciário e sobre os serviços notariais de registro em igualdade de condições, considera que “não é nenhum absurdo jurídico dizer que a qualificação registral, cotejando-se com outros sistemas registrários, equivale a uma sentença de mérito de primeira instância anômala, já que não gera coisa julgada”.

Abordando semelhanças e diferenças entre as atividades do magistrado, do notário e do registrador, Milton Lamanauskas<sup>132</sup> inicia indicando que o notário será buscado pelas partes para administrar a justiça e o direito em situação de concordância, quando irá proceder à fundamentada apreciação da situação. Nesses casos, gozando de inamovibilidade e irrevogabilidade de sua nomeação à função, o profissional produz, por fim, o que Ricardo Dip<sup>133</sup> chama de “sentença prudencial de qualificação”. Em pontos de diferença, Milton Lamanauskas<sup>134</sup> adiciona que o notário, ao contrário do magistrado, possuirá o dever de aconselhamento e que titulares extrajudiciais não compõem os quadros de pessoal do Estado, contando

---

<sup>130</sup> NALINI, José Renato. Prefácio. *In*: REZENDE, Afonso Celso; BRASIL CHAVES, Carlos Fernando. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 28.

<sup>131</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 396.

<sup>132</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. *In*: DEL GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli (coord.). *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 165.

<sup>133</sup> DIP, Ricardo. *In*: DEL GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli (coord.). *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016.

<sup>134</sup> LAMANAUSKAS, *op. cit.* Apesar de não ser objeto da presente pesquisa, acrescenta-se certa medida de polêmica a esta afirmação diante do surgimento, na seara processual civil, do chamado princípio da cooperação, pelo qual o magistrado e as partes terão maiores deveres de comunicação mútua para o deslinde cooperativo do processo. Entretanto, permanece ao magistrado o dever de distanciamento da lide, ao passo em que o tabelião adentrará minúcias do caso concreto para aconselhar as partes, especialmente em se tratando de negócios relativos a direitos reais imobiliários.

com gestão privada, escolhendo seus colaboradores e arcando com despesas trabalhistas e previdenciárias, bem como responsabilidade pelas despesas que a prestação do serviço demanda.

Tratando especificamente sobre a questão da confrontação conceitual com a noção de serviço público, em junho de 2005, sob relatoria do então Ministro Carlos Ayres Britto, foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3151 do Estado do Mato Grosso na qual se questionavam dispositivos de lei estadual que instituíram taxa de fiscalização sobre os atos praticados pelos serviços notariais e registrais. Ainda, a lei declarava a nulidade dos atos praticados sem o referido selo de fiscalização – dispositivo declarado inconstitucional por violação de competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Por conta dos diversos pontos de interesse e da complexidade da questão, transcreve-se a íntegra da extensa ementa do acórdão em questão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.033/2003, DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE INSTITUIU O SELO DE CONTROLE DOS ATOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES, BEM COMO PARA OBTENÇÃO DE MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA QUANTO À AUTENTICIDADE DOS RESPECTIVOS ATOS. I – Iniciativa: embora não privativamente, compete ao Tribunal de Justiça deflagrar o processo de elaboração de leis que disponham sobre a instituição do selo de controle administrativo dos atos dos serviços notariais e de registro (alínea “d” do inciso II do art. 96 c/c § 1º do art. 236 da Carta Federal). II - Regime jurídico dos serviços notariais e de registro: a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias

extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. III – Taxa em razão do poder de polícia: a Lei matogrossense nº 8.033/2003 instituiu taxa em razão do exercício do poder de polícia. Poder que assiste aos órgãos diretivos do Judiciário, notadamente no plano da vigilância, orientação e correção da atividade em causa, a teor do § 1º do art. 236 da Carta-cidadã. É constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de fiscalização da atividade notarial e de registro a órgão público e ao próprio Poder Judiciário. Inexistência de desrespeito ao inciso IV do art. 150; aos incisos I, II e III do art. 155; ao inciso III do art. 156 e ao inciso III do art. 153, todos da Constituição Republicana de 1988. IV – Percepção integral dos emolumentos: a tese de que o art. 28 da Lei federal nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios) confere aos notários e registradores o direito subjetivo de receber integralmente os emolumentos fixados em lei jaz circunscrita às fronteiras do cotejo entre normas subconstitucionais. Assim, por se constituir em confronto que só é direto no plano infraconstitucional mesmo, insuscetível se torna para autorizar o manejo de um tipo de ação de controle de constitucionalidade que não admite intercalação normativa entre o diploma impugnado e a Constituição República. V – Competência legislativa e registros públicos: o § 1º do art. 2º do diploma legislativo em estudo cria um requisito de validade dos atos de criação, preservação, modificação e extinção de direito e obrigações. Imiscuindo-se, ipso facto, na competência legislativa que a Carta Federal outorgou à União (CF inciso XXV art. 22). Ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade, tão-somente, do § 1º do art. 2º da Lei nº 8.033/03, do Estado do Mato Grosso<sup>135</sup>.

O julgado inicia com a premissa teórica de não se estar diante de uma atividade material de prestação à coletividade, mas sim de uma atividade jurídica de cunho estatal e, portanto, de regime diverso das concessões e das permissões, não se permitindo delegação notarial à pessoa jurídica empresarial. Ainda como consequência, não há que se falar em procedimento licitatório e nem em cláusulas contratuais que normatizem a delegação da atividade, o que ocorreria caso a outorga seguisse os termos da Lei 8.666/93, que regula as licitações no Brasil. Prosseguindo nas peculiaridades, a fiscalização da atividade se dá não pelo Poder Executivo, mas pelo Judiciário, legitimando a instituição do sistema de selos administrativos para fins de fiscalização, incrementando a segurança e o controle sobre os atos praticados.

Cabe ainda referir o julgamento de inconstitucionalidade do dispositivo da lei estadual que declarava nulo o ato praticado sem o selo de fiscalização, usando

---

<sup>135</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.151/MT**. Relator Min. Carlos de Britto. Brasília, 08 de junho de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363325>. Acesso em: 23 mar. 2020.



como argumento a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Entretanto, também seria cabível o mesmo argumento sob o ponto de vista do direito civil, também competência legislativa privativa da União, e claramente coerente com a ideia de unificação nacional das regras civis. É plausível considerar a aplicabilidade dessa interpretação, pois a própria ementa do julgado constou que a lei estadual, ao exigir selo eminentemente administrativo para a perfeição do ato jurídico, criou requisito novo para a validade de direitos e de obrigações, o que seria campo dedicado ao direito civil. Essa compreensão vem em reforço da ideia de transversalidade da área notarial e registral, em especial nos atos relativos a direitos reais imobiliários.

Deve-se ressaltar que é relevante para o objeto da presente pesquisa a noção de diferenciação de regimes normativos entre Estados da federação e o alcance do poder criativo das normas administrativas. As consolidações normativas notariais e registrais elaboradas pelos Tribunais de Justiça dos Estados frequentemente criam procedimentos e requisitos com vistas à validade dos atos notariais e registrais. Na maior parte dos casos, trata-se de interpretação do arcabouço normativo já existente, mas deve ser enfrentada a polêmica da eventual criação de casos de nulidade, por consequência das referidas normas administrativas, de atos civis reais e obrigacionais praticados pelas partes e levados ao sistema extrajudicial em busca de legalidade e de segurança jurídica. Além do interesse sobre o controle da atividade, muitos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça podem ser considerados inovadores do ordenamento jurídico a nível nacional.

Para que efetivamente se constate a complexidade desempenhada pelas funções extrajudiciais, bem como o estabelecimento de bases para análise de suas possibilidades de atuação, brevemente se deve estudar as funções específicas de cada modalidade de serventia de acordo com suas principais atribuições, com especial atenção aos serviços de tabelionatos de notas e de registros de imóveis. A partir do elenco dessas funções será possível a cogitação sobre os traços da chamada qualificação notarial e registral, bem como o estudo da capilaridade territorial dos serviços e o porquê de sua importância.

### 2.1.1 Tabelionatos de Notas

As competências exclusivas dos tabeliões de notas estão elencadas no artigo 7º da Lei 8.935/94, o qual inclui a lavratura de escrituras, procurações e testamentos públicos, bem como atas notariais, reconhecimentos de firmas e autenticações de cópias. Apesar destes atos serem praticados há mais tempo pelos cartórios de notas, hoje as serventias notariais são a especialização cartorária com maior aptidão para a absorção de outras atribuições, dada a grande aproximação com a sociedade e a existência de verdadeiro poder geral de autenticação. O artigo 6º da Lei Orgânica determina, com redação aberta e demonstrativa de cláusula geral, que compete aos notários formalizar juridicamente a vontade das partes, autenticar fatos e intervir nos negócios jurídicos em que as partes devam ou queiram dar forma legal.

Como formalizadores de instrumentos públicos e solenes, quaisquer negócios jurídicos podem ser elaborados por meio de escrituras públicas, o que garante observância estrita da legalidade e da juridicidade do ato. Como exemplos dessa porosidade receptiva de novas necessidades sociais, ressaltam-se as possibilidades de realização de divórcios, inventários, partilhas, adjudicações, atas notariais de usucapião extrajudicial, mediação e conciliação. Mesmo sendo obrigatória a formalização através de escritura pública para negócios jurídicos imobiliários envolvendo imóvel de valor superior a 30 salários mínimos, qualquer espécie de negócio jurídico ou de contrato (típico ou atípico) poderá ser formalizado perante um Tabelião de Notas, o qual materializará o pacto obrigacional travado pelas partes, com observância da validade da emissão das vontades, verificação da correta identificação das partes, requisitos legais, transparência e regularidade tributárias do ato, além da interoperabilidade com demais órgãos públicos e Poder Judiciário.

Em outras palavras, historicamente sempre se exigiu dos notários profundo conhecimento sobre o direito civil, em especial quanto ao direito obrigacional e ao direito das coisas. Além do acompanhamento do influxo das mudanças nessas áreas (v.g. a boa-fé comportamental, a função social da propriedade e os novos direitos reais), o direito empresarial e o direito tributário causaram verdadeiro ponto de encontro de diversos ramos jurídicos na atividade notarial.

Não menos importante, as atas notariais para fins de usucapião extrajudicial demandam uma cuidadosa análise do caso concreto, com vistas à correta

subsunção às diversas modalidades de usucapião previstas na legislação brasileira e na Constituição Federal, bem como a negativa do ato, caso o solicitante esteja procurando utilizar a usucapião como forma de burlar a legislação tributária e a ocorrência de fatos geradores. A qualificação do caso não depende de mera análise de subsunção legal, sendo imprescindível adaptação com a jurisprudência mais atualizada das cortes superiores e com a doutrina civilista especializada em relação ao tema.

### 2.1.2 Tabelionatos de Protesto

Não se deve confundir a função dos tabeliães de notas com aquela dos tabeliães de protesto de títulos, aos quais cabe qualificar, protocolizar, intimar, receber pagamento, dar quitação e registrar protestos de títulos ou outros documentos de dívida, possuindo como principal finalidade atual a recuperação célere de crédito – incluindo certidões de dívida ativa emitidas por entes públicos e contratos administrativos. Antigamente, o cartório extrajudicial de protesto de títulos possuía função de prova de inadimplemento e fixação de termo inicial de encargos; hodiernamente, a principal função é o abalo no crédito, tendo em vista que o desejo do credor não é o ato de protesto, mas o procedimento do protesto, a fim de obter um pagamento – ou satisfação de outra obrigação cambial inadimplida, como falta de aceite.

O procedimento de protesto é meio de alta celeridade para a recuperação de créditos, auxiliando decisivamente o Poder Judiciário ao diminuir a quantidade de ações de cobrança, execuções e, quando inevitáveis tais medidas, fornecendo seguros meios de prova da diligência do credor. Ainda, situações particulares ocorrerão no tocante ao direito falimentar, pois o protesto de título poderá ser requisito para ingresso da execução coletiva, bem como termo para configuração do período suspeito.

### 2.1.3 Registro Civil de Pessoas Naturais

Os oficiais de registro civil de pessoas naturais possuem função da mais elevada importância para o exercício da cidadania, incumbindo registrar atos como nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, uniões estáveis, interdições,

opções de nacionalidade e adoções. Assim como nas outras modalidades, a qualificação exercida por esses profissionais é de suma importância para que no acervo constem informações verídicas (posto que serão do conhecimento de qualquer um da sociedade, por meio de certidões, e de diversos órgãos públicos, por meio de comunicações periódicas) sobre o estado das pessoas naturais. É obrigatório, no Brasil, que cada Município possua ao menos um Registro Civil de Pessoas Naturais, contando com ampla capilaridade.

Seguindo a lógica da complexificação operada, hodiernamente os cartórios civis de pessoas naturais são responsáveis pelos mais diversos procedimentos, tais como formalização da alteração de sexo para indivíduos transsexuais, reconhecimento de paternidade socioafetiva, registros tardios de nascimento e registros de uniões estáveis – todos atos que dependem de conjuntos de atos qualificativos para suas respectivas perfectibilizações. Ainda, é uma especialização em constante contato de interoperabilidade com os mais diferentes órgãos públicos.

Por ocasião do julgamento da ADI 1.800, já mencionada nesta pesquisa, o voto do Ministro Relator Nelson Jobim descreveu que o exercício da cidadania no Brasil possui bases documentais. O primeiro documento dessa cadeia será a certidão de nascimento, devendo ser instituído sistema que permita a todos acesso para a concretização do direito fundamental de participação política, dentre outros. Em vista desse fator, recente alteração do artigo 29 da Lei de Registros Públicos classificou os registros civis de pessoas naturais como Ofícios da Cidadania, permitindo convênios com órgãos públicos para o exercício de outras funções – por exemplo, a interiorização da emissão de documentos de identidade, passaportes, carteiras de trabalho e carteiras de motorista.

#### 2.1.4 Registros de Imóveis

Os registros de imóveis são, primordialmente, os responsáveis pela guarda dos direitos reais imobiliários no Brasil, sendo responsáveis pela qualificação e publicidade *erga omnes*. Apesar do princípio da inércia, pelo qual os atos demandam iniciativa das partes, tornou-se possível a aplicação da autotutela administrativa para seus atos, diante das alterações no artigo 213 da Lei de Registros Públicos – o que aumenta o grau de controle sobre a realidade dos atos constantes do acervo. O registro é, por excelência, o ato constitutivo da propriedade imobiliária, possibilitando

a perfeita especificação e a disponibilidade de um direito, com garantia de conhecimento de terceiros.

O sistema de direitos reais vem passando por uma crise jurídica, tanto que Francisco Eduardo Loureiro<sup>136</sup> inicia seus comentários ao Livro III da Parte Especial do Código Civil ressaltando esse cenário de incertezas. Um dos motivos de tal crise seria o anacronismo principiológico dos institutos. Segundo o autor, “o direito das coisas ainda encontra-se ancorado em princípios oitocentistas, como a tipicidade, a propriedade como direito subjetivo absoluto e instituição monolítica”. Ainda aponta um atraso em relação a outras áreas jurídicas, a exemplo do direito das obrigações, que há muito adotou a boa-fé objetiva, a justiça contratual e a função social do contrato como parâmetros, e do direito de família, com a igualdade entre filhos, entre cônjuges e a proteção integral à criança e ao adolescente.

Nessa esteira, e de particular interesse para a presente pesquisa, os cartórios de imóveis passaram a ser responsáveis pela condução de importantes procedimentos, como a regularização fundiária e a usucapião extrajudicial – além do influxo de novos direitos reais, como o direito de laje e novas formas de condomínio. Essa temática ainda será abordada no capítulo seguinte, porém é importante notar a perspectiva social que vem atrelada a essas novas funcionalidades. A regularização fundiária *lato sensu*, que é o conjunto de medidas tendentes a transportar para a legalidade situações irregulares (muito especialmente posses oriundas de loteamentos irregulares ou clandestinos), passou a ser de principal responsabilidade dos serviços extrajudiciais imobiliários, em atuação verdadeiramente cooperativa com diversos outros entes – Município, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e mesmo a população diretamente interessada. Criam-se, assim, novas maneiras de democratizar direitos reais através de procedimentos específicos, sem necessidade de processo judicial mas, concomitantemente, com a garantia da juridicidade dos atos, abrindo-se possibilidades para o desenvolvimento de diversas políticas públicas voltadas para a moradia e para o direito à cidade.

---

<sup>136</sup> LOUREIRO, Francisco Eduardo. *In*: PELUSO, Cezar (coord.). **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Manole, 2013. p. 1126.

### 2.1.5 Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas

Os Registros de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas (RTDPJ) estiveram historicamente conectados, surgindo no período republicano em 1903 por conta da Lei 973, retirando a atribuição de registro residual e facultativo dos Tabeliães de Notas – que vinham exercendo essa função – e dando ao Presidente da República a livre nomeação de registradores. No mesmo ano, atribuiu-se a esses novos registradores, que passaram a se chamar “Oficiais Registradores Especiais”, o registro de sociedades de direito civil (na época, abrangia também entidades religiosas e associações), o que vinha sendo realizado pelos registradores hipotecários<sup>137</sup>.

Das diversas atribuições listadas nos artigos 127 e 129 da Lei 6.015/73, cabe ao Registro de Títulos e Documentos, em especial, o registro de quaisquer operações obrigacionais para fins de eficácia perante terceiros e registros de penhor, além da chamada atribuição residual, servindo para registros de todos os documentos não inclusos nas competências de outros órgãos. Especial consideração deve ser dada ao registro de documentos obrigacionais, pois são excelente meio de instrumentalizar a tutela externa do crédito, gerada pela boa-fé objetiva no direito obrigacional.

Quanto aos registros de pessoas jurídicas, os cartórios RTDPJ são responsáveis pela protocolização, qualificação e registro de pessoas jurídicas não empresariais, como associações, fundações, instituições religiosas, partidos políticos, sindicatos, entes do terceiro setor e sociedades simples – permanecendo a divergência em relação às cooperativas, pois a Lei Federal de Cooperativas (Lei 5.764/71) determina arquivamento na Junta Comercial, enquanto o Código Civil determina natureza simples à referida pessoa. Analisadas sinteticamente as funções específicas, deve ser exposta a disseminação dos serviços notariais e registrais pelo país.

---

<sup>137</sup> PAIVA, João Pedro Lamana; ALVARES, Pércio Brasil. **Registro civil de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 25.

## 2.2 A capilaridade cartorária nacional e a interoperabilidade institucional

Conhecendo a importância do serviço cartorário para o desenvolvimento, a regularidade e a documentação de uma civilização, as Ordenações Filipinas (que vigoraram do ano 1603 a 1916), ao Título LXVIII do Primeiro Livro, prescreveram que “em qualquer cidade, villa ou lugar, onde houver casa deputada para os Tabelliães de notas, estarão nela pela manhã e à tarde, para que as partes, que os houverem mister para fazer alguma scriptura, os possam mais prestes achar”<sup>138</sup>. Destarte, desde a alvorada da colonização nacional, o sistema de cartórios foi se disseminando pelo território nacional.

Ainda que ausentes as tecnologias da informação naquele tempo, os serviços notariais e registrais, conforme já se explicitou nas breves abordagens históricas, eram a melhor maneira de documentar, registrar e constatar os mais diversos fatores sociais. A um só tempo, seria possível documentar fatos civis de pessoas naturais, transações econômicas e propriedades de bens de raiz – permitindo a possibilidade de eficácia *erga omnes* pelo registro. Em 1843 foi criado o Registro de Hipotecas (Lei 317, artigo 35<sup>139</sup>), regulamentado, em 1846, pelo Decreto 482, segundo o qual o registro das hipotecas ficava a cargo dos tabeliães, surgindo a figura que a lei nomeou como “Tabeliães de Registro”. O regulamento, apesar de sucinto, continha normas a respeito da escrituração, competência de registro para hipotecas gerais e especiais, circunscrições de registro e mesmo de responsabilidade civil dos tabeliães pelos atos praticados<sup>140</sup> e norma de publicidade.

---

<sup>138</sup> ALMEIDA, Cândido Mendes de (org.). **Ordenações e leis do Reino de Portugal**. Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870.

<sup>139</sup> “Art. 35. Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos.” (BRASIL. **Lei nº. 317, de 21 de outubro de 1843**. Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercicios de 1843 - 1844, e 1844 – 1845. Rio de Janeiro, Secretaria do Estado dos Negocios e da Fazenda, 24 out. 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm). Acesso em: 20 abr. 2020).

<sup>140</sup> “Art. 29. Os Tabelliães do Registro geral das hypothecas são responsaveis ás partes, pelos damnos que lhes causarem, além de incorrerem nas penas que competirem, por suas omissões, erros e prevaricações, e de poderem ser processados, como estellionatarios, ou como complicas de este crime, nos casos em que nelle incorrerem.” (BRASIL. **Decreto nº. 482, de 14 de novembro de 1846**. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html#:~:text=29.,casos%20em%20que%20nelle%20incorrerem>. Acesso em: 10 abr. 2020).

Marcelo Salaroli de Oliveira<sup>141</sup> explica que após a grande legalização de posses e de propriedades operada pela Lei de Terras (Lei 601 de 1850), a qual ainda será abordada mais adiante na presente pesquisa, os registros de terras foram delegados aos vigários – daí o nome de Registro do Vigário – encarregados das paróquias locais, pois eram as instituições mais interiorizadas até então e o Império possuía a religião católica como oficial. Aos vigários foi dada a tarefa, inclusive, de informar a obrigatoriedade dos registros durante as missas, dessa maneira se buscava, com as ferramentas disponíveis à época, maior efetividade e mapeamento de terras.

No entanto, conforme pontua o supracitado autor, a tarefa que se atribuiu aos vigários tinha feição mais notarial que registral, pois todo registro de posse foi efetivado com base nas declarações das partes, sem preocupação com especialidade objetiva ou subjetiva. Em muito se assemelha ao Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais, instituído pela Lei 5.868 de 1972, o qual era baseado na declaração das partes e sem aptidão de gerar direitos. Ainda, do ponto de vista histórico, os verdadeiros objetivos da Lei de Terras estavam alinhados com os grandes cafeicultores formadores da elite agrária do país, auxiliando a concentração de terras nas mãos desses grandes proprietários – fato que ficaria ainda mais claro em 1880, com a facilitação da importação de colonos estrangeiros para trabalharem as terras<sup>142</sup>.

De qualquer forma, no decorrer dos séculos, a norma de disseminação da instituição notarial e registral a nível nacional sofreu pouca alteração. Na mesma medida em que as Ordenações Filipinas determinavam que qualquer cidade ou vila possuísse um tabelião de notas, a Lei Orgânica de Notários e Registradores de 1994, ao artigo 44, prevê que todo Município no Brasil terá ao menos um Registrador Civil de Pessoas Naturais. Esses profissionais, em determinados casos regidos por leis estaduais, cumulam competências para certos atos notariais – somado ao fato de que, atualmente, existem 5.570 Municípios no Brasil<sup>143</sup>. Assim sendo, a atividade ainda é utilizada para a formalização e a segurança de

---

<sup>141</sup> OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 106.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>143</sup> NÚMEROS do Censo 2021. IBGE, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.



determinados atos jurídicos, patrimoniais e existenciais, em toda a extensão territorial.

Essa extraordinária capilaridade no território nacional (fator importante em um país de dimensões continentais) é característica a ser considerada como própria da função. Inclusive, à ocasião em que descrevia o procedimento de apostilamento, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski<sup>144</sup>, ponderou que os cartórios serão a via mais moderna e adequada para a realização de atos jurídicos nos mais longínquos rincões brasileiros<sup>145</sup>. Essa amplitude do alcance territorial, em aliança com a noção de que a órbita administrativa será sempre mais apta à concretização efetiva dos direitos fundamentais<sup>146</sup> do que o uso de múltiplos processos judiciais individuais, gera amplas possibilidades de atuação na forma de políticas públicas. Nesse caso específico, diferentemente das políticas públicas criadas e executadas pelo Poder Executivo em sua função típica, haverá constante fiscalização do Poder Judiciário – o qual, por sua vez, atua em função atípica de fiscalização administrativa. Em um contexto de interoperabilidade relacionado com outras funções estatais, haverá grande relevância pública e utilidade tanto para operações formalizadas quanto para informações coletadas.

Evidentemente, houve considerável atualização de base tecnológica operacional. Impulsionadas pelo Provimento nº. 74 do Conselho Nacional de Justiça, praticamente todas as serventias notariais e registrais do Brasil contam com tecnologias digitais, acesso à internet, armazenamento e arquivos redundantes tanto em servidores locais como em nuvem de arquivos *online*. Essas ferramentas possibilitam interoperabilidade em tempo real com os mais diversos órgãos públicos, sendo o principal objetivo das chamadas centrais eletrônicas, criadas para todas as modalidades de cartórios.

---

<sup>144</sup> LEWANDOWSKI, Ricardo. Os cartórios têm uma capilaridade extraordinária em todo o Brasil. **Cartórios com Você**, São Paulo, ed. 4, n. 1, p. 6-7, jul./ago. 2016. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2017/11/CartoriosComVoce-4.pdf>. Acesso em 04 de setembro de 2019.

<sup>145</sup> Instituído pela adoção da Convenção da Apostila de Haia, permitindo a legalização de documentos públicos para uso internacional diretamente em Tabelionatos de Notas. Antes, as partes interessadas deveriam buscar a consularização destes documentos, procedimento, por vezes, extremamente moroso.

<sup>146</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

O primeiro exemplo, criado pelo Provimento nº. 18 do CNJ, no ano de 2012, foi a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENSEC), com o objetivo de possibilitar iniciativas de interesse público, permitir meio para a localização de escrituras e outros documentos, solicitações de certidões e, principalmente, a interligação dos cartórios de notas, do Poder Judiciário e da administração pública e entre si. Diante das boas experiências obtidas com a Central Notarial, com a mesma finalidade, em 2014, foi criada a Central de Informações do Registro Civil de Pessoas Naturais (CRC) e, no ano de 2016, foram estabelecidas as diretrizes para os serviços eletrônicos de Registros de Imóveis e Registros de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas. A CRC dispõe de plataforma especial para a comunicação com o Ministério da Justiça, facilitando o monitoramento de registros relativos a estrangeiros no Brasil. O Provimento nº. 39 do CNJ foi responsável pela instituição da Central Nacional de Indisponibilidades (CNIB), instrumento de interoperabilidade voltado à eficácia de decisões administrativas e jurisdicionais, operando em tempo instantâneo perante todas as transações imobiliárias do país (também reforçando a importância da regularidade da propriedade imobiliária para a segurança do mercado). Também não se pode deixar de mencionar os Provimentos 47, 89 e 109, responsáveis pela regulamentação do Serviço Eletrônico de Registros de Imóveis, ainda em fase de implantação a nível nacional, mas que guarda alto potencial de operabilidade em termos de regularização fundiária, o que será adiante abordado.

Além das centrais específicas, diversos Estados criaram suas próprias centrais locais e determinados órgãos de administração pública também buscam interoperabilidade através de sistemas próprios. É o caso da Declaração de Operação Imobiliária (DOI), instituída em 2010 pela Receita Federal para obtenção de informações de transações imobiliárias de atos efetuados em tabelionatos de notas, registros de imóveis e títulos e documentos. Trata-se de obrigação tributária acessória no interesse da administração fazendária, colaborando para a detecção da regularidade de fatos geradores tributários em todo o país.

Outro exemplo digno de nota nos tempos atuais, diante do cenário de enfrentamento da pandemia da COVID-19, é a publicização das informações de Registro Civil de Pessoas Naturais por meio da rede mundial de computadores, permitindo que sociedade e poder público utilizem gratuitamente as informações coletadas e disponibilizadas. Além da relevância social para fins de conhecimento e

de prevenção, os dados de óbitos e de suas causas poderão ser utilizados para o planejamento e direcionamento das políticas públicas de saúde. No caso, o portal de transparência do registro civil<sup>147</sup> interconecta 7.743 cartórios de pessoas naturais.

Dessa forma, constata-se que os serviços notariais e registrais estão presentes em todos os Municípios brasileiros e, concomitantemente, digitalmente conectados entre si, com o Judiciário e o Poder Público. Abre-se por estas vias amplas possibilidades de atuação, não apenas para as coletas e publicidades de informações e dados, mas também para toda uma gama de atuações conjuntas.

Outrossim, a interconectividade apresenta alto potencial de diálogo institucional, até hoje pouco explorado, mas que permitiria melhorias tanto normativas quanto de atuação praticamente instantâneas. Concomitantemente a essa característica, deve ser considerada a qualificação jurídica prévia necessária à prática de todo ato ingressante no sistema extrajudicial brasileiro, análise que será realizada a seguir.

### **2.3 A qualificação como elemento dialético de diferenciação dos serviços notariais e registrais**

Traço central da juridicidade dos serviços notariais e registrais será o procedimento de qualificação. A qualificação notarial e registral é o exame do título, documento, ato ou situação jurídica submetidos à apreciação do titular de determinado cartório, ou por ele produzido. Nem mesmo os mandados judiciais fogem à regra de qualificação – sem, contudo, se adentrar no mérito da decisão proferida, analisando aspectos de ordem pública como a competência absoluta do Juízo e a compatibilidade da decisão com princípios instrumentais. A palavra qualificar remete à ideia de avaliar, apreciar, emitindo opinião ou juízo<sup>148</sup>. Em suma, esse procedimento filtra o ato jurídico em suas diversas faces, a fim de verificar se é merecedor de ingresso seja nos arquivos dotados de segurança e de fé pública, seja no tráfego jurídico.

---

<sup>147</sup> PORTAL da Transparência. **Registro Civil.org**, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/inicio>. Acesso em: 10 jan. 2021.

<sup>148</sup> PEDROSO, Regina (coord.). **Estudos avançados de direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 171.

Todo e qualquer título, independentemente de sua origem, que ingresse na serventia imobiliária passará por esta qualificação para verificar se está apto para o registro. Assim, devem passar pela qualificação registral tanto as escrituras públicas quanto os atos particulares, bem como os títulos judiciais. O fato de os títulos terem tido origem em uma autoridade judiciária não retira o poder-dever do registrador de proceder à qualificação registrária deles e, em consequência disto, não isenta o registrador de possíveis responsabilizações decorrentes da falta de qualificação ou da qualificação incompleta destes títulos. Todavia, a verificação da conformidade dos títulos judiciais com a legislação registrária não pode invadir a esfera jurisdicional. Isto significa que a qualificação não pode atingir o mérito da decisão judicial, restringindo-se à verificação de suas formalidades extrínsecas, sobre as quais não se tenha tratado dentro do dispositivo da sentença<sup>149</sup>.

Milton Lamanauskas<sup>150</sup> define qualificação como o procedimento de classificação, avaliação e apreciação, cujo produto é considerar o que é ou não apto a alcançar um dado objetivo, produzir certos efeitos, possuir uma capacidade ou competência, ser hábil a exercer uma faculdade, reconhecer determinados predicados para atingir certos fins, sendo muito mais que um simples exame. Mais importante, o referido autor reputa a atividade qualificatória como “jurisprudencial”, pois envolve processo decisório de aptidão e de efeitos de direito.

O mesmo autor também interconecta a noção de correta qualificação jurídica com a independência funcional dos notários e registradores, reputando ser esta a pedra angular do sistema extrajudicial. Importante sublinhar que a qualificação perpassa o crivo da fé pública e haveria corrosão do sistema se seu exercício fosse contrário à convicção que o notário ou registrador forma no decorrer de seu mister profissional<sup>151</sup>. Aí reside o vínculo ao chamado agir prudencial juridicamente inserido.

Corroborando com os ensinamentos de Ricardo Dip, Milton Lamanauskas<sup>152</sup> também ressalta que o saber notarial e registral não é técnico, nem filosófico, mas um saber jurídico prudencial e, como tal, totalmente incompatível com a ausência de liberdade jurídica. Exige-se do profissional a formação de um juízo, um convencimento próprio com medidas prudentes para o futuro, com justiça e temperança. Com base nisso se adotam diligências a partir de um ânimo precavido.

---

<sup>149</sup> SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis III: procedimentos especiais**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3, p. 149.

<sup>150</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. *In: DEL GUERCIO NETO, Arthur et al. O direito notarial e registral em artigos*. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 159.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 163.

A qualificação exercida pelo Registro de Imóveis é a mais debatida doutrinariamente, pois apta a abarcar um grande número de situações jurídicas passíveis de geração de direitos reais oponíveis *erga omnes*, submetida a prazos certos e a procedimentos específicos no caso de negativas (no caso, o procedimento de dúvida, artigo 198 da Lei 6.015/73). Leonardo Brandelli<sup>153</sup>, em denso estudo acerca das diversas formas de segurança e de eficácia geradas pelo registro de imóveis, informa que é no registro de imóveis que uma transação imobiliária se transforma em realidade jurídica, fonte de informação confiável para terceiros e para o poder público. A situação conflituosa surgiria em hipótese de ingresso, no fôlio real, de alguma situação jurídica viciada, como se perfeita fosse. Justamente para impedir isso, se estabelecem as qualificações notarial e registral. A segurança e a fé pública derivam da correta qualificação, a qual abrangerá aspectos civis, administrativos, tributários e mesmo penais do ato jurídico.

Esclareça-se que todas as especialidades de serventias extrajudiciais promovem a qualificação da situação jurídica própria de seus serviços. A título de exemplo, um tabelionato de protestos, ao receber um título de crédito emitido em moeda estrangeira, para desencadear o procedimento de intimação e cobrança do devedor, deverá proceder à análise da compatibilidade do documento com o Decreto-Lei 857/69, conjuntamente com as leis específicas de cada título de crédito possível e com os requisitos da Lei 9.492/97, tarefa apenas exequível com disposição de exame jurídico específico. Já um tabelionato de notas, ao receber rogação de um solicitante que deseje realizar transferência ou oneração imobiliária, deverá proceder ao exame da declaração de vontade para sua correta tipificação perante a lei civil, especialmente de maneira a afastar vícios de vontade, simulação, causas de invalidade ou de ineficácia do negócio, observância de boa-fé comportamental, atentando ainda para a regularidade fiscal do ato e, mais recentemente, por sinais de operações suspeitas para risco de crime de lavagem de capitais – qualificação jurídica que demandará, a um só tempo, análise sob os pontos de vista de direito civil, penal, tributário e administrativo.

Tabeliães e registradores interpretarão e aplicarão regras e princípios no exercício das funções, considerando a amplitude das situações que podem ser

---

<sup>153</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis**: eficácia material. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 8, 316.

apresentadas. A qualificação poderá ter bases necessariamente principiológicas em determinados casos concretos, dependendo de interpretação jurídica que muito ultrapassa a simples subsunção legal ou normativa. Será efetivamente inviável, em muitos casos, uma simples aplicação da “estrita” legalidade, especialmente diante de lei lacunosa, ou com previsão de requisitos documentais desnecessários (quando não inteiramente derogados por outras normas), ou mesmo omissão de requisitos absolutamente imprescindíveis. A interpretação e a aplicação das normas – sejam regras, sejam princípios – e a solução de conflitos normativos também fazem parte do juízo prudencial de qualificação jurídica exercida.

Além de fatores como a lacunosidade legal, a derrogação tácita de dispositivos ou as antinomias, a produção de normativas administrativas, também revelam casos nos quais a qualificação poderá atingir graus de extrema complexidade. Cita-se, por exemplo, a criação da figura da averbação de reconhecimento da paternidade socioafetiva (Provimentos 63 e 83 do Conselho Nacional de Justiça) para pessoas acima de 12 anos de idade, contando com requisitos semelhantes ao de uma adoção – ainda que esteja numericamente limitado, pois a inclusão de mais de um ascendente socioafetivo somente poderá tramitar pela via judicial. Entretanto, permanece a preocupação com o afastamento *a priori* da via jurisdicional para a constituição de paternidade socioafetiva<sup>154</sup>.

Mesmo que se busque pretender uma simplificação do procedimento de qualificação, utilizando a regra de estrita legalidade típica do regime do serviço público, tal perspectiva estaria em descompasso com todo o arcabouço normativo administrativo imposto aos serviços extrajudiciais. Somente a busca de extrema previsibilidade qualificatória embasaria um sistema de subsunção das situações práticas às leis no formato de silogismo; entretanto, o atual estágio legislativo nacional não possibilita esse ofício diante do incerto e diverso arquipélago legislativo nacional. As normas administrativas, cientes dessa realidade, demonstram a adoção

---

<sup>154</sup> A questão foi objeto de Pedido de Providências perante o CNJ, sob o número 0001711.40.2018.2.00.0000. Na decisão, em síntese, determinou-se que o maior objetivo do Provimento seria o desafogamento do judiciário no tocante a questão de baixa litigiosidade e que diz respeito à dignidade humana. Ainda, não foi permitido a supressão de nome de pai ou de mãe no registro, mas apenas a inclusão do ascendente socioafetivo, com adicional previsão de diligências para o Oficial Registrador Civil apurar os fatos familiares pertinentes e formação de seu juízo. Foi ainda argumentada a questão da ampla capilaridade dos cartórios extrajudiciais, posto que cerca de 35 milhões de brasileiros não possuem acesso próximo ao Poder Judiciário, mas todo Município conta com um cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais.

de postura valorizadora da interpretação jurídica, fomentando constantemente uma qualificação com observância especialmente de princípios e mesmo de axiomas, como a justiça e o direito.

A qualificação fundamentada em princípios normativos constitui decisivo aspecto do caráter jurídico-prudencial da atividade notarial e registral contemporânea.

Princípios operam em dimensões de peso, não determinando comportamentos de forma direta: Humberto Ávila<sup>155</sup>, em sua obra *Teoria dos Princípios*, aduz ser possível dividir as espécies normativas em regras, princípios e postulados, sendo as primeiras imediatamente descritivas, com pretensão de decidibilidade e de abrangência; os segundos são normas finalísticas, imediatamente prospectivas e cuja aplicação demanda avaliação no caso concreto; os terceiros são normas metódicas que estruturam a interpretação e a aplicação de princípios e regras. Esse conflito entre ideais jurídicos igualmente importantes e válidos remete à ideia de ponderação. Nessa senda, apesar de serem referenciadas frequentemente como princípios pela doutrina e jurisprudência, razoabilidade e proporcionalidade são, na verdade, postulados normativos que orientam a aplicação de princípios.

Ocorrendo conflito entre princípios, esse será resolvido de forma dialética e argumentativa, sopesando valores e razões. Marco Aurélio<sup>156</sup>, considerado o imperador filósofo de Roma, defensor da moderação e da virtude no trato da coisa pública e da privada, meditou que “do jeito como os médicos têm sempre à mão ferros e instrumentos para acudir acidentes imprevistos das doenças, debes ter sempre prontos os princípios necessários ao conhecimento das coisas”. Para Anízio Pires Gavião Filho<sup>157</sup>, uma norma principiológica fundamental representa uma posição jurídica *prima facie*, como tal, irá colidir com outras posições fundamentais de mesma hierarquia, sem que o constituinte ou o legislador elejam uma posição *a priori* preponderante. Essa colisão será resolvida por uma ponderação racional e

---

<sup>155</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 180.

<sup>156</sup> AURÉLIO, Marco. **Meditações**. São Paulo: Martin Claret, 2012. p. 32.

<sup>157</sup> GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 41.

argumentativa, na qual o intérprete, sopesando razões, decidirá qual deve prevalecer (sem, contudo, tornar o oposto inválido).

Esse conflito, de fato, é esperado já na elaboração da teoria normativa. Dentro da ideia de segurança, também, poderão surgir conflitos principiológicos, a depender de qual valor se queira prestigiar. Miguel Maria de Serpa Lopes<sup>158</sup> ensina que deve haver uma escolha entre qual segurança deve preponderar: a segurança jurídica, que protege o titular de um direito, ou a segurança do comércio, que protegerá o adquirente de boa-fé. Luis Roberto Barroso<sup>159</sup> esclarece que as normas positivadas na Constituição Federal com *status* de direito fundamental possuem igual hierarquia (chama de princípio da unidade da Constituição Federal, segundo o qual suas normas, enquanto abstratamente consideradas, desprendidas de um caso concreto, possuem igual valor), sem preferência em abstrato por um ou por outro direito. Considerando que muitos desses direitos são antagônicos, daí surge a colisão.

A qualificação, nessa esteira, é um processo de interpretação jurídica dos fatos trazidos à análise do registrador ou do tabelião. Eros Roberto Grau<sup>160</sup>, ao diferenciar artes autográficas de artes alográficas – sendo a primeira, como pinturas e romances, baseadas na compreensão do que o autor quis dizer, e a segunda dependente tanto do autor quanto do intérprete para a plena realização – menciona que o texto normativo é sempre alográfico. Um texto de lei apenas vira uma norma, uma força viva atuante na sociedade e apta à geração, modificação ou extinção de relações jurídicas, após a interpretação de seu significado. Não há mera apreciação estética das palavras legislativas, mas sim a inserção do texto normativo na vida<sup>161</sup>.

A função notarial e registral, sendo demasiadamente mais complexa que os tradicionais serviços públicos que o Estado presta à população, demanda normatização principiológica própria, como o faz a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul ao elencar a principiológica do Registro de Títulos e

---

<sup>158</sup> LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1995. v. 1, p. 30.

<sup>159</sup> BARROSO, Luis Roberto. Liberdade de expressão *versus* direitos da personalidade: Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: FARIAS, Cristiano Chaves de (coord.). **Leituras complementares de direito civil**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 80.

<sup>160</sup> GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes** (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 38.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 40.



Documentos<sup>162</sup> e do Registro de Imóveis<sup>163</sup>, indicando que a interpretação jurídica constitui importante parâmetro qualificativo. A doutrina tradicional notarial e registral

<sup>162</sup> “Art. 354 [...]. Parágrafo único – São princípios informadores do Registro de Títulos e Documentos, dentre outros gerais de Direito Público, os da segurança jurídica, da legalidade, da finalidade, da territorialidade e da boa-fé.” (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>163</sup> “Art. 416 – Aplicam-se ao serviço, à função e à atividade registral imobiliária, além da impessoalidade, moralidade e eficiência, os seguintes princípios próprios: I – reserva de iniciativa – a definir o ato registral como de iniciativa exclusiva do interessado, não cabendo ao Registrador suprir ou alterar a rogação/instância, vedada a prática de atos de averbação e de registro ex officio, com exceção do previsto no art. 167, II, item 13, e no art. 213, I, ambos da Lei nº. 6.015/73, e permitida a abertura de matrícula referente as transcrições ou pelo saneamento de matrícula no interesse da organização do serviço; II – cindibilidade – a permitir o registro parcial de um título, desde que não seja de atos vinculados a outros títulos e atendida a rogação/instância justificada, por questões de ordem pessoal do usuário, que não sofre limitação do Registrador. III – obrigatoriedade – a impor o registro dos atos previstos em lei, ainda que não existam prazos ou sanções pelo seu descumprimento; IV – prioridade e preferência – a outorgar ao primeiro a apresentar o título a prioridade erga omnes do direito e a preferência na ordem de efetivação do registro, independentemente de ter havido atendimento preferencial. V – territorialidade – a circunscrever o exercício das funções delegadas do Registro Imobiliário à área territorial definida em lei. VI – legalidade – a impor prévio exame da legalidade, validade e eficácia dos títulos, fundamentadamente, com explicitação dos dispositivos legais e/ou motivação nas notas de exigências, a fim de obstar o registro de títulos inválidos, ineficazes ou imperfeitos, que comprometam a segurança jurídica. VII – disponibilidade – a precisar que ninguém pode transferir mais direitos do que os constituídos pelo Registro Imobiliário, a compreender as disponibilidades física (área disponível do imóvel) e a jurídica (a vincular o ato de disposição à situação jurídica do imóvel e da pessoa). VIII – continuidade – a impedir o lançamento de qualquer ato de registro sem a existência de registro anterior que lhe dê suporte formal e a obrigar as referências originárias derivadas e sucessivas, ressalvadas as decisões judiciais específicas que flexibilizam ou mitigam sua aplicação. IX – especialidade objetiva – a exigir a plena e perfeita identificação do imóvel nos documentos apresentados para registro, entendido isso pela observância dos requisitos previstos no art. 176, §1º, II, 3 e no art. 225 da Lei nº. 6.015/73, o que pode se dar pela instrução do título com documentos oficiais, e ressalvadas as exceções legais que autorizam a apuração de remanescente em momento posterior (vias férreas, aplicação dos arts. 195-A e 195-B da Lei nº. 6.015/73, desapropriações judiciais, regularizações fundiárias, More Legal e Gleba Legal). X – especialidade subjetiva – a exigir a perfeita identificação e qualificação das pessoas nomeadas nos títulos levados a registro, especialmente no momento da aquisição do direito real, entendido isso pela observância exclusiva dos requisitos do art. 176, §1º, II, 4 e III, 2 e do art. 244 da Lei nº. 6.015/73, e ressalvadas as exceções legais (incisos I a III do §2º do art. 10 e do inciso VI do art. 38 do Decreto nº. 9.310/18). XI – tipicidade – a afirmar serem registráveis apenas títulos e direitos reais previstos em lei, exceto as averbações baseadas no princípio da concentração, desde que no requerimento estejam fundamentadas. XII – concentração – a possibilitar que se averbem na matrícula, atendida a rogação/instância, as ocorrências que alterem o registro, inclusive títulos de natureza judicial ou administrativa, para que haja uma publicidade ampla e de conhecimento de todos, preservando e garantindo, com isso, os interesses do adquirente e de terceiros de boa-fé. XIII – titularidade – a submeter a validade do ato registral à condição de haver sido praticado por agente legitimamente investido na função. XIV – fé pública – a assegurar autenticidade dos atos emanados do Registro e dos Serviços, gerando presunção de validade juris tantum. XV – publicidade – a garantir os direitos submetidos a registro a oponibilidade erga omnes. XVI – desburocratização – a impor o uso de sistemas e técnicas que permitam a registrabilidade dos títulos pelos meios menos burocráticos, facultado ao Registrador propor soluções ao interessado, observados os requisitos legais ou normativos para a materialização do direito. XVII – saneamento – a permitir ao Registrador sanear uma matrícula complexa, a requerimento do interessado ou no

também se reporta ao arcabouço principiológico próprio da atividade como elementos essenciais de seu exercício e de sua caracterização no sistema jurídico, a exemplo de Décio Erpen<sup>164</sup>, para o qual a principiologia representa um estudo sistemático e amplo que sintetiza abstrações e facilita a interpretação de preceitos.

O referido autor explica que há um tradicional equívoco – especialmente por parte da doutrina processualista – em se considerar o direito registral como objeto de mero regulamento de efeitos do direito civil, pois, entre 1917 e 1975, efetivamente, os registros públicos eram regulamentados por decreto<sup>165</sup>. No entanto, o antigo Código de Processo Civil (Lei 5.869/73) e a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) foram cogitados de maneira próxima justamente para permitir melhor operabilidade jurídica aos institutos instrumentais, não havendo que se falar em hierarquia entre elas.

A qualificação notarial é igualmente importante, ainda que menos debatida em sede doutrinária. Ao notário compete a qualificação da vontade das partes às possíveis formas legais, bem como dos elementos de existência, validade e eficácia de um negócio jurídico<sup>166</sup>. Como foi referido, o notário deverá analisar ampla gama de situações fáticas negociais, assessorando as partes solicitantes e apontando soluções juridicamente corretas.

O notário é um gatekeeper de direitos obrigacionais; o Registrador Imobiliário é um gatekeeper de direitos reais ou obrigacionais com eficácia real. É bem verdade que uma série de direitos reais são adquiridos pela via obrigacional, cujo instrumento, após publicizado no Registro Imobiliário, adquire eficácia real, de maneira que o Notário deve antecipar-se ao fenômeno publicitário, porém é o Registrador quem efetivamente fará a qualificação jurídica para a eficácia real a ser agregada ao negócio jurídico pela publicidade registral<sup>167</sup>.

---

interesse da organização do serviço, visando a alcançar maior segurança jurídica e uma publicidade mais eficiente.” (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>164</sup> ERPEN, Décio Antônio. *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1, p. 98.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>166</sup> PEDROSO, Regina (coord.). **Estudos avançados de direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 179.

<sup>167</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa de acordo com o novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 19.

Veja-se que a normativa administrativa do Estado do Rio Grande do Sul valoriza profundamente a qualificação notarial, constando o seguinte artigo das disposições gerais sobre tabelionato de notas na antiga Consolidação Normativa Notarial e Registral, vigente até o dia 20 de janeiro do ano de 2020: “Art. 585 – Os Tabeliães só poderão lavrar ou autenticar, inclusive através de reconhecimento de firmas, atos conformes com a lei, o direito e a justiça”<sup>168</sup>.

O texto passou por recente alteração, *in verbis*: “Art. 853 – Os Tabeliães só poderão lavrar ou autenticar, inclusive através de reconhecimento de firmas, atos conformes à lei e ao Direito”<sup>169</sup>.

O artigo positiva verdadeira cláusula geral de qualificação notarial, atingindo todos os atos e documentos que ingressam no sistema de notas gaúcho. Trata-se de norma de suma importância, fomentadora de confiança social no sistema extrajudicial, demonstrativo de que os documentos protocolados passam por uma qualificação trifásica de lei, direito e justiça, afastando a ideia de que a função notarial se limita a chancelar apenas formalmente a documentação submetida à apreciação. Por exemplo, se for solicitado o reconhecimento de firmas em um contrato irregular (sejam falhas legais, sejam falsidades volitivas), o Tabelião de Notas terá o dever de negar o ato e orientar as partes sobre a maneira juridicamente correta de praticá-lo. Notadamente, se loteadores clandestinos tentam reconhecer firmas em contratos ilícitos (destacando que promover loteamento em desacordo com a Lei 6.766/79 constitui ilícito penal) para fim de dar aparência de legalidade perante compradores de boa-fé, o notário deve negar seguimento à situação, orientar as partes sobre a maneira lícita de proceder e, havendo outros indícios, comunicar as autoridades competentes.

É inegável a existência de problemas de âmbito prático em relação a maneira de se efetuar qualificação notarial em determinadas situações, normalmente fruto da determinação legal que permite livre escolha do tabelião de notas: abre-se a

---

<sup>168</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 32/06-CGJ. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2018. Disponível em: [http://tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2018/CNNR\\_CGJ\\_Agosto\\_2018\\_Provimento\\_027\\_2018.pdf](http://tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2018/CNNR_CGJ_Agosto_2018_Provimento_027_2018.pdf). Acesso em: 07 set. 2018.

<sup>169</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

possibilidade para que agentes mal intencionados tentem o mesmo ato em diversos cartórios de notas, ou mesmo fracionando atos em diversas serventias através de procurações ou autenticações de cópias com o fito de ocultar condutas antijurídicas. Uma possível solução seria o estabelecimento de uma base territorial para atos de Tabelionatos de Notas que digam respeito a bens imóveis, caso se busque maior valorização do referido primado da segurança jurídica de titulação. Ainda que se argumente que o princípio da livre escolha do notário serve para valorizar a confiança que a parte solicitante teria em determinado profissional, essa mesma confiança é um elemento incomensurável e constante em toda a atividade notarial e registral. Tal experiência vem sendo realizada na execução nacional das usucapiões extrajudiciais, pela qual compete ao tabelião de notas do local do imóvel efetuar a ata notarial que ateste o tempo de posse, com todos os elementos e diligência ao imóvel.

Dessa maneira, a qualificação garante a legalidade e a filtragem das informações a serem armazenadas indefinidamente (eternizadas, portanto) com fé pública e presunção de veracidade. Importante lembrar que parte da doutrina notarial<sup>170</sup>, por vezes, refere “cautelas” que o tabelião deve tomar ao elaborar os atos, quando, em verdade, estão mencionando requisitos e etapas próprios da qualificação notarial, sem utilizar essa denominação. Para a salvaguarda das relações em que intervém, é necessário o desenvolvimento de uma nova maneira de se pensar a qualificação notarial e registral, em um caminho que prestigie paralelamente a legalidade, a axiologia e os princípios. Do ponto de vista das normas que regem a atividade, porém, será preciso principalmente maior abertura de espaços de diálogo institucional, a fim de que os requisitos burocráticos sejam elaborados de maneira adequada, adaptados às necessidades particulares dos atos jurídicos.

Estabelecidas linhas gerais sobre o conceito e o alcance da qualificação notarial e registral, fica perceptível que o processo envolve exame de legalidade, justiça e adequação jurídica. Como se disse, a função de notários e de registradores virá dotada de um juízo prudencial de atos e de fatos. Ocorre que a apreciação de diversas situações jurídicas ocorrerá por lastros documentais, incluindo diligências e atos preparatórios, que fundamentam a construção de um ato jurídico com fé

---

<sup>170</sup> PUGLIESE, Roberto J. **Direito notarial brasileiro**. São Paulo: Universitária, 1989. p. 101.

pública. Invariavelmente, as partes solicitantes serão remetidas a percalços chamados burocráticos, circunstâncias sobre as quais algumas considerações precisarão ser tecidas.

## 2.4 Tensões conceituais entre qualificação e burocracia

Gramaticalmente, a expressão burocracia indica o “poder do escritório” (“bureau” mais “kràtos”), em referência à primazia dos documentos arquivados ou de formalidades a serem cumpridas previamente à prática de algum ato. Na seara do direito administrativo, frequentemente se indica que a Emenda Constitucional 19/1998 buscou criar uma administração pública “eficiente”, em contraposição àquela “burocrática” existente. Carlos Alberto Menezes Direito<sup>171</sup>, ao comentar a Emenda Constitucional da reforma administrativa, indica que muitas leis são editadas buscando burocratização da administração pública “com o intuito de impedir os administradores de fraudar o erário”, o que remete à ideia de que a rigidez de requisitos burocráticos aumenta a segurança e o controle comportamental (no caso, comportamento do gestor da coisa pública).

Irene Patrícia Nohara<sup>172</sup> analisa com profundidade o histórico do fenômeno burocrático brasileiro, sob o ponto de vista das reformas administrativas ocorridas nas décadas de 1930, 1960 e 1990. Em suma, a autora ensina que nos anos 30 houve a tentativa de se substituir o regime de gestão patrimonialista, herdado da República café-com-leite, por uma gestão burocrática que prestigiasse a imparcialidade e a previsibilidade. O regime burocrático que se almejava servia para afastar o subjetivismo na gestão pública, nos moldes como Weber explicava que era a burocracia que impulsionava o capitalismo.

Ocorre que o Brasil não conseguiu se afastar do modelo patrimonialista, mesmo com a implantação de um modelo burocrático entre 1930 e 1945. A postura administrativa adotada a partir dos anos 60 centralizou a tomada de decisões e buscou a criação de empresas estatais, aumentando a intervenção do Estado no domínio econômico. A reforma proposta por Hélio Beltrão adotou a burocracia como

---

<sup>171</sup> DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Estudos de direito público e privado**. Rio de Janeiro: renovar, 2006. p. 300.

<sup>172</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 26.

bode expiatório da condição de “súdito” que o cidadão brasileiro ainda se encontrava - quando, em realidade, essa condição se devia ao forte patrimonialismo ainda presente. Nesse contexto, a burocracia tornou-se sinônimo de preferência pelos procedimentos como fins em si mesmo<sup>173</sup>.

O grande problema da reforma administrativa dos anos 90 foi a ideia de que o controle de procedimentos inibiria a obtenção de resultados, com vistas a flexibilizar mecanismos de controle e tratar o cidadão como cliente de serviços públicos – o que foi a gênese do ideal de eficiência incluído no artigo 37 da Constituição Federal. Entretanto, apenas se criou figura jurídica inominada<sup>174</sup>, suscitando mais debates e não explicitando quais resultados se buscavam com a ideia de eficiência.

Em suas conclusões, a autora demonstra que ambas as ideias de eficiência e de desburocratização, hoje, são ambíguas e o sistema racional-legal weberiano de burocracia não deve ser confundido com o estado patológico que chama de “burocratismo”<sup>175</sup>. Muitas vezes, há tentativas de se diminuir o controle na esfera pública utilizando como recurso retórico o combate à burocracia, que possui significado negativo no imaginário social. Nas palavras da autora:

Portanto, concorda-se com Gabardo quando enuncia que a eficiência na gestão pública deve adotar parâmetros de avaliação distintos do paradigma gerencial da esfera privada. O discurso gerencial, na profunda crítica de Emerson Gabardo, utiliza-se da conotação repulsiva que a burocracia possui no imaginário popular, aproveitando-se retoricamente de um “consenso da insatisfação”, mas, por outro lado, não ataca elementos que realmente provocam ineficiência em qualquer modelo, burocrático ou gerencial, que são: a corrupção, o nepotismo, a fisiologia, a má utilização das verbas públicas, o corporativismo e a falta de investimentos estruturais e em recursos humanos<sup>176</sup>.

Outro ponto importante, considerando a constitucionalização do princípio da eficiência (levando à conclusão de que, no mínimo, medidas ineficientes serão antijurídicas), reside na constatação de que a lógica das atividades jurídicas é demasiadamente diversa daquela do comércio e da maioria das funções administrativas, sendo inadequada a aplicação de processos de produtividade. Os casos jurídicos, com a crescente complexidade, o pós-positivismo e a evolução da

---

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 39, 56-57.

<sup>174</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 190.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 208.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 210.

teoria da argumentação, não são passíveis de mensuração geral e abstrata em termos de produtividade, sequer sendo recomendável um modelo “fordista” de prolação de sentenças<sup>177</sup>.

Essa última ideia vai ao encontro da noção<sup>178</sup> de notários e registradores como *gatekeepers* da ordem jurídica: além de qualificarem as situações jurídicas para serem merecedoras de pública fé, é ainda mais importante para a sociedade que notários e registradores não deem guarida para determinadas situações, caso mostrem-se antijurídicas. Em uma análise econômica, percebe-se que não serão recolhidos emolumentos por serviços negados, do que se depreende que tais negativas virão em prejuízo da gestão financeira da serventia, mas em benefício da sociedade e mesmo das partes contratantes – protege-se o núcleo de legalidade da sociedade e informa-se às partes quais os possíveis defeitos no ato que buscam, a fim de que possam sanar os vícios e proceder conforme o direito determina.

À medida que um sistema legislativo, administrativo e judicial evolui, sempre que se detectarem falhas, irregularidades ou ilegalidades, cria-se uma nova exigência documental ou procedimental para coibi-las. Surge, assim, uma nova “burocracia”. Por vezes, a legislação parece ser pródiga em estabelecer requisitos para a prática de atos em que existe especial preocupação com determinados valores. Veja-se, por exemplo, o extenso rol de documentos necessários para se registrar uma incorporação imobiliária (artigo 32 da Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964), contando com uma lista alfabética que vai da alínea “a” até a alínea “p”. Cumpridas as exigências legais, tem-se um registro de incorporação com prazo determinado, de 180 dias, dentro do qual o incorporador pode legalmente vender unidades autônomas ainda não construídas – caso não cumpra, a mesma Lei tipifica a conduta como contravenção penal.

A explicação para esses “entraves” impostos ao mercado imobiliário é a mesma que gerou a edição da Súmula 308 do STJ<sup>179</sup>: tamanha foi a quantidade de adquirentes de unidades autônomas prejudicados por incorporadores inadimplentes e por crises econômicas que a solução encontrada foi o estabelecimento de rígidos

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 194, 181, 180.

<sup>178</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>179</sup> A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel.

requisitos para a consecução do empreendimento. Dito de outro modo, problemas sociojurídicos, condutas ilícitas e a busca pela salvaguarda axiológica foram a gênese de novas exigências documentais comprobatórias.

O mesmo governo que produziu a Lei das Incorporações (elaborada pelo civilista Caio Mário), três anos depois, articulou a criação de secretarias estatais as quais, em 1979, virariam o Ministério da Desburocratização, que perdurou até 1986. O que pode parecer um comportamento estatal contraditório, em realidade, espelha a dificuldade em se garantir, concomitantemente, liberdade plena e segurança jurídica e econômica. Trata-se de um conflito entre posturas políticas conflitantes: segurança jurídica e liberdade de mercado.

Existem exigências documentais prescindíveis e imprescindíveis para a prática de determinados atos, enquanto a palavra burocracia, de fato, retrata um método de gestão, que pode, ou não, ser adequado, a depender daquilo que se quer gerenciar. Por exemplo, desde 1968 (Decreto 63.166) o Poder Público Federal tenta acabar com a exigência de reconhecimentos de firmas, o que foi ratificado em 2009 pelo Decreto 6.932, tentativa que se repetiu, em 2017, com o Decreto 9.094. Em diversos momentos, entretanto, a exigência burocrática volta à tona, no momento em que fraudes documentais são detectadas e prejudicam a confiança nas relações comerciais, como lembranças da razão de ser da presença inicial da exigência burocrática<sup>180</sup>.

O ato de apreciar requisitos documentais não necessariamente estará limitado a uma listagem de documentações de determinados fatos. Ao realizar análise histórica e sociológica do fenômeno burocrático, Rogério Gesta Leal<sup>181</sup>:

Enquanto organização formal do poder instituído, a burocracia participa da ação política não somente executando políticas definidas pelas instâncias legislativa e executiva do Estado, mas atua diretamente na determinação de sentido destas decisões de fundo, por tal razão é tida como efetivo fator de poder que possui certo grau de independência frente aos órgãos públicos, ao mesmo tempo que exerce poder sobre eles através da elaboração de informação e mesmo propostas de mérito administrativo. Assim, se a burocracia é elemento constitutivo do seu tempo, as transformações quantitativas e qualitativas provocadas pelo movimento histórico em suas

---

<sup>180</sup> SCHONARTH, João Pedro. Firma reconhecida volta a ser obrigatória. **Gazeta do Povo**, Porto Alegre, 25 fev. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/firma-reconhecida-volta-a-ser-obrigatoria-810sg0m6egm3xkzyiny802qmm/>. Acesso em: 17 set. 2018.

<sup>181</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 173-174.



estruturas, concepção e operação devem contar com modelos de conhecimento, avaliação e prognósticos compatíveis destes fenômenos. Estou dizendo isto porque não aceito a demonização da burocracia como sinônimo de corrupção e centralismo decisório, pois, enquanto instância instrumental da gestão (pública e privada), ela cumpre papéis que lhes são impressos pelas contingências e variáveis de múltiplas faces – dentre os quais, circunstancialmente, a de hegemonia no poder.

Não se deve desconsiderar, igualmente, que a criação de exigências documentais e burocráticas também possui um lado prejudicial e revoltante ao cidadão que necessita dos serviços públicos, normalmente externadas por exigências contraditórias, tautológicas ou desnecessárias que, por vezes, normativas administrativas e legislações estabelecem, seja por falhas técnicas, seja por desatualização legislativa (ou mesmo, como é mais importante, a falta de posturas de diálogo institucional). Não há dúvidas de que a legislação brasileira é hipertrofiada<sup>182</sup>, pois, com grande frequência, existem vários diplomas regulando os mesmos fatos. Isso dificulta a operabilidade e gera a face prejudicial da gestão baseada na burocracia ao desenvolvimento dos atos jurídicos – em vez de gerar segurança.

A completa eliminação de exigências burocráticas gera perda de controle e de segurança, não sendo, portanto, desejável ou viável. É plausível pensar maneiras para que a burocracia, seja como método de gestão, seja como fator concreto de poder estatal, constitua-se democrática, através de adequado debate (ainda que em âmbitos de alta especialização técnica). Desde as comissões temáticas do Congresso Nacional, até a criação de comissões normativas nos âmbitos internos do Poder Judiciário, a formação de espaços de diálogo mediante planejamento, aferição de dados concretos e de necessidades efetivas serão medidas promovedoras de adequação democrática da tradicional burocracia.

Os conflitos entre posicionamentos diversos são frequentes na realidade brasileira. Por exemplo, Nelson Jobim, ao referir-se ao processo de elaboração da Constituição de 1988, relata que a saída para a efetiva elaboração do texto constitucional foi ambiguidade proposital em muitos dos casos, pois de outro modo não haveria acordo entre os representantes do povo para a fixação de um texto

---

<sup>182</sup> Veja-se, a título de exemplo, notícia indicando que desde 1988 foram editadas mais de 54 milhões de normas no Brasil. (BRASIL editou 5,4 milhões de normas desde a Constituição de 1988, diz estudo. **Revista Consulto Jurídico**, São Paulo, 30 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/brasil-editou-54-milhoes-normas-1988-estudo>. Acesso em: 08 jun. 2020).

final<sup>183</sup> – cuja necessidade era premente, dada a proximidade com o regime ditatorial que se fazia presente no país.

Qualquer exigência documental ou probatória para exercício de direito ou efetivação de ato jurídico deve ser pensada, repensada e submetida a debate esclarecido, medindo consequências e riscos. Todavia, o debate deve ser esclarecido e não demagógico: cada vez que se elimina uma burocracia e se cria uma “facilidade”, essa mesma facilidade é gerada para agentes mal intencionados. Em uma realidade na qual ocorre, em média, uma falsidade documental a cada quinze segundos<sup>184</sup>, não é adequado abandonar o primado da segurança jurídica em prol de supostas facilidades de transações comerciais.

No tocante aos serviços notariais e registrais, a gestão da unidade da serventia apresenta interessante dicotomia. Por um lado, o rigoroso controle de atos praticados, em constante fiscalização pelo Poder Judiciário e pela sociedade através dos portais de transparência, bem como as atribuições expressamente previstas na legislação, levam à conclusão de que a gestão é burocrática. De outra banda, sendo de exercício privado pelo particular que recebe a delegação, muitos aspectos tipicamente empresariais devem ser executados e planejados, tais como controle de receitas e despesas, folhas de pagamento, pagamento de impostos e contribuições previdenciárias, além de suportar o risco e as incertezas típicas do regime privado.

O desempenho da função perante a sociedade é vista, evidentemente, como burocrática enquanto fator de poder, perspectiva que vem sendo sistematicamente distorcida, como se fosse sinônimo de arbitrariedade. Em verdade, trata-se de garantia indispensável de legalidade e de imparcialidade. O que será preciso na contemporaneidade é a proposta de maneiras de aprimoramento constante do aparato e dos procedimentos já postos, aliados ao combate à corrupção e à irregularidade. Como exemplo de aprimoramento, estará em destaque a criação de espaços de diálogo que permitam a conversão do poder comunicativo em poder administrativo<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**: os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 210.

<sup>184</sup> GUIMARÃES, Juca. Brasil tem 3,7 tentativas de fraude com documento falso por minuto. **R7 Notícias**, [s.l.], 15 fev. 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/brasil-tem-37-tentativas-de-fraude-com-documento-falso-por-minuto-15022016>. Acesso em: 17 set. 2018.

<sup>185</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006. p. 97.

Naquilo que especialmente diz respeito aos serviços notariais e registrais, é plausível que as Corregedorias de Justiça (em âmbito nacional e estadual) criem espaços para diálogo institucional, com a presença do Poder Judiciário e das entidades de classe notariais e registrais, dentre outros possíveis interessados. Os serviços notariais e registrais encontram-se em constante contato com a sociedade, aptos a captar novas técnicas e novos tipos negociais tão logo quanto surjam, sendo desejável que o espaço de diálogo seja instituído de maneira permanente, a permitir constante aprimoramento. Essa postura demonstra aptidão em adequar os códigos normativos notariais e registrais de modo a sempre buscarem atender, simultaneamente, a segurança jurídica e a razoabilidade dos requisitos burocráticos exigidos das partes solicitantes. Ainda, sobre as normativas administrativas – instrumentos de compilação de regramento dos cartórios – e sobre o controle dos serviços, algumas considerações devem ser elencadas.

## **2.5 Controle dos serviços notariais e registrais**

Ao mesmo tempo que a Lei Orgânica dos Notários e Registradores (Lei 8.935/94) garante independência funcional a esses agentes, o Poder Judiciário exerce fiscalização sobre os serviços. Esse poder administrativo fiscalizatório inclui expedição de normas técnicas, correições e eventuais punições. Ademais, caberá ao Juiz Diretor do Foro (em alguns Estados chamado Juiz Corregedor-Permanente) a decisão dos procedimentos de negativa de serviço, referido pelo artigo 198 da Lei de Registros Públicos como procedimento de dúvida – apresentando nomenclatura inadequada, pois o tabelião ou oficial que recusa a prática de um ato não está em situação de dúvida, mas tem a convicção jurídica da impossibilidade de lavratura e, nesse sentido, apresenta seus argumentos de maneira fundamentada<sup>186</sup>.

O órgão do Poder Judiciário que atualmente vem despontando como principal agente normativo da atividade extrajudicial é o Conselho Nacional de Justiça, dedicando considerável número de provimentos, resoluções, portarias e recomendações sobre as funções dos cartórios – fato que demonstra, por si próprio, a adequação da ideia de formação de um espaço permanente de diálogo

---

<sup>186</sup> Será possível, ainda, intervenção do Tabelião de Notas que lavrou determinada escritura imobiliária como *amicus curiae* nos procedimentos suscitados pelo Oficial Registrador de Imóveis, de maneira a enriquecer a discussão com seus argumentos e posicionamentos.

institucional com as entidades notariais e registrais. Ricardo Marcondes Martins<sup>187</sup>, autor que trata extensivamente da questão da regulação administrativa perante a Constituição Federal, ensina que a regulação administrativa é sinônimo do exercício da função administrativa e que toda função estatal consiste na edição de normas jurídicas, podendo haver regulação legislativa, administrativa ou judicial.

Função normativa, no texto constitucional, refere-se à edição de normas abstratas, sejam autônomas ou não autônomas. Regular - concluiu-se - é, no art. 174, efetuar ponderações no plano concreto. Por isso, distingue-se de regulamentar: edição de normas abstratas pelo chefe do executivo para tornar possível a fiel execução da lei. Observou-se a possibilidade de que as ponderações concretas resultantes da regulação importem a anúnciação de normas abstratas, a edição de regras de precedência condicionada, e, pois, o exercício de função normativa. Sem prejuízo, pontuou-se: a função normativa da administração e a função administrativa reguladora são inconfundíveis<sup>188</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>189</sup> explica que normalmente a doutrina mencionará o “poder administrativo regulamentar”, porém esse é apenas um aspecto mais específico da competência normativa do Estado, voltado especialmente para regulamentos, para o cumprimento de leis anteriores. Os provimentos emitidos pelos Tribunais, ainda segundo a referida autora, são verdadeira fonte normativa do direito administrativo, pois, ainda que digam respeito a casos concretos, orientam decisões a serem tomadas no futuro na matéria de sua competência e podem ser impugnados perante o próprio Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 12, assentou que o Conselho Nacional de Justiça possui competência normativa primária, pois compõe a cúpula administrativa do Judiciário e não vincula apenas o próprio STF. O Conselho Nacional de Justiça, atualmente, apresenta composição diversificada, com membros do Judiciário, Ministério Público, advocacia e sociedade civil – está em trâmite a Proposta de Emenda Constitucional 255/16, que inclui um notário e um registrador na composição do órgão.

A quase totalidade dos provimentos emanados pelo Conselho Nacional de Justiça sobre normatização da atividade notarial e registral apresenta fundamentos

---

<sup>187</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 351.

<sup>188</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>189</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 257, 147.

para o poder normativo e para a fiscalização nas considerações iniciais, geralmente apresentadas da seguinte forma:

CONSIDERANDO o poder de fiscalização e de normatização do Poder Judiciário dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988);

CONSIDERANDO a competência do Poder Judiciário de fiscalizar os serviços extrajudiciais (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO a competência da Corregedoria Nacional de Justiça de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços extrajudiciais (art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça);

CONSIDERANDO a obrigação dos serviços extrajudiciais de cumprir as normas técnicas estabelecidas pelo Poder Judiciário (arts. 37 e 38 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994);<sup>190</sup>

Também com fundamento no poder de fiscalização e de normatização, cada Corregedoria-Geral de Justiça estadual emite, no âmbito de sua competência territorial, diversas normas administrativas sobre a execução dos serviços notariais e registrais, além de ser responsável pelo andamento dos concursos públicos para ingresso na atividade. Deve-se destacar que a expedição de normas administrativas, conquanto representem essencial aspecto de controle e mesmo de segurança jurídica da atividade, não subtraem a independência funcional dos notários e registradores e nem o caráter jurídico do exercício da função. A regulação administrativa de igual forma acontece com o âmbito judicial, normalmente através de Código de Organização Judiciária e Consolidação de Normas Judiciais.

Milton Fernando Lamanauskas<sup>191</sup> pondera que a independência funcional dos notários e registradores, prevista na Lei 8.935/94, é a pedra angular de todo o sistema extrajudicial ao permitir que o profissional do direito atue sem dever de imediata obediência hierárquica, com autonomia de decisão, ressalvadas hipóteses de cometimento de infração administrativa. O conteúdo que o referido autor vislumbra como derivativos diretos da independência funcional possui três faces: a presunção de veracidade e de autenticidade, referida como fé pública; a crença social no testemunho juridicamente qualificado; e os fatos em si que se informam ou se comunicam.

---

<sup>190</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Atos normativos**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/atos\\_normativos/](https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/). Acesso em: 03 maio 2020.

<sup>191</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. I: DEL GUERCIO NETO, Arthur *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 153, 157.

Como relevante aspecto de controle, o autor, ao mesmo tempo em que alerta para o risco de supressão de competências administrativas por conta da excessiva e “indevida administrativização”, reconhece a competência da Corregedoria Nacional de Justiça, estabelecida ao artigo 103-B da Constituição Federal, de expedir regulamentos, instruções e orientações sobre os serviços, de maneira que o controle administrativo deva ser exercido em harmonia com a independência funcional indispensável para a atuação prudente do notário ou registrador<sup>192</sup>.

Ensina Ricardo Dip<sup>193</sup> que “o controle administrativo dos registros públicos [...] comporta que a expedição de ordens, conselhos e instruções dirigidos aos registradores se fronteirizem em que não impliquem interferência ablatória do juízo prudencial próprio do registrador”. Como formas principais de controle administrativo a serem verificados estarão especialmente os prazos, procedimentos, ordem e conservação do acervo, adequação de cobranças pecuniárias, manutenção de selos de fiscalização e cumprimento de normas técnicas. A interpretação jurídica voltada para a aplicação legal ou constitucional constitui âmbito intrínseco da atividade delegada com independência ao profissional do Direito, de modo que eventual posicionamento será revisado apenas pelo magistrado competente em procedimento próprio, com exposição argumentativa.

Dessa forma, além do controle de juridicidade já exercido pelo delegatário selecionado para exercer a atividade, os serviços notariais e registrais estão sob permanente fiscalização dos órgãos jurisdicionais, assim o alicerce de atuação do serviço se encontra em diálogo constante com o Judiciário. A normatização poderá ser voltada, além da situação prática na qual o cartório for intervir, para a garantia de direitos em concomitância com a prevenção de futuros litígios. É cabível cogitar, outrossim, a partir de uma regulação específica e adequada a certos parâmetros, efetiva participação dos serviços notariais e registrais em políticas públicas e em serviços públicos (aqui incluídos o sentido das doutrinas tradicionais do termo), sem que isso signifique extrapolação de competências de outros órgãos, mas, sim, uma atuação cooperativa, harmônica e dialógica.

---

<sup>192</sup> LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. I: DEL GUERCIO NETO, Arthur *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 152.

<sup>193</sup> DIP, Ricardo. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 95.

Por fim, desde 2011, constate-se que tramita o Projeto de Lei 692/11, que estabelece a criação do Conselho Nacional Notarial e Registral (CONNOR), específico para o trato de assuntos notariais e registrais. A proposição prevê uma composição de dezoito membros, sendo seis notários/registradores indicados pelas entidades de classe nacionais específicas, dois notários/registradores indicados por entidade de classe geral nacional, um representante do Ministério da Justiça e seis representantes do Poder Executivo Federal, um membro do Poder Judiciário indicado pelo CNJ, um membro da OAB e um membro do Ministério Público Federal. A exposição de motivos do projeto defende maior equilíbrio e representatividade no órgão normativo das atividades cartorárias nacionais, sem prejuízo da competência do Poder Judiciário para a realização do concurso público.

Diante dos diversos aspectos aqui elencados, algumas conclusões parciais devem ser tecidas para que seja possível a fixação de bases para análise das políticas públicas de regularização fundiária urbana, em consonância com o sistema posto notarial e registral e todas as suas características próprias.

## **2.6 Conclusões parciais acerca da natureza jurídica dos serviços notariais e registrais**

Como parcial conclusão dos pontos analisados, considerando simultaneamente o regime jurídico bifronte de gestão privada e atividade jurídica pública, a capilaridade do sistema extrajudicial estabelecido e a profundidade qualificativa exercida, infere-se que os serviços notariais e registrais possuem funcionalidade jurídica sistêmica a nível nacional. Em outras palavras, atuando em plano ontologicamente diverso dos litígios judiciais, onde comumente será efetivado o acesso à justiça, hoje, os serviços notariais e registrais constituem verdadeiro meio de acesso ao direito a nível nacional. Qualquer do povo, em quaisquer Municípios, poderá levar documentos relativos aos mais diversos atos da vida civil ao cartório extrajudicial para qualificação perante profissional do direito habilitado.

Paulo Ricardo de Ávila<sup>194</sup>, em dissertação especificamente voltada para análise da natureza jurídica dos serviços notariais e registrais, expõe que muito da

---

<sup>194</sup> ÁVILA, Paulo Ricardo. **A natureza jurídica da atividade registral imobiliária na Constituição de 1988**. 2008. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade

controvérsia existente sobre a área registral imobiliária e sua natureza deve-se à confusão entre a delegação de função pública e a delegação de serviço público. O agente delegatário notarial e registral voluntariamente vincula-se ao Estado através de concurso público e é regido por um Estatuto (Lei 8.935/94), mas é de sua responsabilidade o exercício da profissão, o gerenciamento e custeio da serventia, bem como investimentos e despesas laborais e previdenciárias. Quanto à teleologia da atividade, o autor afirma que os interesses guardados são tanto públicos quanto privados. Em suas finais considerações, o autor conclui nos seguintes termos:

Assim, por todos os elementos trazidos à baila, verificou-se a necessidade de compreender a natureza jurídica da atividade, como uma função pública e não como um serviço público, pois tal equívoco pode trazer sérias conseqüências na própria qualidade e prestação do serviço, que, por sua vez, tende a refletir diretamente no usuário. Contudo, não se pode afirmar taxativamente que o regime jurídico da atividade registral imobiliária é de direito público ou de direito privado, porque conforme restou demonstrado, as diversas contaminações, permitem classificá-lo como um regime jurídico híbrido, dependendo do lócus do observado<sup>195</sup>.

Os serviços notariais e registrais são uma atividade jurídica de natureza híbrida, sem total identidade com o conceito de serviço público, razão pela qual o constituinte previu a necessidade de legislação federal específica para regular a matéria, afastando a incidência do regime jurídico puramente administrativo relativo a servidores públicos e demais agentes políticos. Concomitantemente, a escolha do constituinte pela delegação da atividade através de concurso público demonstra a focalização na qualificação jurídica da atividade, não havendo que se cogitar em processo licitatório ou preço, como ocorre no âmbito da delegação de serviço público. Repise-se que para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>196</sup> falta o aspecto material de prestação, um dos substratos essenciais para identificação da presença do instituto do serviço público.

Ao mesmo tempo, como se verificou, a atividade está sob regime de controle de legalidade e de constitucionalidade dos atos praticados, existindo procedimentos

---

de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz, 2008. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp091721.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2020.

<sup>195</sup> ÁVILA, Paulo Ricardo. **A natureza jurídica da atividade registral imobiliária na Constituição de 1988**. 2008. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz, 2008. p. 141. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp091721.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2020.

<sup>196</sup> DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1, p. 67.



estruturados previamente para grande parte dos atos típicos a serem praticados. Daí deriva o princípio da segurança jurídica que permeia todo o direito notarial e registral, o qual, aliado à publicidade, forma a confiança social notarial e registral geradora da fé pública. O regime jurídico dos serviços notariais e registrais, híbridos como são, será próprio e dotado de características peculiares de prestação, regulamentação, responsabilidade e atribuições, mas capazes de ser interpretados por critérios principiológicos típicos do serviço público.

Essa é a interpretação que melhor se compatibiliza com a redação do artigo 3º da Lei Orgânica de Notários e Registradores, em vigor desde 1994, para fins de regulamentação do artigo 236 da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”<sup>197</sup>. É possível compatibilizar o caráter jurídico e o caráter público da atividade, em regime híbrido, de maneira que a gestão privada permita agilidade e inovação estruturais, que a fiscalização pública permita controle e publicidade e, conjuntamente, seja reconhecida a profissionalização jurídica da atividade desempenhada.

Com base nas noções expostas até o momento, cumpre analisar possibilidades e condições para o aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária urbana sob o ponto de vista da concretização a partir dos serviços notariais e registrais brasileiros. Nessa senda, trazendo seus conceitos, fundamentos e objetivos, em especial analisando as experiências do histórico Projeto More Legal e tendo em vista a atuação dessas atividades jurídicas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, será possível cogitar melhorias no sentido de buscar atuação conjuntamente com o Poder Judiciário e com os demais agentes públicos, além do estudo de experiências implementadas e suas potencialidades futuras.

---

<sup>197</sup> BRASIL. Lei Orgânica de Notários e Registradores (1994). **Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 20 mar. 2020.

### 3 A FUNÇÃO SOCIAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS ENQUANTO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA REGULARIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PROJETO MORE LEGAL NO RIO GRANDE DO SUL

As políticas públicas representam um instituto complexo que envolve planejamento e participação<sup>198</sup> dentro de um procedimento de diversas etapas para fins de obtenção de resultados socialmente desejáveis. As políticas públicas são direcionadas à atuação ampla e generalizada em benefício da coletividade, diferentemente da judicialização de conflitos que, em regra, tratarão de casos singulares e litigiosos. Daniel Hachem<sup>199</sup> aponta que o direito administrativo tradicional foi excessivamente individualista, para o qual os direitos seriam buscas subjetivas e individuais, e muitas vezes necessariamente judiciais. Entretanto, a postura estatal contemporânea mais adequada ao contexto do Estado Social e Democrático de Direito virá pautada pela atuação administrativa do Poder Público, de forma a alargar a concretização de direitos fundamentais.

Os serviços notariais e registrais, apesar da transversalidade dos ramos jurídicos necessários à operacionalização, estão predominantemente sob o regime administrativo e voltados ao atendimento da coletividade em geral. Somado a isso, contam com aproximação em relação ao Poder Judiciário e ampla capilaridade territorial nacional. Essas características únicas e *sui generis* no sistema jurídico brasileiro abrem amplas possibilidades de elaboração e atuação administrativa na forma de políticas públicas, uma função que tipicamente seria desempenhada pelo Poder Executivo, sob fiscalização do Poder Legislativo.

Podem ser brevemente mencionados como exemplos as políticas públicas voltadas à cidadania através da erradicação do sub-registro civil para pessoas físicas, bem como o uso de cartórios de protesto como forma ágil e econômica de recuperação de crédito, ambas desencadeadas através de normativas

---

<sup>198</sup> BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 42.

<sup>199</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020. p. 241, 243.

administrativas que buscaram apoio na legislação federal. Entretanto, a documentação e a regularização do solo urbano despontam como áreas de intervenção notarial e registral por excelência, contando com importante suporte histórico de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de técnicas.

Como visto, diversos países desenvolveram um sistema cartorário para regularização, controle e influxo de legalidade de transações econômicas imobiliárias. Mais especificamente, os tabelionatos de notas trabalharão principalmente com a qualificação de atos que envolvam coleta mais direta de vontade das partes, formalizações em instrumentos legalizados e adequados, verificação de fatos com fé pública e, hoje, absorvem diversos serviços oriundos da atual tendência de desjudicialização. Os registros de imóveis, atuando em bases territoriais fixas, serão os responsáveis pela qualificação de títulos imobiliários, direcionamento de procedimento de regularização fundiária (incluída a tentativa de conciliação), além da constante guarda de documentos assecuratórios de direito real de propriedade.

Conseqüentemente, é de larga pertinência sociojurídica a análise científica das possibilidades de desenvolvimento de políticas públicas imobiliárias urbanas sob a ótica dos serviços notariais e registrais, pois será através do sistema de cartórios que direitos reais imobiliários serão regularmente constituídos. No presente capítulo, servindo também de suporte para as bases teóricas traçadas a serem adiante desenvolvidas, buscar-se-á focalizar no papel dos cartórios extrajudiciais para políticas públicas de regularização fundiária e, mais especificamente, no instrumento normativo batizado de Projeto More Legal, o qual merecerá análise empírica, normativa e jurídica voltadas para seu uso, seu histórico e suas diversas influências.

O presente capítulo, desse modo, fará uma análise da inserção e da eficácia do Projeto More Legal no contexto da elaboração e da concretização de políticas públicas urbanas, considerando paralelamente a consolidação da regularização fundiária como política pública urbana contínua, seus objetivos e conseqüências. O estudo possibilitará a cogitação de melhorias normativas, melhores adaptações a institutos existentes, interoperabilidade entre órgãos, além de outras formas de tornar a instrumentalização notarial e registral da regularização fundiária uma política pública permanente no sistema notarial e registral. O ponto de partida será a caracterização da regularização fundiária urbana como política pública.

### 3.1 Regularização fundiária como política pública urbana e necessidade da regulação administrativa

Em outra oportunidade, foi possível analisar os crescentes índices de urbanização presentes no Brasil e no mundo, junto com os quais ocorrem, paralela e concomitantemente, altos índices de irregularidade de ocupação do solo. A crescente urbanização e o êxodo rural seguem como tendência mundial, da qual o Brasil faz parte, em larga medida devido à automação e ao uso de tecnologias agropecuárias que diminuem a demanda por mão-de-obra rural. Alguns dos índices anteriormente estudados:

Segundo o último relatório da ONU, cerca de 54% da população mundial atualmente vive em zona urbana; a expectativa é que este número suba para 70% até 2050<sup>200</sup>. O cenário nacional não é diferente. Estima-se que mais de 90% da população brasileira viva atualmente em cidades. Na maior megalópole do país, São Paulo, o número de pessoas em habitações irregulares passa dos 4 milhões<sup>201</sup>. Segundo o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE<sup>202</sup>), mais de 84% da população vive em áreas urbanas. Ainda, segundo a referida autarquia, em 2013 constatou-se que, dos 5.570 municípios do Brasil, apenas 2.780 possuem plano diretor, 2.476 possuem legislação sobre ZEIS (averbando-se que a ZEIS é Zona Especial de Interesse Social, parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo); 3.125 possuem legislação sobre parcelamento do solo e 1.485 possuem legislação sobre estudo de impacto de vizinhança<sup>203,204</sup>

As pesquisas estatísticas referentes ao ano de 2018, por sua vez, indicam que 2.866 Municípios possuem plano diretor, 3.067 possuem leis sobre ZEIS, 3.660 possuem legislação sobre parcelamento do solo. Além disso, as estatísticas agora

<sup>200</sup> UNITED NATIONAL. Departamento f Economic and Social Affairs. Population Division. **Urbanization**. New York, 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/urbanization/index.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2017.

<sup>201</sup> NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 3.

<sup>202</sup> URBANIZAÇÃO. *In*: ATLAS do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. p. 71-81. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529\\_cap6.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap6.pdf). Acesso em: 24 fev. 2017.

<sup>203</sup> PERFIL dos Municípios Brasileiros 2013: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Tabela 13, p. 134; Tabela 16, p. 112. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2013/pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf). Acesso em: 24 fev. 2017.

<sup>204</sup> FACCENDA, Guilherme Augusto. **Construção, natureza jurídica e efetivação do direito à cidade**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2017.

também indicam que 2.119 dos Municípios brasileiros possuem legislação sobre regularização fundiária<sup>205</sup>. Os números demonstram que em um período de cinco anos houve aumento pouco significativo na quantidade de municípios com plano diretor (instrumento central de planejamento urbano), enquanto o número de legislações sobre parcelamento do solo urbano municipal aumentou em 535. Apesar da importância da busca pelo regular parcelamento do solo (que surgem com as mais diversas nomenclaturas, tais como desmembramento, loteamento, desdobro ou até fracionamento), esses números indicam que os municípios estão preferencialmente regulamentando a formação de terrenos individuais, continuando mais dificultosa a formação de um planejamento centralizado na forma de plano diretor.

É de notável importância, entretanto, que as estatísticas passaram a demonstrar preocupação com o quantitativo de esforços em busca de regularização fundiária e a elaboração de instrumentos locais para tanto. Mesmo sendo competência privativa da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal), é competência material comum a todos os entes políticos brasileiros a promoção de programas de moradia (artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal), sendo imprescindível a busca de coerência e de sistematizações na legislação e no agir administrativo.

Existe natural dificuldade em se precisar um número de imóveis irregulares no Brasil diante da inerente clandestinidade de tais ocupações, mas aponta-se que praticamente 100% dos Municípios possuem parcelamentos irregulares<sup>206</sup> e o Ministério do Desenvolvimento Regional estima que mais da metade dos domicílios nacionais estejam irregulares<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> PERFIL dos Municípios Brasileiros 2018: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Tabela 15, Tabela 17. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

<sup>206</sup> PROGRAMA Nacional de Capacitação das Cidades. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/236/titulo/videoteca>. Acesso em: 17 jul. 2020.

<sup>207</sup> RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo Ministério. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 17 jul. 2020.

No tocante aos aspectos materiais das moradias em si, o relatório<sup>208</sup> do IPEA, apresentado na conferência Habitat III da ONU em 2016, atesta que, em 2013, 84,4% da população brasileira residia em cidades (número rapidamente crescente), 16,68% dos jovens (entre 19 e 29 anos) sem trabalho ou estudo, apenas 19% dos Municípios contando com políticas de acessibilidade, 47% dos Municípios com planos diretores, apesar de 91% ter algum tipo de legislação urbana (mas apenas 18,8% com órgão urbano específico de habitação). Um dado de relevância do ponto de vista de política habitacional é que 40,11% dos domicílios brasileiros foram classificados como inadequados em 2013, apesar de 99,94% terem acesso a energia elétrica e 97% acesso à água – enquanto o esgoto sanitário chegou a 82,52%.

Considerando essa circunstância de população predominantemente urbana, os índices de acesso à água e à eletricidade são positivos (acima de 90%), cumprindo, em grande parte, relevantes aspectos do direito à moradia. Já os índices de acesso à educação, emprego e esgotamento sanitário necessitam de melhorias no sentido de atingir toda a população. Porém, outra pesquisa efetuada pela Associação Nacional de Notários e Registradores, a respeito da titulação imobiliária, aponta que quase 60% dos imóveis<sup>209</sup> domiciliares no Brasil não possuem título de propriedade, em grande parte por conta de loteamentos clandestinos (constando notícias de cidades inteiras em situações de irregularidade).

Esses números também apontam outro fator, que será adiante analisado em detalhes, que é a invisibilidade do capital e das propriedades gerados pela irregularidade. Quando se percebe que a presença de elementos de eletrificação e água, apesar dos níveis medianos de saneamento básico, está acontecendo independentemente da regularização imobiliária, devem ser ponderados os motivos e consequências desse fenômeno.

A cidade é o hábitat humano por excelência, onde o homem, como animal social, encontra convivência com seus semelhantes e desenvolve sua personalidade

---

<sup>208</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.

<sup>209</sup> CUNHA, Márcio M. 60% dos imóveis brasileiros estão irregulares, aponta Ministério. **Jornal Opção**, Rio de Janeiro, 4 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/colunas-e-blogs/opcao-juridica/60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-201355/>. Acesso em: 04 fev. 2020.

e suas faculdades. Segundo Henri Lefebvre<sup>210</sup>, o tecido urbano será um reflexo da sociedade que o formou, mostrando todo tipo de divisões, desigualdades e falhas que foram originadas no seio social. Em outras palavras, as formas e construções da cidade refletem as formas e construções sociais da comunidade humana que a compõe. O solo urbano, enquanto parte da cidade, é considerado como tal através da existência de determinadas melhorias, as quais agregam-lhe valor e permitem maiores funcionalidades voltadas à habitabilidade.

O legislador brasileiro tenta privilegiar o planejamento e o crescimento urbano ordenado, através de empreendimentos que sigam determinadas regras procedimentais. Quando se trata da expansão urbana, o crescimento das cidades poderá ocorrer de maneira horizontal ou vertical: no primeiro caso, surgirá mais comumente a figura do parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/79), com a criação de lotes e de casas; no segundo, se dará na forma da Lei 4.591/64, Lei De Incorporações Imobiliárias, pela construção de edifícios e posterior instituição de condomínio edilício. Em tais cenários, o empreendedor imobiliário fracionará determinado terreno para múltiplos proprietários, gerando adensamento populacional da região e inerentes impactos urbanísticos, ambientais, arquiteturais, comerciais, dentre outros, além de aumento de demanda de serviços públicos (também dos mais diversos, a exemplo de educação, saúde e segurança pública).

Entretanto, as mais relevantes obrigações dos loteadores e incorporadores<sup>211</sup> serão o fornecimento de infraestrutura urbana adequada, observando padrões urbanísticos a serem estabelecidos principalmente por normatização municipal. Assim, é perceptível que os deveres impostos aos empreendedores imobiliários serão de caráter formal (regularidade documental) e material (realização de obras e infraestrutura), mas interessante ressaltar que existe conectividade entre esses deveres, pois o fator documental é relevante aspecto da fiscalização do cumprimento das prestações materiais.

Infelizmente, é um cenário bastante comum, tanto em municípios grandes e administrativamente bem aparelhados quanto em pequenos, a percepção de irregularidades formais e materiais conjuntamente. Veja-se, a título de exemplo, a

---

<sup>210</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011. p. 42.

<sup>211</sup> Mais recentemente, com a Lei 13.465/17, incluiu-se no Código Civil o artigo 1.358-A, cujo §3º explicita que “para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor”.

recente Ação Civil Pública nº. 012/1.19.0000845-1 do Município gaúcho de Dom Pedrito, na qual o Ministério Público detectou a promoção de um parcelamento do solo urbano sem qualquer tipo de base documental regular, água encanada, esgotamento sanitário, energia elétrica, cujas vias de circulação foram abertas pelos próprios populares ocupantes do local (inclusive, de tamanho insuficiente para circulação de veículos). Em cumprimento às disposições legais, e buscando a segurança jurídica dos adquirentes dos lotes irregulares – cenário no qual o loteador faltoso locupleta-se sem cumprir com suas obrigações de regularidade documental e de fornecimento de infraestrutura adequada – foi pleiteado e deferido o congelamento dos bens dos loteadores<sup>212</sup>.

Serão muito comuns, no âmbito prático, casos em que os loteadores faltosos simplesmente deixam de cumprir suas obrigações formais e materiais buscando o lucro indevido, evadindo-se de gastos documentais (o que também dificulta ou impossibilita a transparência em relação ao projeto urbanístico) e dispêndios com as obras essenciais, sendo essas melhorias que justamente caracterizariam um solo como sendo urbano, naturalmente mais valioso que o rural por necessitar de uma série de melhoramentos. Ressalte-se ainda que o lucro obtido através de loteamento clandestino é produto de crime, perpetrado na forma do artigo 50<sup>213</sup> da Lei 6.766/79.

---

<sup>212</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO COM A INSTALAÇÃO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. 1. Declarações de imposto de renda dos autores que indicam situação financeira incompatível com a concessão da assistência judiciária gratuita. 2. O pleito liminar de indisponibilidade de bens encontra respaldo na Constituição Federal, que, em seu artigo 37, parágrafo 4º, prevê a medida para a prática de atos ímprobos. 3. Caso em que a existência de fundados indícios da prática de parcelamento irregular de solo com a instalação de loteamento clandestino, prática vedada pela Lei nº. 6.766/79, com a comercialização de lotes em área que possivelmente integra área de preservação permanente e sem qualquer estrutura habitacional que resguarde a dignidade das pessoas que lá residem, o que, portanto, viabiliza, ao menos para o presente momento processual, a manutenção da medida assecuratória deferida na origem. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO, POR MAIORIA. (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Quarta Câmara Cível. **Agravo de Instrumento nº. 70082591066**. Relator Alexandre Mussoi Moreira. Porto Alegre, 28 de maio de 2020. Disponível em: [https://www.mprs.mp.br/media/areas/atuacaomp/arquivos/acordao\\_improv\\_agravo\\_lot2.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/atuacaomp/arquivos/acordao_improv_agravo_lot2.pdf). Acesso em: 02 out. 2020).

<sup>213</sup> Lei 6.766/79, “Art. 50. Constitui crime contra a administração pública. I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior



Uma das maneiras de se evitar o problema da urbanização irregular, evidentemente, é de caráter preventivo, através de órgãos de fiscalização atuando de maneira imparcial, especialmente através do Ministério Público e de outros legitimados à proposição de ação civil pública em defesa da Ordem urbanística. Inclusive, os tabeliães de notas<sup>214</sup> poderão executar esse papel preventivo quando lhes for apresentado negócio jurídico com elementos objetivos evidenciadores de parcelamento irregular – papel de suma importância e que reforça a proximidade dos cartórios de notas com o trânsito negocial da sociedade.

Uma segunda via igualmente necessária, entretanto, é a correção e o equacionamento de situações ocorridas e consolidadas, que correspondem a larga porção da urbanização nacional e, muitas vezes, derivam de fatores históricos e culturais que não poderão ser combatidos a contento somente pela via fiscalizatória ou punitiva. O local de encontro sistemático da necessidade social, jurídica e política de se regularizar a urbanização não perfectibilizada será a política pública de regularização fundiária.

---

salário mínimo vigente no País.” (BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020).

<sup>214</sup> Segundo a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul: Art. 865 – Os Tabeliães devem abster-se de lavrar escrituras correlativas a negócios jurídicos de alienação de frações ideais, quando, à base de dados objetivos, constatarem ocorrência de fraude e infringência à Lei nº. 6.766/79, e ao ordenamento positivo normatizador do parcelamento do solo urbano e protetivo da zona rural, prejudiciais aos mananciais de fauna e de flora e a fim de proteger os ecossistemas contra a predação e a destruição causadas pela ocupação desorganizada e sem fiscalização na execução dos condomínios rurais para fins de lazer. § 1º – Tipifica-se como fração ideal a resultante do desdobramento do imóvel em partes não localizadas e a permanecerem contidas dentro da área original, mas em razão da alienação acarretam a formação de condomínio. § 2º – As frações podem estar expressas, indefinidamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares e similares). § 3º – Entre outros fatores objetivos, serão considerados os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma do pagamento do preço em prestações e critérios de rescisão contratual, de sorte que a interpretação de dados autorize reconhecer configuração de loteamento dissimulado. § 4º – O disposto neste item não se aplica aos condomínios instituídos e constituídos sob a égide da Lei nº. 4.591/64, porquanto previstos e tutelados por legislação especial. Art. 866 – A formação de condomínios por atos inter vivos sobre imóveis rurais somente será admitida se conservada a destinação rural do imóvel, para fins de exploração agropecuária ou extrativa. Art. 867 – Se houver indícios suficientes ou evidência de loteamento de fato, deve o Tabelião de Notas fazer comunicação ao Juiz Diretor do Foro, anexando a documentação disponível, que encaminhará o expediente ao Ministério Público. (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral.** Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020).

Primeiramente, foi o Estatuto da Cidade que trouxe a ideia de regularização fundiária para local de maior destaque na legislação urbana federal, simultaneamente chamando-a de uma diretriz geral de ordenação do solo urbano (artigo 2º, inciso XIV<sup>215</sup>) e de instrumento jurídico de política Urbana (artigo 4º, inciso V, alínea “q”<sup>216</sup>). Mesmo que já existissem outros dispositivos legislativos que abordassem alguns aspectos de regularização urbana, a exemplo do procedimento de regularização de registro de loteamento da Lei 6.766/79, seus corpos eram limitados e insuficientes para solução ampla dos mais diversos problemas urbanísticos. A doutrina especializada aponta, desde 1997, a necessidade de considerar a regularização fundiária de maneira mais ampla e como uma política pública, consoante ensina Betânia Alfonsin<sup>217</sup>:

Existe o risco, portanto, de que o conceito perca precisão ou se confunda com qualquer outra forma de intervenção, pela extraordinária extensão dos problemas urbanos possíveis de serem contemplados por essa forma de intervenção pública no espaço. Assim, parece pertinente advertir que a regularização fundiária comporta mais de uma conceituação. Uma em sentido amplo (na qual, além dos instrumentos jurídicos existentes e já utilizados pelos municípios, sejam examinados os – simplesmente – previstos em lei, ou, implicitamente compreendidos nos poderes da administração pública) e outra em sentido estrito. [...] Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Em 2009, com a entrada em vigor da Lei 11.977/09, conhecida como Lei do programa Minha Casa Minha Vida, foi apresentado conceito esclarecedor sobre os

<sup>215</sup> Lei 10257/01, “Art. 2ºA política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;” (BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 03 maio 2020).

<sup>216</sup> Lei 10.257/01, “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] V – institutos jurídicos e políticos: [...] q) regularização fundiária;” (BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 03 maio 2020).

<sup>217</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR FASE, 1997. p. 23-22.

elementos componentes da política pública de regularização fundiária. Segundo o artigo 46 da referida Lei, a regularização fundiária é o

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>218</sup>.

Esta Lei, apesar de popularmente conhecida pelo nome do programa de financiamento habitacional, criou normas específicas para o registro eletrônico de imóveis, buscando maior efetividade para o já referido no Estatuto da Cidade, criando procedimento para a regularização fundiária efetiva do território urbano e sua titulação através de ampla usucapião administrativa e legitimações de posse.

Não se pode deixar de mencionar as críticas à postura legislativa de contínua valorização da financeirização como forma de (supostamente) garantir o direito à moradia. Raquel Rolnik<sup>219</sup>, expondo diversos aspectos das ocupações irregulares do Rio de Janeiro, explica que o Estado, através de agências financeiras, terceiriza a responsabilidade pela concretização de moradias adequadas e gera endividamento de toda uma população, geralmente já carente de recursos econômicos, através de hipotecas privilegiadas, além da frequente utilização dessas ferramentas como forma velada de expulsão territorial da população mais pobre para longe dos centros urbanos.

Em 2017, com a edição da Lei 13.465/17, houve derrogação da Lei 11.977/09, tornando-se a nova Lei de Regularização Fundiária do Brasil. Apesar de importantes alterações e a criação de novos procedimentos, com ainda maior protagonismo do poder público municipal, muitos dispositivos foram transpostos da legislação anterior. No tocante ao conceito da política pública, o artigo 9º segue a linha de amplitude, segundo o qual:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

---

<sup>218</sup> BRASIL. Programa Minha Casa Minha Vida (2009). **Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

<sup>219</sup> ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 364.

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes<sup>220</sup>.

Em reforço à ideia de que a regularização fundiária constitui uma política pública e não um instrumento em si, aponta-se também o conteúdo artigo 15<sup>221</sup> da Lei 13.465/17, o qual elenca um rol aberto de quinze instrumentos que poderão ser utilizados para concretização da finalidade de regularização fundiária.

De mais a mais, a busca por medidas de regularização fundiária em sentido amplo ocorre, em verdade, desde o início da colonização brasileira, ainda que a atual nomenclatura da política pública seja historicamente recente. Cite-se, por exemplo, o conteúdo do artigo 5º da Lei de Terras, segundo o qual “Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente [...]”<sup>222</sup>. O referido artigo, editado no tempo em que o sistema de cartórios apenas principiava no Brasil, além de indicar histórica preferência possessória do sistema brasileiro, também denota a tentativa do poder político de regularizar a ocupação colonial brasileira e garantir certa medida de estabilidade e de segurança aos

<sup>220</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

<sup>221</sup> Lei 13.465/17, “Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) , dos arts. 9º a 14 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 , e do art. 216-A da Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 ; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ; V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 ; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 ; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ; X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 ; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 ; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.” (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).

<sup>222</sup> BRASIL. **Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 01 out. 2020.

ocupantes – no que não foi efetivo, em especial pela dificuldade de se documentar a posse, o que será adiante explicitado.

A urbanização de um território, sendo fenômeno necessariamente multifacetado, encampa diversos agentes públicos e privados atuando conjuntamente, recordando-se que os serviços notariais e registrais vêm equipados para variadas formas de interconectividade (variando desde a fiscalização tributária até a publicidade inerente às funções tradicionais). A presença constante, especialmente do sistema de registro de imóveis, por toda a regularização fundiária ainda indica que nesse âmbito extrajudicial correrão grande parte dos trâmites procedimentais destinados à garantia do direito real de propriedade aos ocupantes de áreas necessitadas de regularização.

Nessa linha, cumpre destacar que no Estado do Rio Grande do Sul existe, desde 1995, – antedatando, portanto, a legislação federal geral hoje vigente sobre cidades ou regularização fundiária – o Projeto More Legal, normativa administrativa criada na esfera do Poder Judiciário gaúcho de maneira plúrima com a finalidade de promover a regularização fundiária. Na ocasião, o Projeto explicitou seu objetivo de promover a regularização de parcelamentos e a localização de parcelas já tituladas, com normas procedimentais inéditas e em muito ampliando as possibilidades de regularização fundiária para a época.

Adianta-se que uma análise mais apressada poderia concluir que o Projeto More legal é apenas mais um instrumento dentro da política pública de regularização fundiária. De fato, a mais recente alteração da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul separou esses dois institutos, separação que pode significar, em um futuro próximo, um abandono do Projeto More Legal por obsolescência – posto que ele foi criado justamente para colmatar lacunas da legislação federal. Entretanto, não é acertada, ao menos *prima facie*, a premissa de que a lei federal esgotou a matéria de regularização fundiária a ponto de dispensar complemento normativo adequado. Efetivamente, até o dia 2 de março de 2020, o procedimento de regularização fundiária de interesse social estava totalmente inserido no âmbito do projeto More Legal IV, conforme será adiante analisado em maiores detalhes.

Portanto, a regularização fundiária *lato sensu* é uma política pública, desenvolvida constantemente em todas as esferas políticas, jurídicas e administrativas, com o escopo de resgatar a ocupação urbana na maior medida

possível, com vistas à concretização de diversos direitos fundamentais – os quais poderão ser vislumbrados na perspectiva unificada do direito à cidade enquanto direito fundamental síntese. A regularização fundiária *stricto sensu* faz referência a um procedimento encadeado de atos, previsto atualmente na Lei federal nº. 13.465/17, que é uma das possibilidades para a concretização da política pública. O Projeto More Legal, que deve aqui ser verticalizado, é uma normativa administrativa dialógica elaborada com o objetivo de concentrar e aprimorar o conjunto de medidas componentes da política pública de regularização fundiária. Não é adequado pensar que a Legislação Federal seja capaz de suprir todos os problemas jurídicos, notariais e registrais que possam surgir na busca de regularização fundiária, de modo que alguns parâmetros peculiares dessas normativas devem ser ressaltados.

### 3.1.1 Peculiaridades da regulação administrativa dos serviços notariais e registrais

É necessário justificar a indispensabilidade e alguns parâmetros da elaboração de normativa administrativa adequada, o que também será abordado adiante em relação aos aspectos institucionais. O brocardo latino *ex facto oritur ius* (o direito surge dos fatos) refere-se a todas as formas através das quais o direito tende a surgir em um contexto de convivência humana coletiva, o que também é verdade para a gênese da normativa administrativa. Uma regulação administrativa específica pode ser exigida expressamente pela lei a fim de obter regulação especializada para determinadas matérias de alto grau de conhecimento técnico – o que ocorre mesmo em outras áreas jurídicas, a exemplo da norma penal em branco no direito penal, ou da valorização de normas técnicas de produtos no direito consumerista.

As normativas administrativas, subordinadas à legislação em sentido estrito, apresentarão vantagens em relação à agilidade de sua elaboração e à possibilidade de maior especificação, sendo capazes de enfrentar problemas de aplicação que ao legislador ordinário é de difícil percepção. Exemplo disso é o Projeto Gleba Legal, uma norma administrativa emanada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que utiliza como base a ideia da ação de divisão e extinção de condomínio, mas de maneira localizada, cumpridos determinados requisitos, para a rápida e segura solução do problema de condomínios rurais multitudinários – problema social no qual, se aplicada a solução genérica legislativa,

desencadearia um procedimento extremamente moroso, custoso e potencialmente conflituoso da divisão e extinção de condomínio.

No caso dos serviços notariais e registrais, o âmbito institucional adequado para o desenvolvimento e debates normativos será o órgão administrativo mais elevado, na forma das Corregedorias-Gerais e de Justiça, tanto Estaduais quanto a Nacional. Efetivamente, tais normativas vem sendo elaboradas há bastante tempo, apesar de ainda faltar uma normativa nacional codificada e sistematizada. A geração de normas técnicas pelo órgão fiscalizador permite que se especifique e se equacione necessidades instrumentais que o legislador tem extrema dificuldade de antever, as quais, muitas vezes, serão detectadas apenas por estudos das próprias associações e colégios notariais e registrais.

Não se pode deixar de mencionar que a função tradicional do Poder Judiciário é o julgamento de lides, enquanto o objetivo tradicional dos serviços notariais e registrais é a garantia de segurança jurídica para determinados atos. A abordagem que pode ser construída, por outro lado, é no sentido de gerar, manter e aprimorar políticas públicas através da união dialógica daqueles atores. A noção de bom governo e de boa administração pública, de um modo geral e defendidos como direito fundamental do cidadão<sup>223</sup>, é tipicamente direcionada para o Poder Executivo, mas é plenamente aplicável por analogia no desempenho da função atípica do Poder Judiciário enquanto supervisor notarial e registral.

Sobre o tema, Nancy Andrighi explica<sup>224</sup> que o Conselho Nacional de Justiça exerce a atividade de correição, disciplina e gestão dos referidos serviços diante do seu caráter *sui generis* de delegação outorgada a pessoa física mediante concurso público e, principalmente, de promover a uniformização normativa em todo território nacional de diversos procedimentos que envolvem a administração pública de interesses privados. A autora cita exemplos de relevante impacto nacional em termos de cidadania, causados pelas regulações administrativas sobre casamento e união estável de pessoas do mesmo sexo e a normatização dos registros de nascimentos oriundos de técnicas de reprodução assistida.

---

<sup>223</sup> MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 34.

<sup>224</sup> ANDRIGHI, Nancy (coord.). **Corregedoria Nacional de Justiça: organização e procedimentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 99-100.

Com base nos fundamentos da decisão da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 12<sup>225</sup> do Supremo Tribunal Federal, a qual reconheceu competência normativa primária para atos do Conselho Nacional de Justiça, a autora traça comandos norteadores da elaboração normativa (no caso, para regulação da atividade extrajudicial), quais sejam (a) a densificação ou o fortalecimento de princípios constitucionais ou mesmo legais e (b) a ausência de antinomia de conteúdo entre o ato normativo e a normatização constitucional ou infraconstitucional para o mesmo tema<sup>226</sup>. Ou seja, a correta elaboração da normativa administrativa de atribuições extrajudiciais deve ter escopo constitucional ou legal bem definido e não pode afrontar legislação vigente sobre a matéria. A autora assim conclui:

Assim, se por um lado faz parte das atribuições da Corregedoria Nacional de Justiça normatizar conteúdos já explicitados legalmente, em caráter nacional, para os serviços notariais e de registro essa atuação não pode se chocar contra a própria lei que lhe dá vigor. Sob esse prisma, a edição desses atos normativos deve se revestir de razoável certeza quanto ao fim colimado pelo texto legal, razão pela qual essa atuação tem-se restringido a situações de uníssono posicionamento doutrinário, ou, ainda, quando ocorrer, para alguma matéria, consolidação jurisprudencial para o tema<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº. 07, de 18.10.05, DO CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. ATO NORMATIVO QUE "DISCIPLINA O EXERCÍCIO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES POR PARENTES, CÔNJUGES E COMPANHEIROS DE MAGISTRADOS E DE SERVIDORES INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução nº. 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça. 3. Ação julgada procedente para: a) emprestar interpretação conforme à Constituição para deduzir a função de chefia do substantivo "direção" nos incisos II, III, IV, V do artigo 2º do ato normativo em foco; b) declarar a constitucionalidade da Resolução nº 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **ADC nº. 12/DF**. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, 20 de agosto de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 10 maio 2020).

<sup>226</sup> ANDRIGHI, Nancy (coord.). **Corregedoria Nacional de Justiça: organização e procedimentos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 102.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 103.



As ações coordenadas das atividades notariais e registras, sob regulamento juridicamente fundamentado e debatido, acarretam positivos benefícios à coletividade em múltiplos níveis e auxiliam na sistematização de uma cooperação que já existe, mas que raramente é analisada por tal viés. A ótica de análise frequentemente está no limitado âmbito burocrático – por exemplo, exigência de aquiescência municipal para um simples desmembramento imobiliário, enquanto o que isso de fato representa, juridicamente, é uma atuação cooperativa entre o executivo municipal e um serviço delegatário do Poder Judiciário, juntos praticando um ato dentro da legalidade e da segurança em prol de um solicitante particular.

Nessa linha de pensamento, existem duas faces que merecem destaque: por um lado, o aprimoramento constante dos serviços tradicionalmente desenvolvidos pelo âmbito extrajudicial, historicamente vocacionados à segurança jurídica e à legalidade dos mais diversos tipos de transações (com destaque, aqui, às imobiliárias); por outro, a transposição para os serviços extrajudiciais de demandas tradicionalmente levadas ao Judiciário, a exemplos dos já citados inventários e divórcios em 2007 e, mais recentemente, das usucapiões.

O cenário que muitas vezes se apresenta é o de legislações que, conquanto prevejam possibilidades diversas de atuação, exprimem caráter excessivamente aberto, deixando de especificar procedimentos, custos e exigências documentais. A própria usucapião extrajudicial é marcante exemplo de norma processual civil (inclusive destinada à busca de regularidade imobiliária) que regulou de maneira parcimoniosa o procedimento, pois o artigo 1.071 do CPC deixa de mencionar importantes requisitos para o procedimento extrajudicial, tais como possíveis documentos a serem exigidos, modos de cobrança e diversos prazos procedimentais. Como forma de complemento das diversas lacunas técnicas deixadas pela lei federal, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº. 65/2017, relativo ao procedimento de usucapião extrajudicial, com 27 artigos reguladores de todas as fases procedimentais, documentos a serem exigidos, cobrança, tudo em vistas à uniformização do procedimento em território nacional, segurança jurídica, economia processual, e editando a norma com base no poder fiscalizador.

Não se deve esquecer que especificamente em matéria urbana, o conhecimento de outras áreas técnicas é imprescindível e frequentemente elencado de maneira aberta também pela legislação federal. Por exemplo, menciona-se o

importante artigo 3º da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, o qual contém diversas vedações de ocupação urbana:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção<sup>228</sup>.

Além do necessário mapeamento territorial municipal, será necessário aferir o potencial de alagamento local, condições geológicas que aconselhem edificações, declividade do terreno e áreas com determinados níveis de poluição. Como se vê, são todas matérias de áreas técnicas específicas as quais, embora a legislação federal possa apontar sua necessidade, não indica com precisão (e nem poderia) todos os casos específicos de tipos de poluição, tipos de condições geológicas ou parâmetros de alagamento de uma área.

Ressalte-se que não se trata de substituição de função administrativa típica, mas de cooperação fundamentada e consciente, em pontos de convergência onde a atuação conjunta é de extrema pertinência – e, em alguns casos, absolutamente imprescindível, como no exemplo urbano de um loteamento. Ressaltada a importância e algumas peculiaridades de ordem administrativa, também devem ser indicados aspectos teleológicos materiais da política pública de regularização fundiária, aspectos que condicionam a elaboração e a finalidade da referida política pública.

---

<sup>228</sup> BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020.

### **3.2 Objetivos da política pública de regularização fundiária sob perspectivas jurídicas, sociais e macroeconômicas**

Alguns benefícios da regularização fundiária urbana serão marcantes e de rápidos efeitos na realidade urbanística. Entretanto, sua influência em um cenário macroeconômico pode ser elusiva, ou até mesmo levar à falsa percepção de que a regularidade imobiliária está limitada à luta por direitos sociais ou à necessidade/possibilidade de cada indivíduo. O que deve ser exposto, ainda que brevemente, são as duas principais dimensões teológicas da política pública de regularização fundiária urbana, sendo a primeira delas a concretização do direito fundamental à cidade e a segunda, um resgate e regularização do patrimônio imobiliário de todo o país. Conseqüentemente, serão essas as finalidades benéficas últimas do projeto More Legal.

Primeiramente, muito daquilo que se espera das reformas urbanas estarão voltadas à concretização do direito humano e fundamental social à moradia, direito consagrado na Constituição Federal e em diversos instrumentos internacionais – além de ter seus requisitos especificados pela ONU através do Comentário Geral número 4. Entretanto, a integração de um local de moradia à cidade é um processo muito mais complexo e os diversos prismas que envolvem o desenvolvimento urbano estarão concentrados, segundo a doutrina mais recente, no chamado direito à cidade, inicialmente idealizado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre. O referido comentário geral da Organização das Nações Unidas, em realidade, segue essa linha de raciocínio, no sentido de conectar a moradia a uma multiplicidade de fatores:

As noted above, the right to adequate housing cannot be viewed in isolation from other human rights contained in the two International Covenants and other applicable international instruments. Reference has already been made in this regard to the concept of human dignity and the principle of non-discrimination. In addition, the full enjoyment of other rights - such as the right to freedom of expression, the right to freedom of association (such as for tenants and other community-based groups), the right to freedom of residence and the right to participate in public decision-making - is indispensable if the right to adequate housing is to be realized and maintained by all groups in society. Similarly, the right not to be subjected to arbitrary or unlawful interference with one's privacy, family, home or

correspondence constitutes a very important dimension in defining the right to adequate housing<sup>229</sup>.

Conquanto a figura da moradia continue como um direito social fundamental da mais elevada importância, fica claro que sua cogitação isolada é insuficiente. Henri Lefebvre criticava, inclusive, que os “táticos políticos” e o próprio Marx apenas enxergaram a moradia<sup>230</sup> como um objetivo a ser perseguido através da concretização de políticas públicas. Segundo Lefebvre<sup>231</sup>, grande parte do discurso político fica limitado ao fornecimento de casas com a suposta finalidade de fornecimento de moradia, o que também potencialmente fomenta a segregação através de expulsões e construções de residências afastadas da cidade em si. O autor conclui que apesar da inegável importância do direito à moradia, a construção de um espaço urbano integrado e democrático depende de uma maior multiplicidade de fatores, atrelados ao que chama de direito à cidade, definido como um usufruto equânime de todas as funcionalidades urbanas.

No plano internacional, paulatinamente, é perceptível a preferência pelo direito à cidade a fim de que sejam cogitadas moradias funcionalizadas e integradas à cidade. A terceira Agenda Habitat, realizada em 2016, contemplou<sup>232</sup> o direito à

---

<sup>229</sup> Tradução livre: “Conforme mencionado acima, o direito a uma habitação adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nas duas Convenções Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis. Referência já foi feita a este respeito ao conceito de dignidade humana e ao princípio da não-discriminação. Além do que o pleno gozo de outros direitos - como o direito à liberdade de expressão, a direito à liberdade de associação (como para inquilinos e outros grupos), o direito à liberdade de residência e o direito de participar em público tomada de decisão - é indispensável para se realizar o direito à habitação adequada e mantido por todos os grupos da sociedade. Da mesma forma, o direito de não ser submetido a interferência arbitrária ou ilegal com a privacidade, família, domicílio ou correspondência de alguém constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **General Comment nº. 4: The Right to Adequate Housing.** [s.l.], 13 Dec. 1991. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020).

<sup>230</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2011. p. 85-87.

<sup>231</sup> *Ibidem.*

<sup>232</sup> “11. We share a vision of cities for all, referring to the equal use and enjoyment of cities and human settlements, seeking to promote inclusivity and ensure that all inhabitants, of present and future generations, without discrimination of any kind, are able to inhabit and produce just, safe, healthy, accessible, affordable, resilient, and sustainable cities and human settlements, to foster prosperity and quality of life for all. We note the efforts of some national and local governments to enshrine this vision, referred to as right to the city, in their legislations, political declarations and charters.” Tradução livre: “compartilhamos a visão de cidades para todos, referindo ao equânime uso e desfrute de cidades e de assentamentos humanos, buscando promover inclusão e garantindo que todos os habitantes, de presentes e futuras gerações, sem qualquer discriminação, consigam habitar e produzir justas, seguras, saudáveis, acessíveis, custeáveis, resistentes e sustentáveis cidades e assentamentos humanos, para nutrir prosperidade e qualidade de vida para todos. Tomamos nota dos esforços de alguns governos nacionais e locais para consagrar esta visão,

cidade como forma de integração de diversos preceitos conexos à moradia. O instrumento internacional que conceitua de modo concentrado muitos dos múltiplos fatores componentes do direito à cidade é a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, segundo a qual:

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes<sup>233</sup>.

No plano nacional, o artigo 2º do Estatuto das Cidades, em vigor desde o ano de 2001, passou a prever expressamente o direito à cidade, segundo o qual:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]<sup>234</sup>.

Os elementos componentes do direito a cidade são, essencialmente, direitos fundamentais individuais e sociais consagrados no texto constitucional, razão pela

---

referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e planos." (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III Conference**. Quito, 2016. Disponível em: <https://www2.habitat3.org>. Acesso em: 25 out. 2020).

<sup>233</sup> INSTITUTO PÓLIS. **Áreas de atuação**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.polis.org.br/>. Acesso em: 25 out. 2020.

<sup>234</sup> BRASIL. Estatuto das Cidades (2001). **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 03 maio 2020.

qual o direito à cidade poderá ser definido ontologicamente como um direito fundamental síntese, expressão utilizada por Vanesca Buzelato Prestes<sup>235</sup>.

Destarte, a maneira mais completa de se visualizar os objetivos sociojudíricos da política pública de regularização fundiária será pelas lentes do direito fundamental à cidade. Trata-se de busca de completude jurídica e de adequação das moradias, e não de uma “superação” do direito fundamental à moradia.

Existe, entretanto, outro olhar necessário sobre o processo de regularização fundiária, normalmente mais afeto ao direito privado, que é a efetiva concretização e democratização do direito real de propriedade formal e titulada. Muitas vezes, a matéria é vista sob uma ótica excessivamente privatista, fruto do início das conquistas liberais e dos direitos fundamentais de primeira “geração”. Entretanto, ainda que a propriedade privada esteja regulada predominantemente pelo Código Civil, esse diploma legislativo será necessariamente lido sob uma ótica constitucional, dotado de estrutura própria e de função social.

O direito de propriedade é um direito necessariamente social e relacional. Se ele existe com o fim de ser oponível a todos e de garantir exclusividade de uso e de fruição da *res*, significa que não existe fora de um determinado contexto social – e esse contexto é, contemporaneamente, global. Ao analisarem os paradigmas jurídicos formados sob a ótica do liberalismo, Pierre Dardot e Christian Laval<sup>236</sup> remetem a clássicas obras de Jeremy Bentham e John Stuart Mills, indicando que estes demonstravam preocupações no sentido de que a propriedade não existe isoladamente ou por si só, mas é dependente de um contexto social, tornando inevitáveis determinadas considerações de natureza pública, em contraposição a uma natureza sagrada oriunda de direito natural.

No entanto, há outro aspecto afeto à titulação da propriedade imobiliária que afeta diretamente a malha econômica nacional, relacionado à documentação e legalização do patrimônio imobiliário nacional, democratização do direito real de propriedade e do acesso ao mercado formal de capital, em última análise, redução da regressividade tributária do país e combate à lavagem de capitais. O tema é

---

<sup>235</sup> PRESTES, Vanesca Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. p. 56.

<sup>236</sup> LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. Tradutor: Mariana ECHALAR, 2016. p. 45.

tratado em profundidade pelo economista Hernando de Soto<sup>237</sup>, quando estuda o cenário global no qual os países periféricos (em especial os da América Latina) tentam continuamente, mas sem sucesso, fazer parte do capitalismo global encabeçado pela Europa e pela América do Norte.

Segundo o referido autor, o grande segredo do sucesso do sistema capitalista consiste em incorporar igualmente toda a população, com acesso ao sistema de riquezas e afastando a ultrapassada noção de que determinados povos possuem, de alguma maneira, maior espírito empreendedor que outros. A maioria das pessoas que o sistema formalista considera como pobres, em realidade, possuem patrimônio. O grande problema é que a maior parte desse patrimônio não é documentada; portanto, é um patrimônio invisível, também chamado pelo autor de capital morto<sup>238</sup>.

A grande solução para os países considerados periféricos não reside na esperança de um investimento estrangeiro capaz de salvar a economia, mas sim de encontrar maneiras de titularizar e de documentar o patrimônio que já existe e que já é utilizado por grande parte da população, mas que, para a lei e para o sistema capitalista formal, é invisível. Sem a existência de um sistema formal unificado de titulação e de legalidade das transações, as negociações apenas serão possíveis entre pessoas conhecidas e que confiem intimamente umas nas outras: a inexistência de um sistema formal de titulação patrimonial acaba por inviabilizar a circulação de riquezas impossibilitar investimentos e cobranças justas de impostos<sup>239</sup>.

Muitos problemas de urbanização são universais, a exemplo dos condomínios rurais e das ligações ilegais de energia elétrica e água; no entanto, quando todo o patrimônio nacional é conhecido e titularizado, o Estado passa a ter conhecimento das reais situações problemáticas, além de possibilitar sempre uma responsabilização adequada de quem realmente violar o sistema legal. Ainda nesse aspecto, quando as propriedades são conhecidas e corretamente titularizadas é possível maior *accountability* individual. Não é correta a noção de que uns cidadãos sejam mais honestos que os outros, ou de que uma população seja mais honesta

---

<sup>237</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 10, 32.

<sup>239</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000. p. 37, 53, 60.

que a outra: o que ocorre é a possibilidade de responsabilização patrimonial daquele que possui os bens identificados e documentados<sup>240</sup>.

O autor, embora reconhecendo a dificuldade de estimar quanto patrimônio permanece oculto, aponta dados interessantes inclusive a respeito do Brasil. Menciona que, no ano de 1995, a indústria de construção civil brasileira teve um crescimento oficial de menos de 1%, enquanto as vendas de cimento e materiais de construção subiram 20%; em relação à América Latina como um todo, 6 a cada 8 prédios estariam ou subcapitalizados ou totalmente à margem da lei<sup>241</sup>.

A grande força do sistema utilizado nos países desenvolvidos é integrar todos os cidadãos ao mercado formal da legalidade, permitindo verdadeira integração social e a negociação com indivíduos de todas as classes sociais. Embora reconheça a importância de programas de direitos sociais e obras de infraestrutura urbana, o autor aponta que essas soluções não são permanentes, apenas remediando de forma intermitente problemas pontuais causados pela falta de integração efetiva das pessoas ao sistema legal. Os países de terceiro mundo normalmente possuem um sistema no qual é mais fácil manter-se na ilegalidade e as supostas soluções econômicas apenas criam inflação<sup>242</sup> das moedas, mas sem gerar capital através da identificação do patrimônio existente – o autor ressalta a superioridade do patrimônio imobiliário neste aspecto, pois costuma ser muito mais fácil de se identificar.

Em outras palavras, somente a regularização e a titulação imobiliária serão capazes de produzir capital não-inflacionário nos países periféricos. Embora o sistema de economia capitalista não seja perfeito - e Hernando de Soto<sup>243</sup> não o enxergue como um credo -, a única maneira de se efetivamente combater a pobreza no atual sistema globalizado é com a integração de todos, construindo modos de permitir que a população pobre consiga converter seu trabalho e sua poupança em capital, além de meios de titularizar legalmente o que efetivamente já possuem.

Os problemas relatados por Hernando de Soto são sentidos em diversos aspectos do sistema jurídico brasileiro, a exemplo da excessiva tributação do

---

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 57, 55.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 76, 85.

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 75, 44.

<sup>243</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere** eles. New York: Basic Books, 2000. p. 227.



consumo e da circulação de riquezas (em detrimento da efetiva tributação patrimonial, normalmente mais adequada ao princípio da capacidade contributiva), o mesmo da imensa valorização da posse e das ações possessórias como forma de proteção dos bens no Brasil. Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>244</sup>, mencionando o referido economista, explicam a insuficiência de um sistema baseado apenas na posse:

Contudo, a proteção jurídica em prol de tal bem fundamental alicerçada exclusivamente na posse ainda é precária, afinal, a propriedade formal é mais significativa do que a simples posse. Com efeito, quando o sistema jurídico defere as pessoas a via institucionalizada de conversão de sua força de trabalho em propriedade e capital, apenas um grupo minoritário ainda optará pela posse. Hernando de Soto explica que a posse é um capital morto, pois não é reconhecida pelo sistema legal, "afinal um bom sistema legal de propriedade, como um canivete suíço, possui mais mecanismos do que apenas a lâmina da posse... a maioria das pessoas não pode participar de um mercado ampliado porque não tem acesso a um sistema legal de direitos de propriedade que represente os seus ativos de modo a torná-los amplamente transferíveis e fungíveis, que permita que sejam usados como garantia em hipotecas e que torne seus donos responsáveis.

As estatísticas urbanas anteriormente analisadas demonstram que grande parte das moradias brasileiras, conquanto irregulares do ponto de vista legal, possuem abastecimento de água e luz, sendo que ao menos a maioria possui esgotamento sanitário. Utilizando-se a interpretação proposta por Hernando de Soto, a população, em larga medida, obtém a posse imobiliária de residências e, através de seu próprio labor, equipa o imóvel para a própria subsistência; ocorre que a grande maioria não logra êxito em ingressar no sistema formal de propriedades imobiliárias.

Hernando de Soto <sup>245</sup>, conjuntamente com outros pesquisadores e economistas, ao analisar os trâmites legais e burocráticos para se obter legalmente um imóvel em diversos países do chamado "terceiro mundo", demonstrou que em alguns deles, a exemplo do Peru, são necessários mais de cem "passos" procedimentais, geralmente envolvendo diversos órgãos municipais e com prazos que podem chegar a mais de um ano.

---

<sup>244</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 177.

<sup>245</sup> SOTO, Hernando de. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere eles. New York: Basic Books, 2000. p. 46.

Outrossim, cabe ressaltar que o próprio Estado brasileiro é subcapitalizado, pois muitos bens públicos ainda não possuem registro ou identificação, a despeito de diversas iniciativas para tanto, a exemplo da criação da Lei 9.636/98, a qual prevê formas de regularização do patrimônio imobiliário público federal<sup>246</sup>. Por conta disso, chegou-se a defender que bens não matriculados previamente em Registro de Imóveis seriam presumivelmente públicos, entendimento que não foi acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça. Na ocasião, a Corte Superior considerou que imóveis localizados na faixa de fronteira não são necessariamente terras devolutas caso não possuam matrícula, sendo ônus do poder público comprovar o caráter de bem público<sup>247</sup>. Entretanto, uma vez comprovado esse caráter, eventual matrícula efetuada em nome de particular por Registro de Imóveis competente não é oponível aos entes estatais, entendimento sumulado pelo STJ<sup>248</sup>.

Diversos dispositivos das normativas administrativas que serão adiante analisadas levam em conta este fenômeno. Por exemplo, o procedimento referente ao Projeto Gleba Legal, de imóveis rurais, dispensará a anuência dos entes federados proprietários de imóveis lindeiros ao imóvel regularizando, mormente em caso de fronteira com ruas ou estradas públicas. O Projeto More Legal, de outra banda, prevê uma série de procedimentos especiais para o caso de bens públicos

---

<sup>246</sup> Lei 9.636/68, “Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, a executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro e de fiscalização dos bens imóveis da União e a regularizar as ocupações desses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, e poderá, para tanto, firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.” (BRASIL. **Lei nº. 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em: 14 out. 2020).

<sup>247</sup> AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. CIVIL E PROCESSUAL. USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça tem firmado sua orientação no sentido de que o terreno localizado em faixa de fronteira, apenas por essa circunstância, não é considerado de domínio público, sendo ônus do Estado comprovar a titularidade pública do bem. Precedentes. 2. Estando o acórdão recorrido em conformidade com os precedentes desta Corte Superior, incide o verbete nº. 83 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial nº.1508890/RS**. Relatora Min. Maria Isabel Gallotti. Brasília, 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=1508890](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=1508890). Acesso em: 03 abr. 2020).

<sup>248</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 496**. Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União. Brasília, 8 de agosto de 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?tipo=sumula+ou+su>. Acesso em: 03 abr. 2020.

ou bens com processo de desapropriação em trâmite. A existência de determinados equipamentos sociais, na forma de bens públicos (no caso, especificados, identificados e destinados a uso público), é essencial para a formação adequada da cidade.

Dessa maneira, as políticas públicas de regularização fundiária possuem como objetivos a concretização do direito fundamental à cidade, na maior medida do possível, bem como a criação de ferramentas de integração de ocupantes de áreas irregulares à formalidade. Grande parte do embasamento dos instrumentos a serem utilizados diz respeito a situações consolidadas e irreversíveis, fundamentalmente através do instituto jurídico da posse.

Se há uma justa prioridade em transformar possuidores em novos proprietários, nem sempre este desiderato será alcançado. Em certos casos a opção legal será a de qualificar a aquisição da posse mediante a sua titulação, seja pelo fato do acesso à titularidade ser vedado (v.g. pela ocupação se estabelecer sobre bens públicos), ou então em razão do acesso à propriedade demandar certo tempo - como fase derradeira de um processo -, o que requer uma etapa intermediária de conversão da primária aquisição informal da posse em uma segunda aquisição possessória, agora titulada e legitimada pelo poder público<sup>249</sup>.

A principal conclusão que se deve extrair das mencionadas lições para diálogos, objetivos e influências do Projeto More Legal – enquanto ferramenta de regularização urbana – é que a legalização da malha imobiliária tem consequências difusas a nível nacional, que raramente são abordadas ou mencionadas. Em primeiro nível, a propriedade privada afeta a esfera individual. Em segundo nível, a consideração conjunta de diversas habitações gera uma perspectiva social de direito fundamental. Entretanto, é possível enxergar um terceiro nível de influência em escala nacional e global (no caso, com profuso impacto econômico, financeiro e tributário), que é a identificação e a capitalização da maior fonte de riqueza de todo um país.

Restam, portanto, fundamentadas as faces teleológicas da política pública de regularização fundiária urbana, justificados os seus benefícios sociais e econômicos e tidos estes como da mais alta relevância. O desenvolvimento e a aplicabilidade prática das políticas públicas notariais e registrais e do Projeto More Legal deverão

---

<sup>249</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 180.

também seguir esses mesmos objetivos, constituindo importante norte interpretativo especialmente para proposição de melhorias. Todavia, devem ser ressaltados alguns aspectos conceituais sobre as funcionalizações sociais urbanas e da propriedade.

### 3.2.1 Algumas considerações sobre as funções sociais da propriedade e da cidade

Ainda que se reconheça a importância da construção do direito à cidade, deve ser apontado que a Constituição Federal contempla os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade como regentes do direito civil e urbanístico brasileiros. Em relação à primeira, apesar de se tratar de conceito jurídico aberto, integra expressamente o rol de direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição Federal e, estruturalmente, o próprio conceito de propriedade, conforme explicará a melhor doutrina contemporânea. Na lição de Alexandre Guerra<sup>250</sup>, a função social da propriedade não pode ser tratada como elemento externo àquela, pois esses limites impostos pela ordem jurídica são intrínsecos à noção de propriedade, fazendo parte do conteúdo deste direito. Sobre a essência de ambas as funções sociais, ensina Rogério Gesta Leal<sup>251</sup>:

Queremos entender a função social da cidade e da propriedade como possuindo uma essencial significação pública, que pretende trazer ao direito privado algo entendido como sendo exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. Esta noção de função, repetimos, não transmuda a propriedade para o direito público, mas corresponde a limitações lato sensu impostas ao conteúdo do direito de propriedade.

Não se trata, portanto, de uma exportação do clássico conceito de propriedade para o contexto do direito público, mas, antes, uma ressignificação harmônica constitucional para que o clássico direito real contemple novos parâmetros sociais. Para Orlando Gomes<sup>252</sup>, Leon Duguit pode ser considerado pai da ideia de que os direitos apenas serão justificados através da missão social que cumprem – o mesmo autor tem relevantes contribuições na esfera do serviço

---

<sup>250</sup> GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (coord.). **Direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 49.

<sup>251</sup> LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998. p. 119-120.

<sup>252</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. atualizada Por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: forense, 2012. p. 121, 119.

público, que será adiante abordado. A função social da propriedade empresta ao direito real de propriedade a noção de não ser um poder meramente individual, mas existente apenas dentro de um contexto - ainda que se mantenha com seus caracteres originais, tais como a exclusividade e a liberdade de transmissão.

O primeiro a se debruçar sobre a problemática entre uma propriedade “ter” função social ou “ser” função social foi Pietro Perlingieri, que concluiu não serem nítidos os traços de direito subjetivo por parte da propriedade, ainda que seu titular possua certas vantagens subjetivas; ocorre que, concomitantemente, encerram-se ônus e deveres ao proprietário<sup>253</sup>. Conclui, Orlando Gomes<sup>254</sup>, que o principal aspecto da discussão reside na superação da ideia romana de propriedade ilimitada e individual para que se vislumbre a propriedade inserida num contexto social, tanto para móveis quanto para imóveis, e que não se trata de uma posição apriorística, mas de um rigor lógico para com a consecução de objetivos sociais, onde o uso da propriedade deve ocorrer para o bem da sociedade.

A fim de buscar certo grau de precisão prático para a temática, a Constituição Federal, ao artigo 182, § 2º, explicita que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do plano diretor. Refere-se, assim, ao instrumento central do planejamento urbano para que se defina o cumprimento do preceito social dentro do direito real de propriedade. Entretanto, conforme visto nos dados estatísticos, considerável porção dos imóveis urbanos brasileiros não se encontra em Município que possua plano diretor, não sendo lógico admitir que tais imóveis ficassem excluídos de funcionalização social por conta de tal aspecto. A função social acompanhará todo o bem, móvel e imóvel, ainda que seu conteúdo possa variar de acordo com cada contexto social e comunitário onde o direito de propriedade esteja em exercício.

Enquanto a doutrina, de maneira geral, tenha desenvolvido e aprofundado o debate acerca da função social da propriedade, ainda não existe consenso sobre o conceito de função social das cidades, nem tampouco sobre suas consequências.

---

<sup>253</sup> *Ibidem*, p.123-124.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p.124.

Nas palavras de Rosângela Luft<sup>255</sup>:

No que diz respeito ao princípio da função social da cidade, não há (ainda) uma cultura jurídica solidificada. As abordagens mais frequentes a respeito da cidade e da urbanificação partem do âmbito patrimonial individual, este enquanto esfera de direitos dotada de determinados limites que autorizam a ingerência do Estado em prol do interesse público. Para Gesta Leal “não há uma preocupação muito acentuada em se distinguir o problema da cidade enquanto espaço público do da propriedade privada e dos interesses privados”. No Brasil o princípio da função social da cidade foi inaugurado expressamente em texto constitucional no ano de 1988 e, desde então, possui esparsas teorizações no ambiente jurídico. Trata-se de uma baliza precursora da ação estatal que deve servir de referência na adequação e implementação de políticas municipais de urbanificação, mas que demanda o estabelecimento de alguns marcos acerca de seu conteúdo.

O que se pode concluir, entretanto, é a preocupação do constituinte com o processo de urbanização sendo inerentemente coletivo, abrangendo todo um grupo habitacional no contexto de uma cidade – lembrando que o direito à cidade é visto doutrinariamente como o usufruto equitativo dos benefícios do solo urbano. Nas palavras de Edésio Fernandes<sup>256</sup>:

Cabe notar que a Constituição Federal de 1988 deu um passo além, e adotou também o conceito das “funções sociais da cidade”, abrindo assim um amplo escopo jurídico — ainda pouco compreendido e aproveitado — para toda uma nova maneira de se pensar o processo de urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a ele inerentes.

As duas formas de funcionalização, da cidade e da propriedade, contribuirão para a formação daquilo que Ricardo Dip <sup>257</sup> chama de “cidade integral”, considerando que a Constituição Federal substanciou parte da função social da propriedade (no sentido de se cumprir um plano diretor), enquanto a função social das cidades terá seu conteúdo extraído a partir dos intérpretes do texto constitucional. Uma das melhores maneiras de se vislumbrar a atuação conjunta do direito real de propriedade e sua formação urbana será em um procedimento de regularização fundiária, pois os escopos conjuntos serão o de integrar as moradias

<sup>255</sup> LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 112.

<sup>256</sup> FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. **Pulic Completa**, p. 55-70, 31 nov. 2010. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch4.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch4.pdf). Acesso em: 10 out. 2017.

<sup>257</sup> DIP, Ricardo. A cidade realmente sustentável. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 277.

às cidades e de garantir, de modo legalizado e registrado, o direito real de propriedade para cada um dos ocupantes titulados e identificados.

Dessa forma, o instituto do direito à cidade, como construído pela doutrina especializada e positivado pelo Estatuto da Cidade, reúne aspectos fundamentais urbanísticos de maneira mais abrangente que os princípios da função social da propriedade e das cidades, tratando de aspectos urbanísticos tais como cultura, lazer, seguridade social e regularidade ambiental. Entretanto, atualmente, o único país cuja Constituição contempla o direito à cidade é o Equador, enquanto o Brasil apenas detém a normatização em seara federal. O texto adotado pela Constituição Equatoriana:

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.<sup>258</sup>

É de suma importância, assim, ao sistema jurídico brasileiro a presença constitucional da funcionalização social das cidades e da propriedade, devendo ambas serem adotadas como parâmetro da política pública de regularização fundiária. O tema adota, ainda, especial importância hermenêutica sistemática para averiguação da posse, o que será adiante analisado em relação à instrumentalização da regularização fundiária. Como norma constitucional, a função social das cidades e da propriedade deverão pautar toda a interpretação da lei federal e da norma administrativa, bem como definir parâmetros para sua elaboração. Diante de tais parâmetros teóricos, deve ser iniciado o estudo de caso do Projeto More Legal, normativa administrativa dialógica que buscou implementação prática dos referidos preceitos através do sistema de cartórios.

---

<sup>258</sup> Tradução livre: “Art. 31 – As pessoas têm direito ao desfrute pleno da cidade e de seus espaços públicos, sob os princípios da sustentabilidade, justiça social, respeito às diferentes culturas urbanas e equilíbrio entre o urbano e o rural. O exercício do direito à cidade se baseia na gestão democrática desta e na função social e ambiental da propriedade e da cidade, e no exercício pleno da cidadania.” (ECUADOR. Constitución (2008). **Constitución de La Republica del Ecuador**. Quito, 20 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/newsletterPortaInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoEquador.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017).

### 3.3 Gênese e histórico do Projeto More Legal

Em 19 de outubro de 1995, após diálogos e debates institucionais incluindo membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos colégios notarial e registral, foi publicado e entrou em vigor o Provimento nº. 39/95, instituidor do Projeto More Legal e cujos trabalhos foram dirigidos pelo então Corregedor-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, Décio Antônio Erpen – em período, portanto, no qual ainda vigia o antigo Código Civil de 1916 e não existia o Estatuto da Cidade. Os seus objetivos de maior destaque, conforme exposto nos considerandos do referido Provimento, como é norma administrativa historicamente consolidada<sup>259</sup>, serão a compatibilização do direito real de propriedade com os ditames da função social, a regularização das ocupações urbanas sem que se viole o meio ambiente, a insuficiência da posse e a promoção da cidadania e da justiça social.

O Provimento também leva em consideração a irreversibilidade que afeta muitas ocupações urbanas, na medida em que as famílias que ali vivem passam a obter serviços municipais e a integrar o restante da cidade como seu elemento essencial. Outrossim, há expressa valorização da comunicação interinstitucional para, através das experiências dos profissionais e do diálogo, obter-se elaboração normativa compatível com o ordenamento jurídico mas que, ao mesmo tempo, gere ferramentas de operação passíveis de transformar em jurídicas diversas situações urbanas até então irregulares e invisíveis ao Estado.

Em suma, formou-se uma política pública voltada para a regularização fundiária urbana através do âmbito administrativo e de controle dos serviços notariais e registrais.

A primeira versão do Projeto More Legal passou a prever maneiras de registros dos loteamentos, desmembramentos e fracionamentos de imóveis “urbanos ou urbanizados”, excluindo áreas de risco ambiental. Em um primeiro momento, o Provimento abre a possibilidade de que a autoridade judiciária autorize

---

<sup>259</sup> Art, 1º; “§ 4º – Ficam revogados os provimentos anteriores sobre as matérias tratadas nesta Consolidação, salvo em seus considerandos, que servirão como meio auxiliar de interpretação das normas aproveitadas por esta Consolidação, da Consolidação Normativa Notarial e Registral.” (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020).



o registro de loteamento ou desmembramento mediante apresentação de documentos referentes à titulação do imóvel, planta e certidões negativas de ônus e ações – em muito simplificando o extenso<sup>260</sup> rol de documentos e de procedimentos exigido pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979. Tais medidas de regularização de registro não impedem o uso do procedimento do artigo 40 da Lei 6.766/79, nem quaisquer medidas cíveis, penais ou administrativa contra loteadores faltosos que tenham dado causa à situação de irregularidade.

Destaca-se também que foi aberta a possibilidade de regularização e registro de loteamento com a flexibilização de alguns requisitos urbanos dos loteamentos, o que veio a ser adotado por diversos diplomas seguintes de regularização fundiária e hoje estão presentes na legislação urbana federal. Em seguida, o artigo 6º do Provimento abre a possibilidade de registro dos contratos individuais dos adquirentes; enquanto o artigo 7º ressalta, se for o caso, a também possibilidade de usucapiões individuais para obtenção de títulos de propriedade, garantindo gratuidade de certidões imobiliárias para tais finalidades.

Por fim, o Projeto abre a possibilidade de localização de parcelas de condomínio urbano, ainda que situados em zona rural, quando constar do assento imobiliário situação de condomínio de frações ideais mas que, em realidade, já possuam fracionamento próprio realizado pelos proprietários, também em situações

---

<sup>260</sup> A Lei 6.766/79, além de todos os trâmites relativos à petição de diretrizes para projeto de loteamento, fixação de cronograma e a aprovação do projeto em si, determina: “Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes; III - certidões negativas: a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel; b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a administração pública. IV – certidões: a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos; b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos; c) de ônus reais relativos ao imóvel; d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos. V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei; VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.” (BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020).

de consolidação e de irreversibilidade. Caberá ao Poder Público Municipal, nesses casos, identificar e descrever as frações a serem individualizadas.

Em 11 de outubro de 1999, era lançada a segunda versão da normativa, batizada de Projeto More Legal II, fruto dos trabalhos de comissão revisora do Projeto More Legal I e constituída por membros do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Ministério Público e Colégio Registral. Consta da apresentação da segunda versão do Projeto as seguintes intenções institucionais e sociais:

Em razão do alcance social pretendido, especialmente pela democratização e socialização da terra, fulcrado no espírito e amplitude almejados pela Constituição Federal, bem como pelo interesse dos municípios em regularizar a ocupação de áreas no perímetro urbano, sem violação ao meio-ambiente, as instituições engajadas, através do presente Projeto, somam esforços no sentido de garantir, além da paz social, geração de segurança jurídica e valorização da dignidade humana, concretizadas através do direito à propriedade plena<sup>261</sup>.

Em reforço ao que foi referido sobre o Projeto More Legal I:

Embora editado no ano de 1995, o Provimento nº 39/95, que instituiu o Projeto “More Legal”, idealizado pelo eminente e então Corregedor-Geral da Justiça, Des. Décio Antônio Erpen, era demasiadamente avançado para seu tempo, tanto que a Associação dos Notários e Registradores do Brasil-ANOREG, promoveu Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>262</sup> de alguns dispositivos, sendo tal medida judicial, entretanto, não conhecida em 14.03.1996, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal<sup>263</sup>.

O objetivo do Projeto continuava sendo a regularização de ocupações urbanas, sem violação ao meio ambiente, porém era preciso atualização e compatibilização com os preceitos da então nova Lei 9.785/99, que vigorava desde janeiro de 1999. A referida lei federal, alterando diversos dispositivos de legislação urbanística e registral imobiliária, passou a prever a imissão provisória na posse para entes federados em processo de desapropriação para interesse social, além da

---

<sup>261</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. **Projeto More Legal II**. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do TJRS, 1999. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs>. Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>262</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1383-1/RS**. Relator Min. Moreira Alves. Brasília, 14 de março de 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347018>. Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>263</sup> WESCHENFELDER, Julio Cesar. Regularização da propriedade: Projeto More Legal II. **Boletim Eletrônico IRIB**, São Paulo, n. 808, 1º set. 2003. Disponível em: <https://www.irib.org.br/boletins/detalhes/3029>. Acesso em: 27 out. 2020.

possibilidade de cessão dessas posses. Surgia a primeira hipótese de registro de posse no sistema de Registros Públicos, o que influencia até hoje o procedimento *stricto sensu* de regularização fundiária.

É interessante mencionar que, durante os trâmites legislativos, foi proposta medida despenalizadora em relação aos crimes de promoção de loteamento ou desmembramento irregulares, a fim de possibilitar que o loteador faltoso sanasse as irregularidades antes do oferecimento da denúncia. Tal medida foi vetada<sup>264</sup> justamente porque não exista a possibilidade de um loteador deixar de fornecer infraestrutura e regularidade dominial e aguardar a fiscalização por parte do Estado. Reforça-se, portanto, que os procedimentos de regularização não têm o condão de isentar de responsabilidade o proprietário de gleba ou terreno que não segue os trâmites da Lei do Parcelamento do Solo.

Nessa linha, o Provimento nº. 17/99 também se destina à regularização de ocupações, excluídas áreas de proteção ambiental, mediante apresentação de título de propriedade, certidões negativas de ônus reais e ações e planta do imóvel acompanhada de descrição, aprovada pela Prefeitura. Novamente, o Projeto flexibilizou o artigo 18 da Lei 6.766/79. Entretanto, acolhendo e incorporando nova possibilidade legal ao procedimento já existente, tornando-o ainda mais flexível e benéfico aos ocupantes, passou a ser possível a dispensa do título de propriedade:

[...] quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que

---

<sup>264</sup> Razões do veto: Cabe lembrar, por oportuno, que os crimes capitulados na Lei do Parcelamento do Solo Urbano constituem crimes contra a administração pública, sendo, portanto, sujeito passivo desse delito o poder público. A adoção da medida projetada só servirá para beneficiar desonestos e inescrupulosos loteadores que, respaldados pela lei, poderão realizar urbanizações clandestinas impunemente, reservando para as hipóteses em que forem indiciados a efetiva execução de suas obrigações. Convém trazer à colação o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº. 11.080-SP, cuja ementa é a seguinte: “Não se justifica o trancamento da ação penal em face de o loteamento haver sido regularizado antes do recebimento da denúncia. Cuida-se, *in casu*, de crime formal, que se caracteriza pela simples potencialidade de dano à administração pública, sendo irrelevante a ausência de prejuízo para os adquirentes dos lotes, porquanto a tutela jurídica alcança o bem particular per accidens. Recurso conhecido e provido”. Em seu voto, o Ministro Costa Leite assim se pronunciou: “É de sabença comum que o Poder Público não raramente se vê contingenciado a regularizar loteamentos, a despeito de todos os inconvenientes que possam representar em termos de política urbanista, em razão dos aspectos sociais envolvidos. (BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº. 153, de 29 de janeiro de 1999.** Mensagem de veto ao Projeto de Lei nº. 52, de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/Mensagem\\_Veto/1999/Mv0153-99.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/1999/Mv0153-99.htm). Acesso em: 27 out. 2020).

promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas<sup>265</sup>.

Inevitavelmente, o documento que será apresentado em substituição ao título de propriedade, nesse caso, será a decisão judicial de desapropriação provisória. Continuaram vigentes as disposições no sentido de que as medidas de regularização não prejudicam a responsabilização civil e criminal do loteador faltoso e de que é possível a relativização de requisitos urbanísticos para se obter a legalização da ocupação.

Importantes inovações ocorreram nos dispositivos relativos aos contratos individuais. As cessões de posse da área desapropriada passaram a ser possíveis através de instrumentos particulares, considerados instrumentos de crédito contra o ente expropriante, possibilidade de garantia em contratos de financiamento habitacionais. Ademais, de grande importância a previsão de conversão da posse cedida em propriedade pela via administrativa, após registro da sentença definitiva de desapropriação. A norma é dotada de inegável vanguarda, posto que surgiu no ano de 1999, ao passo que tal previsão só ingressou na legislação federal uma década mais tarde, com a edição da Lei nº. 11.977/09 (Programa Minha Casa Minha Vida), *in verbis*:

Art. 6º. Registrado ou averbado o parcelamento (loteamento, desdobramento, fracionamento ou desdobre) do solo urbano, os adquirentes de lotes de terreno poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento junto ao ofício do Registro de Imóveis.

[...]

Parágrafo Quinto - Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no Parágrafo Terceiro converter-se-á em propriedade e a sua cessão, em compromisso de compra e venda ou venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.

Parágrafo Sexto - Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhadas da respectiva prova de quitação<sup>266</sup>.

<sup>265</sup> Art. 18, § 4º. (BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020).

<sup>266</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento nº. 28/2004**. Institui o “Projeto More Legal 3”. Disponível em:

O procedimento de localização de parcelas em áreas urbanizadas, ainda que localizadas em zona rural, foi mantido em seus termos materiais e procedimentais, continuando competência do Juízo apreciar a situação. Em relação às disposições especiais para usucapiões, caso seja inviável a regularização por meio do More Legal, além das disposições de gratuidade de certidões, foi adicionada norma que simplifica os editais de usucapião coletiva, permitindo que se limite a descrição da área ao total, dispensando descrição individual de lotes a serem usucapidos.

Foi adicionada a possibilidade de imediata rejeição de eventual impugnação que se mostre manifestamente inadmissível, a critério do Juízo competente, permitindo que o procedimento siga pela via administrativa mais célere. Ainda, foi normatizado que os Registradores de Imóveis têm obrigação de comunicar imediatamente o Ministério Público, caso obtenham documentação que evidencie parcelamento irregular do solo. Apesar da positividade de se padronizarem procedimentos, a norma de comunicação ao Ministério Público não ostenta propriamente um caráter de novidade, pois a Lei da Ação Civil Pública prevê que agentes públicos devem comunicar a autoridade ministerial sobre fatos que possam embasar ação civil pública<sup>267</sup>. Em 2003, com o Provimento nº. 06/03, o programa More Legal II sofreu uma pontual alteração normativa a fim de especificar que os autos do procedimento ficarão arquivados no Ofício de Registro de Imóveis e não no Fórum onde tramitou.

Continuando nessa linha, em outubro de 2004 passou a vigorar o Provimento nº. 28/04, constituindo a terceira versão do Projeto More Legal. A estrutura principal do projeto permaneceu a mesma, dispondo sobre o procedimento geral de regularização, registro dos contratos individuais, cessões, localização de área e normas para a usucapião. Em novembro de 2005 houve alteração do Projeto para especificar como se dá a anuência dos confrontantes de gleba a ser destacada de área maior – no caso, será através de assinatura em instrumento público ou reconhecimento de firma em instrumento particular. Conquanto seja um dispositivo

---

<https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/700/#:~:text=Registro%20dos%20Contratos-,Art.,of%C3%ADcio%20do%20Registro%20de%20Im%C3%B3veis..> Acesso em: 27 out. 2020.

<sup>267</sup> Lei 7.347/85, “, Art. 6º. Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.” (BRASIL. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado e dá outras providências. Acesso em: 20 out. 2020).

simples, a normativa socorreu-se dos serviços dos tabelionatos de notas para obtenção de segurança quando à identidade e à idoneidade volitiva das partes envolvidas, que até então estava exclusivamente a cargo dos Registros de Imóveis e Judiciário. A análise dessas possibilidades de atuação se faz necessária para aprofundamento do Projeto More Legal, dado que todos os Municípios gaúchos contam com serviço de tabelionatos de notas, enquanto nem todos possuem foro judicial ou registros de imóveis.

Em comentários sobre o Projeto More Legal III, João Pedro Lamana Paiva<sup>268</sup> lembra que foi a própria Lei Federal 6.766/79, por conta de exigências urbanísticas demasiadas, que acabou dificultando a realização de parcelamentos de baixa renda de modo regular. Segundo o autor:

Tudo isso devido à previsão legal que constava da Lei nº 6.766/79, alterada pela Lei nº 9.785/99, que pouco contribuía para a regularização de loteamentos, uma vez que exigia a destinação de 35% da área loteada ao Poder Público municipal, inviabilizando, principalmente, os parcelamentos destinados a populações de baixa renda pelo encarecimento dos lotes. Hoje, a nova redação do artigo 4º, da Lei nº 6.766/79, acabou com a rigidez anteriormente prevista, quando estabelece que a legislação municipal fixará a proporção de áreas destinadas a sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, para cada zona em onde se situem. Nestes casos, observa-se como característica fundamental, a irreversibilidade. A maioria destes loteamentos apresentam situações fáticas consolidadas, as quais não podem ficar desamparadas, pelo caráter social que o inciso XXIII, do artigo 5º, da CF apresenta, ao determinar que a propriedade atenderá sua função social<sup>269</sup>.

No Projeto More Legal III, cumpre destacar, mudanças importantes de redação operadas no conteúdo dos artigos do projeto, a fim de abarcar maior número de situações, incluindo fracionamentos e desdobros em locais urbanizados situados em zonas rurais. As amplas possibilidades de regulação municipal da matéria de organização do solo urbano, frequentemente, acaba gerando confusão sobre o alcance de determinadas expressões. Dúvida não há de que o loteamento é uma subdivisão de gleba em lotes com construção ou aproveitamento do sistema viário existente, enquanto o desmembramento é a mesma subdivisão, mas com aproveitamento do sistema viário existente em um determinado local. As expressões

---

<sup>268</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. Comentários sobre o Projeto “More Legal”. In: **Registro de Imóveis 1ª Zona**, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=267>. Acesso em: 25 out. 2020.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

desdobro e fracionamento, todavia, agora contempladas no Projeto More Legal III, são empregadas de maneiras por vezes distintas.

Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei<sup>270</sup>, ao debruçarem-se sobre a temática, referem que muito antes da vigência da Lei 6.766/79 existiam parcelamentos urbanos que demandavam regularização e, muitas vezes, o Judiciário era chamado a interferir mesmo no vácuo da Lei. As construções e práticas adotadas, entretanto, paulatinamente percorriam caminho até a transformação em efetiva legislação e, após a consolidação das figuras referidas como loteamento e desmembramento (espécies do gênero parcelamento do solo), o desdobro passou a ser referido como forma de se dividir um lote oriundo das primeiras espécies, quando sua medida fosse compatível com o fracionamento mínimo municipal.

A grande problemática prática envolve o intento de loteadores de não seguir o procedimento mais custoso (mas mais protetivo aos adquirentes, por fiscalizar também a viabilidade do empreendimento e a solvência do empreendedor) previsto pela Lei 6.766/79, e buscarem, em vez disso, sucessivos desdobros para paulatinamente elaborar um empreendimento de parcelamento à margem da lei. Nos anos 80, em São Paulo, a jurisprudência local considerava que somente seria necessária observância ao desmembramento da Lei 6.766/79 caso houvesse caráter de empreendimento imobiliário. Assim, por exemplo, seria possível o simples desdobro de um terreno caso um pai desejasse doar terrenos menores em partes iguais a cada um de seus filhos, não importando a segurança de adquirentes ou solidez de empreendimento<sup>271</sup>. Até o presente momento a redação adotada pela Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul pretende abranger todas as três figuras, além do fracionamento, o que será mais adiante especificado.

Em julho de 2011 entrava em vigor a quarta versão do Projeto More Legal, elaborada com o escopo de manter a flexibilização documental na máxima medida do possível e de compatibilizar o procedimento com as então novas Leis 11.977/09 e

---

<sup>270</sup> AMADEI, Vicente Celes; AMADEI, Vicente de Abreu. Desdobro de lote. *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo (coords.); SANTOS, Queila Rocha Carmona dos (org.). **Direito notarial e registral**: homenagem às varas de registros públicos da Comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 367-369.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 372.

11.481/07. Esta última alterou a redação de artigos da já referida Lei 9.636/98 em busca de facilitar a regularização de ocupações em bens públicos federais, além da inclusão de concessão de uso especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso no rol de direitos reais do Código Civil e permissão de alienação fiduciária imobiliária por pessoas desvinculadas ao Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

Essa quarta versão do Projeto More Legal buscou incorporar o procedimento de regularização fundiária *stricto sensu* previsto pela Lei 11.977/09, trazendo princípios, conceitos, rol de legitimados, rol de documentação requerida – com a importante alteração de que, em vez de demandar título de propriedade propriamente, a Lei 11.977/09 satisfaz o procedimento apenas com certidão de matrícula, posto que em seu bojo procedimental adotou a usucapião como modalidade de aquisição imobiliária *contra tabulas* – legitimação de posse, registro de contratos e comunicações. Foi mantida a necessidade de intervenção judicial para localização de parcelas urbanas, o que já estava em descompasso com previsões do Gleba Legal para imóveis rurais, que será adiante abordada.

Se por um lado foi sistematicamente benéfico incorporar o procedimento regulado pela Lei 11.977/09 ao Projeto More Legal, como uma das ferramentas possíveis para a execução da política pública de regularização fundiária no Rio Grande do Sul, dado que, conforme se explicou, a política pública é mais ampla e não se confunde com o procedimento específico; por outro, não houve significativa inovação ou flexibilização procedimental nesta quarta versão do Projeto More Legal, diante das incertezas que ainda pairavam sobre o novo procedimento de regularização fundiária e seu próprio alcance. Somado a isso, foi referido que existe um limite para a inovação por parte da normativa administrativa, lembrando-se que a competência para efetivamente inovar a legislação sobre registros públicos e direito civil é da União, a despeito da criação normativa primária por parte do Conselho Nacional de Justiça.

Nessa esteira, em 2015, o CNJ elaborou o Provimento nº. 44, tratando da regularização fundiária em caráter nacional, buscando justamente abranger os instrumentos possíveis que a lei federal trouxe e, simultaneamente, valorizando as normas locais para suas peculiaridades. Fica clara a necessidade de se sistematizar todas os novos dispositivos legislativos que vinham sendo elaborados, mas que,



apesar do objetivo comum, estavam pulverizados em diferentes leis. O primeiro artigo do Provimento nº. 44/15 assim elencou algumas:

Art. 1º. O processo e os atos de registro da regularização fundiária urbana, sem prejuízo de outras normas aplicáveis, observarão o disposto, especialmente:

I – nos arts. 195-A e 195-B, e nos arts. 288-A a 288-G, da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

II – nos arts. 46 a 71-A da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009;

III – nos arts. 21 a 30 da Lei 11.952, de 25 de junho de 2009; e

IV – neste Provimento, complementado pelas Corregedorias Gerais de Justiça de cada uma das unidades da Federação, atendidas as peculiaridades locais<sup>272</sup>.

Em 2017 é promulgada a Lei 13.465, nova Lei de regularização fundiária nacional, criando importantes novos instrumentos para a regularização fundiária, mas carregando os mesmos problemas de falta de sistematização. Apesar de ter explicitamente revogado grande parte da Lei 11.977/09, especialmente no tocante ao procedimento de regularização em sentido estrito, a nova lei também replicou muitos dos preceitos da lei anterior, realizando pequenas alterações em alguns artigos. Entretanto, a principal novidade foi a criação da chamada legitimação fundiária, uma maneira de reconhecimento de direito real de propriedade, de modo originário, por parte do Município. Tamanha novidade não poderia, igualmente, ser realizada pela via de normativa administrativa, cabendo a esta última tratar das questões práticas que a realidade demanda, adaptando o procedimento para as peculiaridades locais.

Até 2020 não houve atualização da normativa, a despeito da nova lei, restando o antigo procedimento da Lei 11.977 cristalizado dentro do Projeto More Legal IV e sem certeza jurídica de sua efetiva aplicabilidade prática, pois baseado em lei derogada. Efetivamente, o que ocorreu, chegando ao atual estado do Projeto More Legal, foi a criação da Nova Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul, instituída pelo Provimento nº. 01/20, com entrada em vigor em 02 de março de 2020, e editada na vigência da nova Lei de Regularização Fundiária Urbana. Conforme referido, a atual consolidação de normas gaúchas abrange as figuras de loteamento, desmembramento, desdobro e fracionamento

---

<sup>272</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Provimento nº. 44, de 18 de março de 2015**. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2507>. Acesso em: 20 out. 2020.

como maneiras de se parcelar o solo urbano. A atual versão do Projeto More Legal prevê, seguindo as pegadas da terceira edição, o seguinte:

Art. 737 – A regularização e registro de loteamento, desmembramento, fracionamento ou desdobro de imóveis urbanos ou urbanizados, incluindo situações de condomínio, ainda que localizados em zona rural, nos casos especificados, obedecerá ao disposto neste Título<sup>273</sup>.

Outrossim, há também a expressa previsão da figura do fracionamento, a fim de padronizar os procedimentos em todo o Estado, definido como sendo a divisão não maior que uma quadra.

Art. 686 – Independência do registro imobiliário previsto no art. 18 de Lei nº 6.766/79 o fracionamento de terreno segundo dimensões fixadas na legislação municipal.

§ 1º – Inexistindo norma municipal disciplinando a matéria, o fracionamento não abrangerá área superior a uma quadra urbana, observada, sempre, a prévia aquiescência do Município.

§ 2º – Aplica-se o disposto no art. 4º, II, da Lei nº 6.766/79, assim como os preceitos de eventual legislação municipal complementar sobre a matéria, aos casos de divisão amigável ou judicial e de partilha do lote, não se destacando área inferior à prevista em lei.

§ 3º – Desde a data da averbação do fracionamento/desdobro, passam a integrar o domínio do Município as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo, desde que vigore Lei exigindo contraprestação em imóveis<sup>274</sup>.

A Normativa, nesse aspecto conceitual, logra êxito em ser mais receptiva a determinadas situações práticas se comparado com a novel Lei de Regularização Fundiária. O Projeto More Legal como um todo, no entanto, sofreu impactante diminuição, servindo apenas como procedimento judicializado de regularização de registro de parcelamentos que possuam título de propriedade, ainda que abranja figuras municipais de desdobro e fracionamento. Atualmente, dele foram totalmente extraídas as normas relativas à regularização fundiária urbana da Lei 13.465/17 e as normas de localização de área urbana, inseridas sob títulos próprios. Esta última seguiu a mesma redação de sua criação em 1995, apenas abrindo-se a

---

<sup>273</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>274</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

possibilidade de seguir o procedimento mais célere previsto para o Gleba Legal – analisado em separado por se tratar de imóveis rurais.

Perde-se, assim, o espírito de vanguarda e inovação da regularização imobiliária e, principalmente, o sistema extrajudicial com a falta de uma norma centralizadora da política pública de regularização fundiária urbana. No entanto, o momento vivido pelos serviços notariais e registrais é justamente de inovação, novos instrumentos, interoperabilidade e diálogos institucionais, existindo ainda imensa potencialidade de melhorias. Vários fatores, adiante analisados, permitem o resgate da política de aperfeiçoamento iniciada em 1995. Sua postura de vanguarda demonstra que a potencialidade do Projeto More Legal em relação ao mercado imobiliário não se limita a reproduzir o procedimento de regularização fundiária urbana, muito menos de ser mera reprodução de legislação federal. Na medida do possível, assim, sua utilização deve ser aferida.

### 3.3.1 Panorama da utilização do Projeto More Legal

Do ponto de vista prático, é importante determinar dados acerca do uso do Projeto More Legal para que sejam analisados, possibilitando a aferição, em certa medida, da eficácia do programa ao longo do tempo, ressalvadas algumas críticas que serão adiante tecidas. Os relatórios anuais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>275</sup>, disponibilizados a partir do ano de 2000, indicam a quantidade de procedimentos distribuídos nos seguintes termos, coletados individualmente para cada ano, de acordo com o portal de transparência:

Quadro 1 – Número de Processos por Ano

Ano	Número de processos	Percentual relativo ao todo
2000	132	0,09
2001	124	0,08
2002	141	0,08
2003	228	0,10
2004	158	0,06
2005	114	0,04
2006	115	0,03
2007	126	0,03
2008	134	0,03
2009	288	0,05
2010	310	0,05

<sup>275</sup> Todos disponíveis em <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/transparencia/relatorio-anual/>, Acesso em 30 de outubro de 2020.

2011	275	0,05
2012	229	0,04
2013	198	0,04
2014	170	0,04
2015	188	0,04
2016	203	0,05
2017	131	0,06
2018	132	0,06
2019	115	0,06

Fonte: Compilado pelo autor (2020).

Ainda, a partir do ano de 2003, os números também passaram a informar quantos dos procedimentos foram decididos, possuindo números bastante similares e que demonstram o mesmo padrão de queda nos períodos recentes, com pico em 2010 (no ano seguinte à edição da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida):

Quadro 2 – Número de Processos por Ano

Ano	Número de processos	Percentual
2003	223	0,10
2004	161	0,08
2005	130	0,06
2006	106	0,03
2007	124	0,04
2008	111	0,03
2009	224	0,05
2010	241	0,05
2011	237	0,05
2012	226	0,05
2013	185	0,05
2014	170	0,04
2015	175	0,04
2016	169	0,05
2017	147	0,06
2018	131	0,06
2019	134	0,07

Fonte: Compilado pelo autor (2020).

Repisa-se que o Projeto More Legal foi lançado em 1995, modificado em 1999 para adaptar-se à então nova possibilidade de imissão provisória na posse em caso de desapropriação de imóvel. Em 2004, surge a terceira versão do Projeto, com redação mais abrangente, a fim de abarcar diversas situações que estavam

excluídas do procedimento. No entanto, o número máximo visto surgiu no ano seguinte à Lei 11.977/09, em 2010, pois somente esta lei federal abriu verdadeira hipótese de usucapião extrajudicial coletiva.

Conforme já se analisou, um dos maiores problemas das ocupações irregulares consiste no fato de a população ocupante não encontrar meios para a regularização de seus imóveis, mesmo se tratando de patrimônio efetivamente legal – ocorre que em termos de usucapião, a aquisição se dá por força do decurso do tempo, caso em que o procedimento e o registro são tidos como simplesmente declaratórios, assim como nos inventários e partilhas. O Projeto More Legal, desde o começo, exigia o que João Pedro Lamana Paiva<sup>276</sup> chama de “boa origem do imóvel”, sob a ótica de criar um procedimento extrajudicial nos moldes de um procedimento judicial simplificado para registro de loteamento e regular transferência imobiliária – o que seria o mais próximo possível do procedimento formal legal tradicional, em observância ao princípio registral imobiliário da continuidade. Nas palavras do referido autor:

Assim, os requisitos urbanísticos e exigências fiscais não seriam motivos impeditivos a permitir o acesso ao registro imobiliário para os terrenos que apresentassem a característica de situação jurídica consolidada, cuja posse, com início de prova escrita vinda do proprietário, fosse inatacável. Portanto, com base nos preceitos constitucionais que consagraram o direito de propriedade, cujo interesse visa atender o interesse social, principalmente em relação àqueles menos afortunados que possuem imóveis em situações irregulares e irreversíveis, é que o Poder Judiciário do Estado Rio Grande do Sul, através da Corregedoria-Geral da Justiça, instituiu um plano emergencial, cuja estratégia objetivou a regularização das propriedades informais, dispensando exigências outras, que não a documentação relativa à boa origem do imóvel e simplificando o procedimento judicial<sup>277</sup>.

Destarte, quando se cria por meio da legislação federal uma nova maneira de estabelecimento de direito real de propriedade, sem necessidade da tradicional formalidade translativa, gera-se aumento de busca por vias regularizatórias. Não há impedimentos para uso do procedimento anterior, dependente de titulação imobiliária prévia, passando, sim, a existir um número maior de situações passíveis de regularização.

---

<sup>276</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto More Legal**. Sapucaia do Sul, out. 2009. Disponível em: [http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/projeto\\_more\\_legal\\_3.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf). Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 4.

Um aspecto que torna desafiadora a coleta de números mais precisos em relação ao Projeto More Legal – e o mesmo pode ser dito acerca da política pública de regularização fundiária como um todo – diz respeito à escolha de coleta/publicação de números de loteamentos, de famílias beneficiadas ou de procedimentos administrativos em si. Por exemplo, no ano de 2006, em período de vigência do Projeto More Legal III, estima-se que mais de 40 mil imóveis gaúchos tenham sido regularizados através do Projeto<sup>278</sup>, ao passo que mais de 400 condomínios rurais teriam sido resolvidos através do Gleba Legal.

Não existe número mínimo ou máximo de lotes para que determinado empreendimento seja considerado parcelamento do solo, bastando simplesmente a subdivisão de uma gleba em lotes dotados de infraestrutura. Igualmente, não existe número mínimo ou máximo de pessoas que passe a residir em determinado lote, sendo que tais fatores variarão conforme o caso concreto. É possível, conseqüentemente, que um procedimento de regularização de parcelamento abarque centenas ou milhares de lotes, enquanto outros digam respeito a áreas menores, o que refletirá também no número de pessoas que passam a ocupar uma área. De outra banda, muitas vezes os Poderes Públicos Municipais focalizam a coleta de dados no número de pessoas ou de famílias, com natural preocupação em relação ao adensamento populacional e à demanda de serviços públicos em determinada localidade.

Todos os dados referidos (número de procedimentos, lotes, imóveis e famílias beneficiadas) têm importância própria para diversos aspectos urbanos, inclusive determinando o planejamento de loteamentos regulares: o primeiro requisito exigido pelo artigo 4º<sup>279</sup> da Lei do Parcelamento do Solo Urbano refere justamente à necessidade de proporcionalidade entre os equipamentos públicos e o adensamento populacional, sendo imprescindível a estimativa do número de pessoas.

Em termos de ocupação urbana, como fenômeno multifacetado que é, nenhum desses números devem ser esquecidos, ainda que o número de

---

<sup>278</sup> *Ibidem*.

<sup>279</sup> Lei 6.766/79, “Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.” (BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020).

procedimentos possa interessar mais à seara judicial-fiscalizatória, enquanto o número de pessoas efetivamente ocupantes causará impacto maior em serviços municipais. Mais adiante serão discutidas as condições e possibilidades de unificação estatística sobre os procedimentos de More Legal e regularização fundiária. Entretanto, para melhor visualização da queda no número de procedimentos, o gráfico 1, a seguir, apresenta os números de procedimentos iniciados, conforme mencionado anteriormente.

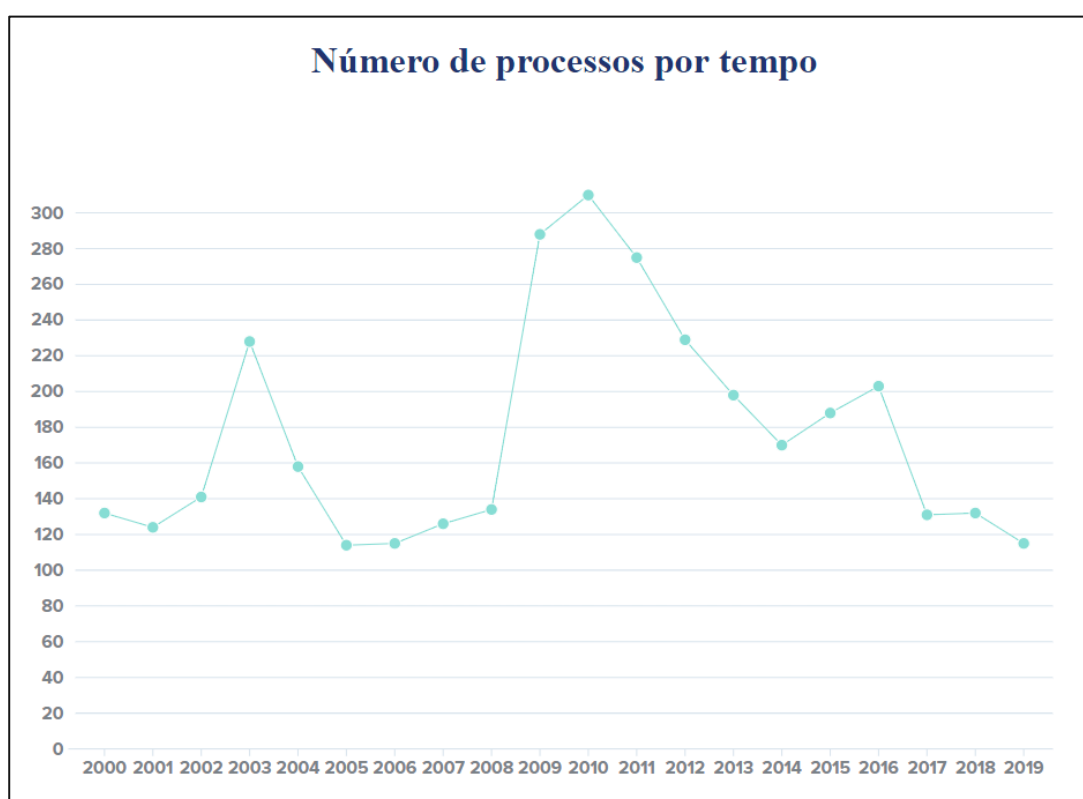


Figura 1 – Número de processos por tempo

Fonte: Desenvolvido pelo autor (2021).

No período de 2011 e início de 2020, dentro do Projeto More Legal e, atualmente, em título normativo separado da Consolidação Normativa, vigorou a possibilidade de se realizar localização de fração ideal de imóvel urbano ou rural em caso de condomínio que, em realidade, possua situação *pro diviso*. Esse procedimento simplificado de divisão parcial de imóvel ocorrerá, inicialmente, por via do Tabelionato de Notas e após o Registro de Imóveis, não havendo qualquer

intervenção judicial, conseqüentemente, inexistindo números sobre sua utilização em portais de transparência do Tribunal.

Esse caso é, em realidade, influência positiva exercida pelo Projeto Gleba Legal, criado juntamente ao More Legal III, em 2005<sup>280</sup>, pois permite regularização dominial extremamente célere e barata. Em síntese, basta a elaboração de uma escritura pública declaratória, com descrição do imóvel, anuência de lindeiros e declaração do tempo de posse, contanto que a área esteja titularizada e não faça parte de loteamento clandestino – o que deverá ser aferido pelo tabelião de notas em cada caso. No entendimento de João Pedro Lamana Paiva<sup>281</sup>, apesar de utilizar a palavra “clandestino” como causa de afastamento desta hipótese, o que realmente importa é a reversibilidade ou não da situação de fato. Conforme o autor:

“Loteamentos clandestinos” são conceituados como sendo “aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário”. Observe-se que o loteamento CLANDESTINO apresenta uma característica fundamental: a irreversibilidade. A vedação à regularização de parcelas oriundas de loteamentos clandestinos originou-se do Parecer nº 2914/2011 dos juízes Coordenadores de Correição da CGJ/RS, lançado no expediente administrativo nº 0010-09/003200-1, que apreciou a proposta de atualização do Projeto More Legal (4ª edição), tendo destacado que “isso deixa expresso o zelo que os profissionais da área notarial e registral deverão ter ao elaborar os atos, reforçando a idéia da situação fática consolidada, evitando a burla da legislação federal”. Assim, percebe-se que a grande preocupação da norma é a de não proporcionar a utilização do procedimento para as tentativas de regularização de situações não-consolidadas<sup>282</sup>.

Hoje, o avanço tecnológico dos serviços notariais e registrais permite comunicação interinstitucional instantânea por toda a extensão do Estado, sendo possível cogitar um cadastro unificado para fins de reunião de informações sobre o More Legal, a fim de que não apenas os cartórios e o Tribunal de Justiça tenham acesso, mas também o Ministério Público e os Municípios, cada qual para finalidades institucionais pertinentes. As possibilidades, usos e fundamentos de um

---

<sup>280</sup> Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (antes de março de 2020) Art. 526-C – A regularização de parcelas de imóveis urbanos registradas em condomínio, porém em situação localizada, ou seja, pro diviso, quando não oriunda de loteamento clandestino, poderá valer-se dos mesmos procedimentos previstos para a localização de parcela do Projeto Gleba Legal.

<sup>281</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto More Legal IV: Principais novidades introduzidas na CNNR**. Porto Alegre, 15 jun. 2011. Disponível em: [https://www.irib.org.br/files/obra/4094\\_artigo.pdf](https://www.irib.org.br/files/obra/4094_artigo.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 11.



cadastro serão mais adiante especificadas, porém adianta-se existir experiência estadual nesse sentido em São Paulo<sup>283</sup>, através do cadastro estadual paulista de regularizações fundiárias, embora esse sistema também precise de diversas melhorias. Outro importante uso da ferramenta é a identificação dos possuidores e beneficiários, a fim de efetivamente cumprir a restrição constitucional às usucapiões especiais, segundo a qual apenas será beneficiado quem não possui outro imóvel – que, hoje, é basicamente aferido por mera declaração da parte.

O estado atual do Projeto More Legal compreende os artigos 737 a 752 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Estado do Rio Grande do Sul, mantendo o artigo 738 a necessidade de título de propriedade para procedimento específico (salvo processo de desapropriação em curso, o que também está superado pela legitimação fundiária), sendo permitida a execução de More Legal em imóvel público, facilitação de desencadeamento do procedimento do artigo 40 da Lei 6.766/79 e relativização de requisitos urbanísticos.

Quanto a especificações procedimentais, o Projeto elenca que será iniciado no Registro de Imóveis, cujo oficial verificará medidas e princípios registrares cabíveis, encaminhando ao Juízo administrativo do fórum que decidirá após oitiva do Ministério Público, referindo aplicabilidade, no que couber, da Lei 13.465/17 (artigo 747 da CNRR). Após efetuado o registro do loteamento de área, os contratos particulares deverão ser apresentados, o que presume que os ocupantes da área possuam algum tipo de documentação de posse, que nem sempre será o caso.

Em se tratando de um procedimento que ainda segue a forma judicial (ainda que perante as Varas da Direção do Foro no interior e a Vara de Registros Públicos na capital), é mister que se analisem os acórdãos relativos ao tema. Não será possível aferir apenas problemas registrares a respeito do More Legal, mas também a postura jurisprudencial em relação à interpretação da normativa e sobre seus aspectos ainda faltantes, passíveis de reforma.

---

<sup>283</sup> “Art. 396. O Cadastro de Regularização Fundiária Urbana é destinado ao cadastramento dos projetos de regularização fundiária registrados nas unidades de registros de imóveis do Estado de São Paulo.” (SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas Extrajudiciais do Estado de São Paulo.** Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais>. Acesso em: 18 nov. 2020).

### 3.3.2 Jurisprudência do Projeto More Legal

Desde o ano 2000, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul soma, até a atualidade, cerca de 228 acórdãos a respeito do Projeto More Legal, sendo o primeiro datado de dezembro do ano 2000. Esse vintenário histórico jurisprudencial permite a compreensão das mais adequadas interpretações da norma, assim como dos principais aspectos que demandam reforma ou atualização normativa.

O primeiro julgado, no ano 2000, deferiu diligências probatórias a fim de que o órgão do Ministério Público investigue aqueles que promoveram loteamentos irregulares e que, à época, geraram situações consolidadas por conta do transcurso do tempo<sup>284</sup>. Esse aspecto dos loteamentos irregulares merece especial atenção, pois frequentemente as políticas públicas de regularização fundiária são concebidas apenas como maneiras de conserto ou adequação de um problema social, enquanto, em realidade, tais problemas apenas surgem como produto de crime contra a ordem urbanística, tipificado ao artigo 50 da Lei 6.766/79. A possibilidade de fiscalização por parte dos órgãos municipais, policiais e ministerial constitui ferramenta primária de defesa da ordem urbanística, a impedir o desenvolvimento de situações que, no futuro, se tornem irreversíveis.

Ao ano de 2001 não houve registro de julgados, enquanto em 2002, dentre julgados que apreciaram a formalização de encaixe dos fatos à previsão normativa, destaca-se que o Tribunal de Justiça decidiu pela impossibilidade de alegação do Projeto More Legal como defesa possessória<sup>285</sup>. Na atualidade, o tema comporta maior aprofundamento, pois a base atual das políticas públicas de regularização fundiária, em seu aspecto jurídico e dominial, será o instituto da usucapião, o qual pode ser alegado como matéria de defesa possessória. Ainda, o novo Código Civil, que não vigia à época do referido julgado, criou a hipótese conhecida como desapropriação privada por posse-trabalho, que também possui importância no

---

<sup>284</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Sétima Câmara Cível. **Correição Parcial nº. 70001369230**. Relator: Elaine Harzheim Macedo. Porto Alegre, 12 de dezembro 2000. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70001369230&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>285</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70003277852**. Relator: Luís Augusto Coelho Braga. Porto Alegre, 10 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70003277852&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 02 nov. 2020.

estudo da regularização fundiária – mormente por ser um instrumento ainda pouco utilizado, objeto de diversos estudos doutrinários.

Em 2003, contando com mais de uma dezena de julgados, muito se debateu os requisitos objetivos para a consecução do Projeto More Legal e em diversos julgados os pedidos foram deferidos, ou não, com base na efetiva prova da existência de situação urbana consolidada, o que demanda criterioso exame dos fatos sociais e alterará a possibilidade de regularização fundiária de acordo com cada caso concreto – o que inclusive remete à necessidade da adoção da teoria social da posse, mais adiante analisada. Destaca-se, entretanto, que ainda em 2003 foi peticionada, e indeferida<sup>286</sup>, abertura de matrícula para consecução de um More Legal, diante de inexistência de qualquer previsão na normativa administrativa em tal sentido. Conforme se referiu, a redação inicial do Projeto More Legal exigia título de propriedade ao início do procedimento, sem a previsão de abertura de matrícula mesmo com a prova de posse estendida no tempo, o que veio a ser suprido através da utilização da usucapião (forma originária de aquisição de direito real de propriedade e, logo, forma de abertura de matrícula nova) como etapa do procedimento *stricto sensu* de regularização fundiária.

Dentre os julgados do ano de 2004, além de negativas de procedimento por falta de requisitos documentais e a confirmação da possibilidade normativa de certidões imobiliárias gratuitas para pedidos de usucapião, destaca-se o julgado que reconheceu legitimidade ao Oficial Registrador de Imóveis para representação em assuntos de loteamentos irregulares<sup>287</sup>. Tema pouco explorado é a possibilidade de manifestações processuais por parte de notários e de registradores; no entanto, como profissionais do direito, paulatinamente têm reconhecidas suas aptidões para manifestações nos mais diversos temas. Ainda, diante da proximidade com as transações imobiliárias, ou suas tentativas, possuem especial aptidão para detectar e fiscalizar a regularidade das transferências de imóveis.

---

<sup>286</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70004009007**. Relator: Guinther Spode. Porto Alegre, 08 de abril de 2003. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70004009007&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 02 nov. 2020.

<sup>287</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70006390256**. Relator: Pedro Luiz Pozza. Porto Alegre, 16 de setembro de 2004. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70006390256&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

Dentre os julgados do ano de 2005, convém destacar a impossibilidade de arguição da necessidade de More Legal em ação civil pública de responsabilização de loteadores faltosos, além da absoluta impropriedade de ritos – conquanto se vislumbra possibilidade de, em tese, notificar os órgãos competentes para desencadear possível regularização imobiliária<sup>288</sup>. Já no ano de 2006, cumpre relevar a também existência de julgados no sentido de indeferir procedimentos de More Legal sem observância dos requisitos normativos ou em áreas de proteção ambiental, além de relevante possibilidade de responsabilização<sup>289</sup> patrimonial dos herdeiros dos loteadores irregulares, no limite das forças da herança. Conforme foi ressaltado, não se pode ignorar o fato de que a situação irreversível de loteamento irregular sempre constituirá forte indicativo de ato criminoso passado, atuando a especulação imobiliária em descumprimento à Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Nessa senda, os lucros obtidos de tal modo são produto de crime, ainda que transmitido a herdeiros.

Após os julgados do ano 2007 seguirem a linha de fornecimento de certidões gratuitas para fins de usucapião e negativa de procedimentos desprovidos de titulação prévia, em 2008 merece relevo o precedente que negou a execução de procedimento de More Legal parcial, abrangendo único imóvel do loteamento<sup>290</sup>. O tema merecerá maior destaque adiante, pois desde a Lei 11.977/09 há a possibilidade de executar regularização fundiária sobre apenas parte da área, especialmente para excluir imóveis que tenham sido usucapidos individualmente, ou terrenos onde pendem conflitos possessórios. No ano de 2009, há que se destacar o julgado que, em sentido diverso, reconheceu que o procedimento de More Legal

---

<sup>288</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Câmara Cível. **Agravo de Instrumento nº. 70012127049**. Relator: José Aquino Flôres de Camargo. Porto Alegre, 21 de setembro de 2005. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70012127049&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>289</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação e Reexame Necessário nº. 70007901093**. Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes. Porto Alegre, 13 de julho de 2006. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70007901093&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>290</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70014199707**. Relator: Mario Rocha Lopes Filho. Porto Alegre, 24 de janeiro de 2008. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70014199707&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

pode ser buscado individualmente pelos ocupantes, além da possibilidade de que o Município seja condenado conjuntamente<sup>291</sup> com o loteador faltoso.

O ano de 2010, seguindo o aumento numérico esperado diante das estatísticas anteriormente apresentadas, apresenta mais de vinte precedentes sobre o tema. Além dos múltiplos julgados que tão somente apreciaram a existência de requisitos objetivos de aplicabilidade, especialmente documentais, destaca-se que, em diversos casos, adotou-se entendimento de que o Projeto More Legal teria natureza jurídica de jurisdição voluntária, na qual o juiz poderia decidir conforme conveniência e oportunidade<sup>292</sup>. O entendimento não surge em perfeita consonância com o espírito do Projeto, que remete ao juízo administrativo das Varas de Direção do Foro (nas comarcas do interior do Rio Grande do Sul) ou da Vara de Registros Públicos (na capital do Estado). Trata-se de juízo administrativo, não estritamente jurisdicional, e reflete contínuo problema no Estado do Rio Grande do Sul em relação ao julgamento de dúvidas registras imobiliárias, pois o Código de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul diz competir às Câmaras Cíveis do Tribunal julgares recursos de dúvidas registras.

Instala-se, dessa forma, confusão entre competências de julgamentos administrativos e jurisdicionais propriamente ditos. O tema será aprofundado adiante, porém ressalte-se que em outros Estados, como em São Paulo, por exemplo, a competência para os recursos administrativos das dúvidas registras e demais procedimentos desencadeados em cartórios extrajudiciais será do Conselho Superior da Magistratura. A utilização de órgão superior administrativo para resolução de determinadas questões notariais e registras permite constante atualização normativa na medida em que se detectam precocemente problemas registras e notariais, os quais refletem em todo o tráfego jurídico estadual.

No ano de 2011, continuando a alta do número de processos e contando com 34 precedentes sobre Projeto More Legal, seguiu-se o entendimento em múltiplos

---

<sup>291</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação e Reexame Necessário nº. 70021286034**. Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes. Porto Alegre, 06 de agosto de 2009. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numero=70021286034&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>292</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70039578075**. Relator: Carlos Cini Marchionatti. Porto Alegre, 01 de dezembro 2010. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70039578075&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

casos de que caberia ao Juiz decidir conforme conveniência e oportunidade, sem dever de observar estrita legalidade. Entretanto, tal jurisprudência passou pelo acréscimo de uma ressalva: o mesmo julgador não poderia dispensar requisito essencial previsto pelo Projeto More Legal III<sup>293</sup>. O ano de 2012, também com alta no número de procedimentos, não apresentou modificações nos posicionamentos anteriormente adotados, contendo diversas decisões que deferiram ou indeferiram procedimentos regularizatórios com base em requisitos objetivos da norma, adicionando que, caso haja responsabilização do loteador ou, subsidiariamente, do Poder Público, será possível o uso de multa diária para o cumprimento de obrigações de fazer.

Em 2013 começa a ser perceptível a diminuição nos números de processos, pouco se inovando na jurisprudência da Corte Estadual, adicionando-se que será possível incluir a necessidade de ajuizamento de procedimento de More Legal como condicionante em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) <sup>294</sup>. Outrossim, demonstrando o destaque da atuação do Ministério Público na questão urbana, durante 2014 foi decidido que a pendência de ação civil pública afasta a argumentação de situação consolidada de determinada ocupação urbanística<sup>295</sup>. Eis outro fator decisivo para a execução de serviços notariais e registrais voltados à área imobiliária, mas que ainda carecem de um sistema seguro para comunicações interinstitucionais a fim de aferir quando determinadas áreas estão *sub judice* ou sob investigação, o que poderia contribuir para a segurança jurídica até mesmo em reconhecimentos de firma em instrumentos particulares.

Julgado de 2015 atentou para importante noção da divisibilidade que deve permear a regularização fundiária, pois muitas situações diversas podem surgir

---

<sup>293</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70039687991**. Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte. Porto Alegre, 25 de maio de 2011. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70039687991&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>294</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70052612074**. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70052612074&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>295</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70060407707**. Relator: Eduardo João Lima Costa. Porto Alegre, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70060407707&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

dentro de um mesmo parcelamento<sup>296</sup>. Embora o precedente tenha abordado aspectos mais voltados à seara de direito processual, considerando litisconsórcio ativo facultativo, o fato é que todo procedimento de regularização de área ampla deve possuir determinadas formas de flexibilização – por exemplo, quando a Lei 13.465/17 prevê a exclusão de áreas já tituladas por usucapião individual.

No ano de 2017 é possível enxergar que a jurisprudência passa a dar maior valorização aos aspectos teleológicos do Projeto More Legal<sup>297</sup>, ou seja, não apenas ao procedimento em si ou aos seus requisitos documentais. Neste mesmo ano a Lei 11.977/09 foi reformada, criando-se a figura ainda mais célere da legitimação fundiária em sede de legislação federal – que ainda não foi especificado e readaptado adequadamente para as normas administrativas do Rio Grande do Sul, o que poderia ser efetivado no bojo do More Legal.

Em 2018 consta importante julgado no qual a execução do More Legal foi impedida por conta da inconstitucionalidade de Lei Municipal responsável pela instituição de Zona de Especial Interesse Social (ZEIS)<sup>298</sup>. Novamente, a necessidade de perpassar procedimentos em diversos órgãos públicos dificulta o acesso à terra legalizada, sendo sempre conveniente a concentração dos passos procedimentais, bem como seu encadeamento dentro de uma sequência segura – no caso, a razão da inconstitucionalidade foi a falta de manifestação do Conselho de Planejamento, prejudicando a caracterização da área.

Cabível destacar, relativamente aos precedentes do ano de 2019, aquele em que foi utilizada a normatização do Projeto More Legal IV para desmembramento de lotes em frações menores à mínima prevista para o Município, atentando-se à possibilidade de flexibilização de requisitos urbanos no caso de situações urbanas

---

<sup>296</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70061923165**. Relator: Marco Antonio Angelo. Porto Alegre, 09 de julho de 2015. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70061923165&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>297</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Sétima Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70074554650**. Relator: Marta Borges Ortiz. Porto Alegre, 26 de outubro de 2017. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70074554650&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>298</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70071863575**. Relator: Marco Antonio Angelo. Porto Alegre, 07 de junho de 2018. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70071863575&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

consolidadas ao longo do tempo<sup>299</sup>. Finalmente, no ano de 2020, apenas quatro julgados trataram do tema, de maneira periférica, demonstrando, de fato, a contínua baixa na utilização do procedimento judicial, bem como a premente necessidade de reformulação do núcleo central da política pública de regularização fundiária urbana. Os presentes fatos e fundamentos merecem análise comparativa, destarte, com alguns parâmetros da política pública de regularização fundiária – reforçando a observância ao histórico paulatino de surgimento das medidas. Entretanto, considerações sintéticas também merecem ser feitas acerca do Projeto Gleba Legal, voltado para imóveis rurais mas que opera, desde sua origem, pela via exclusivamente extrajudicial.

### **3.4 Considerações acerca do Projeto Gleba Legal, seus acertos e erros e diálogos com a regularização fundiária urbana**

O idealizador do direito à cidade, Henri Lefebvre<sup>300</sup>, explica a necessidade de se enxergar a dependência mútua que existe entre os solos urbano e rural, onde um depende do outro para suas contínuas subsistências. O solo urbano é dotado de maior quantidade de elementos e de serviços, mas rapidamente perderia a fonte de alimento e de equilíbrio ecológico sem a existência do rural. A regularidade de imóveis rurais, conquanto tenham menos investimentos em termos de equipamentos públicos, será essencial ao meio ambiente, à correta titulação imobiliária, ao acesso ao crédito rural por parte dos agricultores, a eles também se aplica todos os benefícios de identificação patrimonial mencionados.

Ciente de tais benefícios, o Projeto Gleba Legal foi elaborado em conjunto com a terceira versão do Projeto More Legal no ano de 2005, seguindo os passos lógicos da normativa administrativa. Foi idealizado também no âmbito da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conjuntamente e em diálogo com Ministério Público e representantes de classe notariais e registrais. Transformou-se em normativa administrativa através do

---

<sup>299</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Quarta Câmara Cível. **Remessa Necessária Cível nº. 70073655649**. Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira. Porto Alegre, 24 de julho de 2019. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70073655649&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>300</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011. p. 73.



Provimento nº 07/2005 e permanece em utilização constante na prática cartorária, mas com um procedimento diferenciado que se inicia diretamente no Tabelionato de Notas, para depois prosseguir no Registro de Imóveis – no caso, sem intervenção judicial.

O objetivo central do Gleba Legal foi a legalização de situações de condomínio rural, provocadas pela falta de atualização da legislação imobiliária rural. A situação é devidamente descrita pelo Expediente 20366-0300/05-0 e Parecer 032/2005 JLRA, nas palavras do então Corregedor-Geral de Justiça Aristides Pedroso de Albuquerque Neto:

Em razão de uma legislação rural ultrapassada, cujas bases foram lançadas na década de 60 do século passado, os produtores rurais brasileiros, especialmente os pequenos proprietários, enfrentam atualmente severas dificuldades porque excluídos do sistema estatal de distribuição de financiamentos agrícolas. Essa realidade advém da recusa de aceitação de seus imóveis como garantia, por estarem registrados como frações ideais, ou seja, em condomínio, embora de fato essas propriedades apresentem divisas certas e determinadas, em situação consolidada, admitida, conhecida e respeitada pelos confrontantes. Com análise criteriosa e acurada, repensando os objetivos e finalidades do conjunto de normas que regem a atividade rural e verificando a necessidade de correção de rumos, trabalhamos sobre as lacunas da lei e expressamos, neste Projeto, aquilo que a administração pública Federal começa a perceber, porém ainda não conseguiu pôr em prática através da dicção do próprio sistema legislativo. A idéia da real inserção do pequeno produtor rural no sistema sócio-econômico brasileiro possui um amplo espectro que se inicia no reconhecimento de sua vital importância para o desenvolvimento de um país continental, cujo volume de terras agricultáveis é imenso, passando pela necessidade de reconhecer-lhe garantias efetivas ao exercício do trabalho e completando-se com a valorização de seus direitos fundamentais de dignidade e cidadania que, a final, representam a própria afirmação do país no concerto das Nações<sup>301</sup>.

O Projeto Gleba Legal destinou-se a possibilitar a regularização, por via administrativa e de maneira facilitada, de situações de condomínios *pro diviso* em solo rural. A finalidade principal do Provimento foi a de externar interpretação da legislação federal segundo a qual é possível a extinção parcial de condomínio multitudinário, satisfeitos determinados requisitos – surgindo mais um impactante exemplo da imprescindibilidade da participação do Poder Judiciário na elaboração de normas administrativas afetas aos temas notariais e registrais. O Projeto Gleba

---

<sup>301</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. **Projeto Gleba Legal**. Porto Alegre: 12 abr. 2005. p. 3. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/export/poder\\_judiciario/tribunal\\_de\\_justica/corregedoria\\_geral\\_da\\_justica/projetos/projetos/doc/projeto\\_gleba\\_legal.pdf](https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/projetos/projetos/doc/projeto_gleba_legal.pdf). Acesso em: 06 ago. 2020.

Legal alcançou, ao seu modo, maior longevidade normativa que o Projeto More Legal, tornando-se pertinente apontar as razões desse fato. Será do interesse da estabilidade jurídica que um arcabouço normativo seja o mais duradouro e útil possível, a fim de se padronizarem procedimentos e de se alcançar maior conhecimento por parte da população.

A situação fática mais comum que motivou a criação do Projeto Gleba Legal foi a multiplicação de frações ideais dentro de uma mesma matrícula de imóvel rural, normalmente em virtude de sucessivos inventários, e o grande número de condôminos impossibilitava a reunião de todos para a prática de um único ato de divisão e extinção de condomínio. Ademais, caso os planos de partilha, no caso de sucessivos inventários, não tenham sido elaborados com medidas precisas e inequívocas, litígios potencialmente advirão de tais situações, ainda que possuam matrícula imobiliária perfectibilizada. Somado a este fato, paulatinamente o sistema legal brasileiro vem exigindo a realização do chamado georreferenciamento para medição, individualização e caracterização de imóveis rurais, sistema que terá o benefício de identificar de modo mais correto a malha imobiliária rural, mas que poderá causar retificações de registro, além do custo envolvido.

Muitos problemas práticos surgem de uma situação de condomínio multitudinário, sendo o mais evidente a dificuldade em se administrar e se dispor de uma área sob tal situação, daí originado o brocardo latino *condominium est mater rixarum*, diante do conflito de opiniões e posicionamentos entre os diversos proprietários da coisa em comum. O fato de eventualmente a coisa comum estar factualmente dividida, entretanto, não tem o condão apriorístico de encerrar a condominialidade jurídica gerada pela matrícula do imóvel, situação que, não prevista pelo legislador ordinário, apenas poderia ser resolvida através de custoso e demorado processo de extinção e divisão, ou por uma escritura pública conjunta com a mesma finalidade. Segundo o Novo Código de Processo Civil: “Art. 571. 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”<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 06 ago. 2020.

É certo que o solo rural possui aparelhamento muito mais simplificado que o solo urbano, sendo menos densamente habitado, menos trabalhado e menos valorizado por obras. Por isso, a problemática combatida pelo projeto Gleba Legal abarca procedimentos menos complexos que uma regularização urbana, bem como um custo consideravelmente menor.

O problema social detectado – seguindo os passos de criação de uma política pública, que ainda serão analisados mais detidamente – no caso do Projeto Gleba Legal foi o de múltiplos casos de matrícula rurais em estado de condomínio, mas que, em realidade, já haveria auto-organização dos condôminos em frações reais, em vez de administração conjunta da área maior. Em outras palavras, a existência era de uma matrícula que não espelhava a realidade, pois aparentava condomínio de frações ideais dentro de um todo maior. As dificuldades dessa situação são inúmeras, afetando até mesmo o financiamento rural.

A fórmula legal para tal situação consistiria ou na via judicial da ação de divisão e extinção de condomínio, ou uma escritura pública com a mesma finalidade – aí inclusos custos de mapeamento da divisão e assistência de advogado. No entanto, a Corregedoria-Geral de Justiça Estadual do Rio Grande do Sul, com base na legislação geral de partilha de terras em condomínio, flexibilizou o procedimento em favor do direito fundamental à propriedade e a sua função social, permitindo correção registrária e consequente disponibilidade do imóvel. Para tanto, possibilitou a abertura de matrícula individual apenas com o consentimento dos confrontantes da parcela, considerando suprido o consentimento se a divisa for com imóvel público e obedecido ao fracionamento mínimo possível para um imóvel rural, a fim de que não se perca a funcionalização. Assim, dispensa-se contratação de advogado e ajuizamento de novo processo perante o Poder Judiciário.

Nesse ponto, é possível a extração de um dos importantes critérios para a adequação dessa nova política de atuação dos serviços notariais e registrais: a não violação direta da legislação e da Constituição. Eis a razão pela qual os atores do debate dialógico envolvido na gênese normativa administrativa devem, também, possuir qualificação jurídica para as situações problemáticas. O Tribunal Gaúcho já se manifestou sobre tal escopo teleológico do Projeto Gleba Legal, *in verbis*:

**APELAÇÃO CÍVEL. REGISTROS PÚBLICOS. DÚVIDA. PROJETO GLEBA LEGAL. REGISTRO DE GLEBA COM EXTENSÃO INFERIOR À FRAÇÃO MÍNIMA PARA PARCELAMENTO. IMPOSSIBILIDADE.** O projeto

Gleba Legal, articulado pela Corregedoria-Geral de Justiça deste Tribunal, visa possibilitar a inserção dos agricultores proprietários de frações de terras bem localizadas em um todo maior em condomínio no mercado de financiamentos rurais. A intenção do projeto é trabalhar dentro das lacunas legais para regulamentar situações de fato que ficam às margens da lei, pois não seria possível um provimento de Tribunal se mostrar contra legem. Desta forma, a intenção do projeto Gleba Legal é regularizar uma situação de fato, sem que haja qualquer tipo supressão da aplicação das leis que regem a matéria, razão pela qual não deve ser dado provimento a pedido de registro de gleba de terra inferior ao mínimo legal. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO<sup>303</sup>. (grifo nosso).

Em suma, as normas do Projeto Gleba Legal permitem a realização de escritura pública declaratória da qual participarão os ocupantes e os confrontantes de uma gleba inserida nas referidas situações de condomínio com divisão de fato, declarando posse superior a cinco anos, dispensada participação da União, Estados e Municípios caso haja confrontação com imóvel público. Naturalmente, por se tratar de divisão de imóvel titulado sem adição ou subtração de propriedade, não haverá a incidência de imposto de transmissão.

Os aspectos positivos de maior destaque da normativa, que cumprem ser destacados, serão (i) o estabelecimento de um procedimento exclusivamente extrajudicial e declaratório para um cenário de ausência de litígios, colaborando para a amenização da sobrecarga do Poder Judiciário; (ii) baixo custo procedimental por conta da utilização de escrituras públicas declaratórias como principal instrumento; (iii) celeridade de trâmites, não sendo adotados mais passos documentais que o necessário para equacionamento das situações; e (iv) expressa previsão<sup>304</sup> de lista

---

<sup>303</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70062672092**. Relator: Eduardo João Lima Costa. Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70062672092&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 06 ago. 2020.

<sup>304</sup> CNNR/RS, “Art. 762 – Na eventualidade da incidência de cláusulas, ônus ou gravames sobre a parcela objeto da localização ou retificação, serão observadas as providências abaixo. I – no caso de hipoteca, não será necessária a anuência do credor hipotecário; todavia, o Registrador de Imóveis comunicará a ele a realização do registro da localização da parcela; II – no caso de penhora, não será necessária prévia autorização judicial para o registro e/ou retificação, mas o Registrador comunicará o fato ao juízo, por ofício; III – no caso de penhora fiscal em favor do INSS, havendo o devedor ofertado o imóvel em garantia da dívida, não será admitida a localização da gleba sem a expressa anuência daquela autarquia, uma vez que perdida a disponibilidade do bem na forma do art. 53 da Lei nº. 8.212/91; IV – no caso de anticrese, indispensável a anuência do credor anticrético; V – no caso de propriedade fiduciária, a localização da parcela será instrumentalizada, em conjunto, pelo credor e pelo devedor; VI – no caso de usufruto, a localização será obrigatoriamente firmada pelo nu-proprietário e pelo usufrutuário; VII – no caso de indisponibilidade por determinação judicial ou ato da administração pública federal, não será admitido o processamento, uma vez que consistente em ato de disposição; VIII – na hipótese de estar a parcela sob arrolamento, medida de cautela fiscal, possível o registro da localização,

de possíveis gravames imobiliários que possam afetar o procedimento de regularização, frequente fonte de problemas de regularização imobiliária e ponto que permanece polêmico no regramento da usucapião extrajudicial.

Não se quer dizer que o Projeto Gleba Legal não comporte também uma série de melhoramentos, especialmente no tocante à formalização da recusa eventual de lindeiros, pois o Projeto pressupõe um cenário livre de possíveis litígios (o que nem sempre será atingível empiricamente); ou, ainda, a permissão de abertura de um espaço de conciliação diretamente no Tabelionato de Notas onde seja iniciado o procedimento, que em muito aumentariam as chances de êxito administrativo. Um crucial ponto de equívoco a ser aprimorado, em coincidência com o More Legal, é a criação de uma base de dados que permita ao Poder Público e ao cidadão aferir quantos procedimentos regularizatórios de Gleba Legal foram efetivados e em quais localidades. Embora o Gleba Legal não implique criação de equipamentos nas áreas regularizadas, a constante busca de evolução da política pública de regularização fundiária demanda a perquirição dialógica entre o urbano e o rural, diante da dependência mútua mencionada.

Destarte, apesar da necessidade de melhorias pontuais de procedimentos, o Projeto Gleba Legal demonstra a possibilidade de formação de política pública de regularização imobiliária que opere exclusivamente pela via extrajudicial e de forma célere e econômica, mas preservando, concomitantemente, a segurança jurídica dos registros de propriedade regular. Procede-se, assim, às considerações sobre o Projeto More Legal propriamente dito.

### **3.5 Acertos e erros do Projeto More Legal e a necessidade de releitura dos instrumentos de regularização fundiária**

Resta suficientemente demonstrado que o Projeto More Legal é um precursor não só da política pública de regularização fundiária hoje exercida em âmbito nacional, mas também da valorização dialógica e conjunta da atuação de órgãos de

---

mediante imediata comunicação pelo Registrador ao agente fiscal; IX – no caso da incidência de outros ônus, cláusulas e gravames não expressamente previstos neste artigo, será aplicada a regra de qualificação inerente às escrituras públicas de divisão.” (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020).

caráter público na formação de políticas públicas urbanas. Por conta do longo lapso temporal transcorrido desde sua concepção e criação, todavia, novos instrumentos legislativos e urbanísticos foram surgindo em âmbito de Legislação Federal. Ao longo dos 25 anos de existência do projeto, o ordenamento jurídico brasileiro perpassou importantes marcos legislativos urbanos, como foi o caso do Estatuto da Cidade, e foi contemplado até mesmo por normas processuais, como é o caso da usucapião extrajudicial. O cenário atual, de maneira geral, aponta que tem existido nacionalmente maior valorização e maior busca de regularização fundiária (apontado no início do capítulo pelo aumento das legislações locais sobre ocupação de solo e regularização fundiária), mas que, para a efetiva formação de direitos reais regulares e legalização da malha urbana nacional, ainda carecem de instrumentos mais adequados às diretrizes constitucionais e sistematizados dentro do amplo arquipélago legislativo brasileiro.

Poderia se argumentar que o More Legal tornou-se desnecessário ou obsoleto diante de mudanças legislativas e que a normativa administrativa deveria buscar um novo âmbito para desenvolvimento de procedimentos específicos regularizatórios urbanos. Ocorre que, conforme foi exposto, durante longo período, o Projeto More Legal continha a totalidade dos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei 11.977/09, corretamente posicionando a regularização fundiária urbana *stricto sensu* como um instrumento da política pública de regularização fundiária.

Repise-se que a regularização fundiária pode ser vista ora como política pública, ora como procedimento, sendo que o Estatuto da Cidade faz referência a ambas (como diretriz e como instrumento, aos artigos 2º e 4º, respectivamente). Enquanto política pública, se tem a regularização fundiária em sentido amplo, como todo o conjunto de medidas tendentes a concretizar o direito à cidade e a legalizar a titulação imobiliária urbana; enquanto instrumento, é um procedimento encadeado de atos que compreenderá demarcação urbanística, legitimação fundiária e demais atos tendentes a identificar posses de ocupantes em situação consolidada e fazer a conversão em propriedade. Independente da nomenclatura que se adote, o que se torna imprescindível é a reinvenção da normativa administrativa extrajudicial com vistas a (i) readequar o arcabouço às novas legislações e princípios, (ii) centralizar de maneira lógica os diversos e pulverizados dispositivos legislativos tendentes à

regularização fundiária urbana e *(iii)* viabilizar a aplicação de novas tecnologias de informação e de interoperabilidade para o âmbito das políticas públicas urbanas.

Como já referido, na atual legislação, as leis que maior impacto causaram foram as Leis 11.977/09 e 13.465/17, regulada pelo Decreto 9.310/18. Foi referido que a primeira, conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, formulou maneira de efetivar ampla usucapião de determinadas áreas, mediante procedimento de demarcação urbanística, passível de ser iniciado por determinados legitimados e, uma vez registrado o loteamento e abertas as matrículas individuais, nelas seria registrada a legitimação de posse em nome de cada um dos ocupantes (identificados durante a elaboração do auto de demarcação urbana), ato contínuo, após 5 anos, convertida a posse legitimada em direito real de propriedade. Como se disse, não houve integral revogação da Lei 11.977/09, que permanece vigente no tocante aos programas federais de financiamento imobiliário e às normas relativas ao registro eletrônico de imóveis.

A nova Lei de 2017 e seu Decreto regulador, entretanto, merecem considerações mais detalhadas. A Lei 13.465/17, apesar das diversas polêmicas<sup>305</sup> relacionadas à maneira de elaboração, destina-se a instituir normas gerais para a regularização fundiária no país, de competência de todos os entes políticos. Dentre seus diversos objetivos, é possível destacar (art. 10) a criação de unidades imobiliárias, garantia de moradia e da função social da propriedade, prevenção da formação de núcleos urbanos informais, concessão de direitos reais e participação popular. Apesar de diversos objetivos contínuos e prospectivos, foi incluído um limite temporal para utilização do procedimento de legitimação fundiária, destinada para ocupações existentes até 22 de dezembro de 2016.

Em 12 de janeiro de 2021, foi editada a Lei 14.118/21, que regula o chamado Programa Casa Verde e Amarela, o qual determina a substituição da nomenclatura do Programa Minha Casa Minha Vida, elenca diretrizes da política pública de regularização fundiária, elenca fontes de recursos para o programa governamental, determina a possibilidade de transferência de imóveis públicos federais para empreendedores privados, independente de lei autorizativa específica, em troca de

---

<sup>305</sup> PROCURADOR-GERAL da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. **STF Notícias**, Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/496273343/procurador-geral-da-republica-questiona-lei-sobre-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana>. Acesso em: 27 novembro 2020.

contrapartidas urbanísticas que tenham valor de até 30% o valor do imóvel, além de regramentos de limites de rendimentos e outras condições para que os eventuais beneficiários obtenham financiamento com juros mais favoráveis. Em suma, a mais recente lei de regularização fundiária abre a possibilidade de instrumento de atuação conjunta com a iniciativa privada imobiliária, todavia continua demonstrando valorização excessiva da financeirização como meio de concretização de direito fundamental de moradia.

Persiste-se no mesmo equívoco histórico apontado por Henri Lefebvre<sup>306</sup>, de que o direito fundamental à moradia esgota-se no fornecimento de casas, sendo o primeiro objetivo da nova lei, previsto no inciso I do artigo 3º, “ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda”. Em relação à utilização da financeirização, uma constante no ordenamento jurídico brasileiro desde a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em agosto de 1964, causador de uma série de litígios em massa perante o Poder Judiciário, Raquel Ronik<sup>307</sup> aponta ser uma estratégia do mercado para endividar as famílias através de hipotecas e não necessariamente o Estado. O Estado, por sua vez, passa a ser um facilitador, não um provedor de moradias. Nas eventuais épocas de crise, em que as bolhas imobiliárias estouram, os responsáveis pelas dívidas seriam os “beneficiários” do financiamento, cujos imóveis e patrimônios responderiam pelas dívidas cumuladas a juros compostos, restando blindado o patrimônio do agente estatal que promoveu a dita política de financiamento imobiliário. O credor, por sua vez, possuirá um devedor para a pertinente execução – e um imóvel como garantia real de pagamento.

Em comparativo com algumas históricas disposições do Projeto More Legal, a Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/17): (a) manteve a possibilidade de dispensa de requisitos urbanísticos do solo urbano, a critério do Município (art. 11, § 1º); (b) ampliou o conceito de situação urbana consolidada, pois, no lugar de exigir a chamada irreversibilidade da situação, exige apenas que a ocupação seja de difícil reversão (art. 11, inciso III); (c) enquanto o More Legal exclui a possibilidade de regularização de áreas ambientalmente protegidas, a Lei 13.465/17 permite em áreas de proteção permanente ou em unidades de conservação do tipo de uso

---

<sup>306</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011. p. 14.

<sup>307</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011. p. 36.



sustentável, satisfeitas determinadas condições; (d) permite o uso dos instrumentos em área rural e com unidades inferiores à fração mínima de parcelamento (art. 11, § 6º); (e) tratou de legitimados para desencadear o procedimento, questão não debatida pelo Projeto More Legal; (f) elencou amplo rol de instrumentos componentes da política pública, indo além da criação inicial do More Legal; (g) buscou procedimento *a priori* extrajudicial, havendo judicialização apenas em casos de impugnação; e (h) o ponto já referido de possibilitar a regularização de um imóvel ainda não titulado.

Algumas etapas do procedimento da Regularização Fundiária *stricto sensu* foram incorporadas à Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul em título, i.e., o agrupamento de normas, anterior ao do Projeto More Legal, com alterações pontuais, mas em muitos momentos apenas repetindo o conteúdo da lei federal. O que o Projeto More Legal representou foi um local de concentração normativa administrativa amplamente conhecido e utilizado, dotado de importância histórica no Estado do Rio Grande do Sul e constituiu o âmbito mais adequado para abarcar os diversos instrumentos possíveis da política pública de regularização fundiária. Conseqüentemente, o Projeto, ou normativa que o venha a suceder, poderia concentrar inovações e adaptações que possibilitem ou facilitem a melhor concretização possível da Legislação Federal. Conforme visto, contanto que a normativa administrativa correicional atenha-se à teleologia da lei e da Constituição Federal, é plenamente possível a criação de procedimentos mais céleres e benéficos aos cidadãos.

O Projeto More Legal, ou eventual norma sucessora reformadora, não perderá sua natureza de norma administrativa, sendo, portanto, baseado na legislação elaborada pelos Poderes de Estado pertinentes e terá inovações mormente procedimentais e focalizadas nos objetivos de regularizar a malha imobiliária e trazer maior efetividade, com capilaridade e aplicação generalizada, ao direito fundamental à cidade. Fundamentalmente, também representa oportunidade de concretização da teoria do patrimônio mínimo aos ocupantes de áreas irregulares e, em outras palavras, democratiza o capitalismo imobiliário que, hoje, é

concentrado nas mãos de poucos. Relembrem Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>308</sup>:

Realmente, conceder a titulação em prol da massa de excluídos significa liquidar o apartheid, converter apátridas em cidadãos e transformar capital morto (posse irregular) em capital vivo (ativos), capaz de receber investimentos de conservação e produtividade, atendendo não apenas às necessidades da entidade familiar e o seu pendor para o empreendedorismo, mas também gerando desenvolvimento econômico e concretizando o fundamental objetivo constitucional de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF). Infelizmente, para muitos brasileiros a propriedade não virá. O que se deseja então é que o ordenamento jurídico legitime a aquisição da posse. O fenômeno da ocupação de bens não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas como etapa inicial de acesso à moradia individual ou familiar, dotada de permanência e tutela jurídica, qualificando-se a titulação formal por regras urbanísticas e ambientais, para que a "nossa casa" não seja um reduto reprodutor de exclusão, miséria e violência, mas se defina como *locus* privilegiado à realização da personalidade e dos projetos patrimoniais a que todos temos direito.

Em suma, as mais importantes necessidades de reforma contidas no Projeto More Legal foram a "judicialização" do procedimento (no sentido de necessitar outorga de magistrado, gerando mais sobrecarga no sistema jurisdicional, apesar de ser um procedimento de caráter administrativo) e a falta de uma previsão de criação tabular de matrícula no bojo deste processo. Outro equívoco, também mencionado e cometido tanto pelo More Legal quanto pelas leis federais de regularização fundiária, é a falta de um sistema de buscas e de identificação de dados e de informações concernentes à execução de tais políticas públicas, dificultando em muito a obtenção de informações sobre quantos procedimentos regularizatórios são realizados, em quais locais e quais medidas poderiam ser tomadas para responsabilizar os causadores das irregularidades.

De outra banda, também repisando os pontos antes referidos, houve, pela primeira vez, a criação de uma política pública normativa criativa, gerada em diálogo entre o Poder Judiciário e demais entidades em vistas à regularização fundiária *lato sensu*. Muitos dos aspectos criados pelo Projeto More Legal fazem parte, hoje, de determinações imprescindíveis para a concretização da regularização fundiária nacional, como dispensa de requisitos urbanísticos determinados, gratuidade dos documentos obtidos em cartórios, porosidade procedimental, que permitiu a

---

<sup>308</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 180.

incorporação de novas ferramentas (como foi o caso da desapropriação), facilidades de retificação de área (que também tornaram-se normas federais com a Lei 10.931/04) e valorização do protagonismo municipal.

Outrossim, devem ser destacadas as lições jurisprudenciais obtidas com a busca judicial pelo procedimento do More Legal durante mais de duas décadas perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, baseados nos acórdãos destacados anteriormente. Os principais pontos, que colaborarão para formar diretrizes de aprimoramento de políticas públicas de regularização fundiária urbana, são (i) existência de ferramentas adequadas para diálogo interinstitucional, em especial com os agentes do Ministério Público encarregados da busca de responsabilização de loteadores faltosos; (ii) noção de que a necessidade de regularização fundiária deriva da formação de um cenário irregular, e que mesmo os herdeiros de loteadores faltosos respondem, dentro das forças da herança; (iii) possibilitar que a matrícula imobiliária, fólio real onde serão inscritos os direitos reais, seja gerada durante o procedimento extrajudicial; (iv) possibilitar que o próprio Oficial Registrador de Imóveis ou Tabelião de Notas representem contra loteamentos irregulares, ou indícios deles, que possuam conhecimento; (v) fixar a não possibilidade de utilização da regularização fundiária como matéria de defesa em ação de responsabilidade de loteador faltoso; (vi) possibilitar que os próprios ocupantes desencadeiem o procedimento regularizatório, e que este procedimento possa abranger apenas parte da área ocupada; (vii) criação de meios para apurar e responsabilizar o Município que age com dolo ou culpa juntamente com o loteador irregular, inclusive com o uso de *astreintes*; (viii) possibilitar que a regularização fundiária constitua cláusula de Termo de Ajustamento de Conduta, ou de outro título que possibilite a imediata atuação, privilegiando medidas conciliatórias extrajudiciais e (ix) esclarecer que a atuação do Judiciário em procedimentos notariais e registrais é, em princípio, administrativa e não jurisdição voluntária.

Satisfeitas determinadas condições, a experiência do Projeto More Legal, enquanto normativa administrativa dialógica, guarda potencial não apenas para embasamento dos novos instrumentos de regularização imobiliária, mas também para seu aprimoramento com a finalidade de abarcar situações práticas que o legislador federal não poderia prever. Talvez ainda mais significativamente, por conta do momento histórico que o sistema brasileiro de cartórios extrajudiciais vive, existe o potencial jurídico da instituição de uma política pública permanente de

regularização fundiária através dos novos sistemas tecnológicos e da interoperabilidade por meio da rede mundial de computadores, tanto na aplicação da normativa quanto na sua elaboração, todos aspectos valiosos de operação mas não previstos pelo legislador. Destarte, serão apresentadas propostas para efetivos melhoramentos da política pública extrajudicial.

#### 4 PROPOSIÇÕES DE QUALIFICAÇÃO DO SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL ENQUANTO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A paisagem urbanística brasileira resulta de um processo lento e histórico de colonização, ocupação e variações urbanas, que, como preconizava Lefebvre<sup>309</sup>, resultam em um espelho da sociedade humana que fixa raízes em determinado local e ali forma seu desenvolvimento. O Estado, por vezes, tentará regular esse processo de desenvolvimento e, por vezes, falhará, passando a existir determinados agrupamentos urbanos em desacordo com o planejamento estatal, ou com o cenário que o constituinte vislumbrou quando projetou a operacionalização de direitos fundamentais individuais e sociais. O aglomerado urbano irregular, todavia, deverá ser resgatado, e não abandonado.

Para tal finalidade, o Brasil conta, efetivamente, com uma série de instrumentos de política pública de regularização fundiária urbana, como elencados exemplificativamente ao artigo 15<sup>310</sup> da Lei 13.465/17. Entretanto, não há suficiente sistematização da utilização prática de tais instrumentos, especialmente no tocante ao repositório final das informações juridicamente qualificadas, qual seja o ofício de Registro de Imóveis. Em termos de regulação administrativa local das atividades extrajudiciais imobiliárias, também foi visto que as Corregedorias dos Poderes

<sup>309</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011. p. 14.

<sup>310</sup> Lei 13.465/17, “Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) , dos arts. 9º a 14 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 , e do art. 216-A da Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 ; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ; V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 ; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 ; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ; X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979 ; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 ; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.” (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).

Judiciários dos Estados serão responsáveis por, de acordo com as peculiaridades locais, complementar e adaptar as leis instrumentais (nesse caso, de regularização fundiária, mas o mesmo será verdade para outras políticas públicas eventualmente desenvolvidas no âmbito dos cartórios extrajudiciais). O aprimoramento desses regulamentos, obedecidas determinadas diretrizes, revela-se como uma das melhores formas de promover políticas públicas de regularização fundiária de maneira célere e eficaz

Rosângela Luft<sup>311</sup> destaca a importância de participação de diversos atores no desenvolvimento urbano, não apenas atores econômicos desenvolvimentistas do setor privado. Muito do arcabouço legislativo existente refere-se a posturas e comportamentos que a especulação imobiliária deve tomar no desenvolvimento do urbano; entretanto, das eventuais faltas cometidas por estes surge a premente necessidade nacional de se promover a regularização do solo diante de loteamentos irregulares. Ainda, historicamente programas habitacionais baseados exclusivamente na financeirização do direito à moradia, como é o caso do SFH, causaram excessivo litígio e endividamento. Será insuficiente imaginar a integração urbana por diversos agrupamentos componentes da cidade como mero mercado de compra e venda de casas próprias.

O desenvolvimento econômico, destaca a referida autora, certamente exerce seu papel na formação do solo urbano<sup>312</sup>. No entanto, conforme ensina Adriana Schier<sup>313</sup>, o direito fundamental ao desenvolvimento ostenta caráter fundamental e social, além de não se limitar apenas ao aumento de ganho econômico. Toda pessoa tem o direito de participar no desenvolvimento, sendo esta uma medida de sua liberdade. Destacando que o direito de liberdade não se limita a uma esfera negativa, seu exercício positivo decorrerá do desenvolvimento de potenciais econômicos, de serviços públicos e da possibilidade de participação na liberdade. Mencionando ensinamentos do economista Amartya Sen, a autora releva que o direito ao desenvolvimento é efetivamente um direito social, que depende de posturas estatais nas mais diversas áreas de desenvolvimento humano, além de não

---

<sup>311</sup> LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 146.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>313</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019. p. 49, 54, 57.

ser necessário que um país primeiro atinja a riqueza econômica para que busque aprimorar o bem-estar social da população. Como visto, o serviço notarial e registral representa ramo jurídico na fronteira dos serviços públicos a todos disponíveis e a regularidade de transações privadas nos seus múltiplos momentos, como na formação contratual, imortalização das transações e eventuais cobranças de dívidas.

Outro importante aspecto da atuação notarial e registral nas políticas públicas urbanas é o fato de que tais serviços serão focalizados na obtenção de direitos reais formais e regulares, diferente das políticas públicas voltadas para simples financeirização de moradias. Raquel Rolnik <sup>314</sup>, ao analisar os efeitos de empreendimentos inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo, identificou que (1) diversos dos grandes empreendimentos são efetivados em zonas de expansão urbanas muito afastadas do núcleo urbano central da cidade, usando-se o programa habitacional não para regularizar ocupações, mas para expulsar para longe da cidade a população mais carente e vulnerável; e (2) os instrumentos de garantia de financiamento e empréstimos para a construção de moradias costumam gerar litígios e endividamento. A autora ainda aponta que o processo de titulação deve ser visto de maneira social, pois um possível problema será o alto valor do processo de titulação e, mesmo obtendo título, o proprietário pode residir em local onde não existe ainda um sistema financeiro formal eficaz. Ciente de tal problema, o Projeto More Legal, apesar de estreita abrangência inicial, trazia hipóteses de gratuidade que, hoje, poderão ser expandidas.

Seguindo a linha de que a problemática da cidade e da urbanização é bastante ampla e abarca múltiplos fatores, Alain Durand-Lasserve e Harris Selod<sup>315</sup> ensinam que a titulação imobiliária possui decisiva importância, porém vem acompanhada de uma série de dependências que a metodologia científica ainda tem dificuldade de identificar e quantificar de maneira mais precisa. Após pesquisas por diversos países, os autores concluem que remanesce a dificuldade de se quantificar e de elencar quantos são os benefícios econômicos e sociais causados pela correta

---

<sup>314</sup> ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 312, 342, 216.

<sup>315</sup> DURAND-LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. **The formalisation of urban land tenure in developing countries**. [s.l.], 14 apr. 2007. [paper]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Alain\\_Durand-Lasserve/publication/228681073\\_Urban\\_Land\\_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alain_Durand-Lasserve/publication/228681073_Urban_Land_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf). Acesso em: 02 dez. 2020.

titulação imobiliária, sendo certa, porém, a necessidade de criar um sistema de monitoramento de áreas regularizadas em seus diversos aspectos urbanísticos, especialmente fatores de desenvolvimento humano. Em um cenário ideal, dificilmente replicável em diferentes realidades de diferentes países, deveria ser obtido um fator universal avaliador para o melhor sistema de *security of tenure*, isto é, a segurança de titulação de determinado indivíduo sobre determinado imóvel. De qualquer forma, uma ferramenta jurídica que gere *security of tenure* é a chave de todo o programa de regularização fundiária e de operacionalização imobiliária.

As normas administrativas, na forma de provimentos e resoluções, têm peculiaridades únicas que lhes permite atuar como local de sistematização e de rápida atualização de regras federais voltadas à aplicabilidade prática da regularização imobiliária, dentro do escopo constitucional de concretização de direitos fundamentais, trazendo inovações em benefício da coletividade. Ainda mais recentemente, diante do novo perfil dos cartórios extrajudiciais, capazes de atos juridicamente qualificados em todo território nacional, será possível a elaboração de políticas públicas em determinadas áreas nas quais os primeiros serão vocacionados a atuar.

Nada impede, ainda, que boas práticas adotadas por um Estado da federação sejam importadas por outro para a normativa própria, feitas as devidas adaptações. Por exemplo, o Projeto More Legal foi analisado por representantes<sup>316</sup> do Tribunal de Justiça do Estado do Acre e, em 2006, adotado para formação de política pública de regularização fundiária, criando o chamado Projeto Meu Lugar Legal<sup>317</sup>, especialmente para a regularização de imóveis em Rio Branco. O mesmo diálogo institucional entre Estados ocorreu com o Tribunal de Justiça de Pernambuco, dessa vez em 2016 e já na vigência do Programa Minha Casa Minha Vida, em busca de embasamento normativo que simplificasse a legalização imobiliária urbana<sup>318</sup>.

---

<sup>316</sup> DAUDT, Márcio. TJ do Acre segue modelo gaúcho e implantará o More Legal. *In: NOTÍCIASdo TJRS*, Porto Alegre, 12 abr. 2006. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/noticia-legado-15463/>. Acesso em: 17 nov. 2020.

<sup>317</sup> ACRE. Tribunal de Justiça. **Instituído o Projeto Meu Lugar Legal**. Rio Branco, 19 out. 2007. Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/noticias/instituido-o-projeto-meu-lugar-legal/>. Acesso em: 17 nov. 2020.

<sup>318</sup> CAVALHEIRO, Patrícia Cruz. Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco conhece Projeto More Legal do TJRS. *In: NOTÍCIASdo TJRS*, Porto Alegre, 14 jul. 2016. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/presidente-do-tribunal-de-justica-de-pernambuco-conhece-projeto-more-legal-do-tjrs/>. Acesso em: 17 nov. 2020.



Nessa linha de raciocínio, o presente Capítulo tratará de propor uma série de medidas para o aprimoramento de políticas públicas de regularização fundiária urbana, com base na experiência do Projeto More Legal, a fim de que seja gerada uma política pública permanente de regularização fundiária, equacionando requisitos burocráticos indispensáveis à segurança jurídica e a porosidade necessária para contínua melhoria e absorção de novos instrumentos legislativos.

O Conselho Nacional de Justiça tem seguido esse entendimento, a exemplo do Provimento nº. 67/2018 que trata de mediação e conciliação perante cartórios extrajudiciais, elaborado “considerando a incumbência do Conselho Nacional de Justiça de consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios”<sup>319</sup>. A via normativa, como foi referido, na busca de objetivos constitucionalmente perseguidos poderá trazer sistematizações e aplicações da lei não previstas originariamente pelo legislador, diante da impossibilidade legislativa de se abarcar todos os possíveis aspectos práticos e questões que possam surgir.

Ana Paula Soares Carvalho<sup>320</sup>, ao analisar o que chama de juridificação da reforma urbana no Brasil, destaca a amplitude do urbano e considera que o cumprimento da função social das cidades não é de simples materialização ou ressarcível por prestações pecuniárias, havendo espaço para a atuação de todos os poderes do Estado, mais Ministério Público e Defensoria Pública, além da necessidade de constante processo de conscientização social que leve a maior participação democrática no desenvolvimento da cidade. Destarte, passa-se a elencar proposições de possibilidades de melhoramentos direcionados aos serviços notariais e registrais enquanto instrumentalizadores de políticas públicas de regularização fundiária urbana.

#### **4.1 A delicada questão da intervenção judicial**

Como se viu na análise histórica do Projeto More Legal, desde sua concepção foi estabelecido que caberia à autoridade judiciária “autorizar ou determinar” o

---

<sup>319</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Provimento nº. 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 02 nov. 2020.

<sup>320</sup> CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. p. 216.

registro de loteamento com requisitos documentais simplificados em relação ao loteamento regular, sem abrir mão da existência de propriedade imobiliária previamente regular. De fato, o maior volume de negativas de procedência ao More Legal presentes na jurisprudência gaúcha dizem respeito a procedimentos que não apresentaram tal requisito documental – em outras palavras, são casos em que um loteador ofereceu terrenos fracionados ilegalmente à venda, sem ao menos deter o direito de propriedade sobre os bens vendidos.

Ainda que o pedido inicial fosse submetido ao Registro de Imóveis para apreciação, o mesmo seria, em seguida, encaminhado ao Foro Judicial para processamento. Em que pese tratar-se de procedimento administrativo, seu ingresso perante o Judiciário apenas agrava o cenário de hipertrofia no número de processos. Ademais, a manutenção de um procedimento de regularização fundiária na esfera judicial contraria a atual tendência de utilização dos cartórios extrajudiciais para processamento de atos jurídicos onde não haja litigiosidade.

Por um lado, a apreciação judicial é um fator maior de segurança, pois ao magistrado são reconhecidos amplos poderes de instrução, pelo qual poderá requerer diligências, perícias, esclarecimentos e possibilitar amplo debate, seguindo o princípio inquisitivo disposto no artigo 370 do Novo Código de Processo Civil. Ainda, o poder decisório do magistrado permite maior flexibilidade diante de fatos que fujam aos atos padronizados que normalmente são regulados nas normas administrativas atinentes aos registros públicos e tabelionatos. Por outro lado, a manutenção de um procedimento de regularização imobiliária na seara judicial contraria a atual tendência, já demonstrada, da extrajudicialização.

Em determinados aspectos, é inegável que o magistrado terá maior liberdade de atuação, apreciação e de eventual imposição de exigências às partes e interessados, além de não se cogitar da responsabilidade pessoal do magistrado por determinados aspectos do procedimento. O mesmo já não se aplica aos agentes do foro extrajudicial, a exemplo do disposto no artigo 134<sup>321</sup> do Código Tributário

---

<sup>321</sup> Lei 5.172/66, “Art. 134. Nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis: [...] VI - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, pelos tributos devidos sobre os atos praticados por eles, ou perante eles, em razão do seu ofício;” (BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito

Nacional cuja redação sugere responsabilidade solidária entre contribuintes e tabeliães – conseqüentemente, qualquer ato praticado no qual se vislumbre a possível existência de fato gerador de imposto deve ser encaminhado à Fazenda competente para apreciação e emissão de cobrança ou reconhecimento de isenção.

Em princípio, no âmbito de regime jurídico administrativo, não é permitido que Tabelião de Notas ou Registrador de imóveis efetivem alguma exigência não prevista previamente na norma, ou que façam dispensa de um requisito exigido. Conquanto tal noção traga segurança e previsibilidade, de fato poderão surgir casos onde é necessária determinada documentação não prevista pela normativa, ou onde não há utilidade de determinado requisito burocrático exigido por regulamento. Quando se insere determinado ato na esfera extrajudicial, sua normatização deve ser densificada, ou, conforme se verá adiante, deve ser possibilitada maior dinamicidade normativa a fim de que os regulamentos supram suas próprias lacunas mais rapidamente diante das necessidades fáticas.

O poder de análise fática à disposição do magistrado acaba se tornando mais extenso que o dos operadores notariais e registrais. Em termos sistemáticos, isso faz com que os serviços de cartórios sejam mais céleres e previsíveis na análise de situações imobiliárias, tornando o procedimento judicial mais lento e dispendioso. Em suma, a dependência de decisões judiciais para a obtenção de título de propriedade torna o procedimento mais dispendioso e lento. Mesmo em países onde o sistema de *civil law* não se faz presente é possível identificar o início de uma preferência pela posse contínua no tempo para que se atinja determinado direito real. É o caso da Inglaterra, país de sistema *common law*, onde a Coroa exerce o efetivo domínio sobre todo o território, mas que (e aqui é perceptível influência de nomenclatura romana) a *possession* poderia ser adquirida com ou sem título, conforme ensina Tomás Olcese<sup>322</sup>, mas sob a dependência de uma decisão judicial. Por ter base na jurisprudência e por depender de contínuas decisões judiciais, a obtenção de títulos mais seguros, que se aproximassem daquilo que hoje se conhece por direito real de propriedade, era extremamente dispendiosa e morosa, mesmo se tratando de um país com dimensões pequenas.

---

tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 04 out. 2020).

<sup>322</sup> OLCESE, Tomás. **Formação histórica da real property law inglesa: tenures, estates, equity & trusts**. São Paulo: YK Editora, 2016. p. 58, 134.

Ademais, os títulos oriundos do Juízo também se submeterão à qualificação instrumental do Registro Imobiliário. É extenso, na doutrina registral, o debate sobre a qualificação dos títulos de origem judicial, pois ainda é bastante nebuloso os limites e espaços cabíveis para magistrado e registrador, considerando que ambos são independentes em suas funções, as quais podem entrar em conflito. De maneira objetiva e acertada, Márcio Guerra Serra<sup>323</sup> assim resume esta qualificação:

Todo e qualquer título, independentemente de sua origem, que ingresse na serventia imobiliária passará por esta qualificação para verificar se está apto para o registro. Assim, devem passar pela qualificação registral tanto as escrituras públicas quanto os atos particulares, bem como os títulos judiciais. O fato de os títulos terem tido origem em uma autoridade judiciária não retira o poder-dever do registrador de proceder à qualificação registrária deles e, em consequência disto, não isenta o registrador de possíveis responsabilizações decorrentes da falta de qualificação ou da qualificação incompleta destes títulos. Todavia, a verificação da conformidade dos títulos judiciais com a legislação registrária não pode invadir a esfera jurisdicional. Isto significa que a qualificação não pode atingir o mérito da decisão judicial, restringindo-se à verificação de suas formalidades extrínsecas, sobre as quais não se tenha tratado dentro do dispositivo da sentença.

Deve ser explicitado que os cartórios não serão os únicos agentes extrajudiciais presentes na regularização fundiária. As políticas públicas de regularização fundiária concentram larga medida de protagonismo no poder público municipal, ente federado mais próximo do cidadão e um dos principais regulamentadores da ordem urbanística local, por expressa disposição constitucional<sup>324</sup>. O procedimento padrão de desenvolvimento de loteamentos idealizado pelo legislador federal segue a mesma lógica, sendo o Município o responsável pelo estabelecimento de diretrizes para projeto de loteamento e a sua posterior aprovação. Alguns instrumentos de ordenação urbana são de exclusivo uso municipal, a exemplo de lei para parcelamento ou edificação compulsórios<sup>325</sup>. Sobre tal protagonismo, ensina Rosângela Luft<sup>326</sup>:

---

<sup>323</sup> SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis III: procedimentos especiais**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 149.

<sup>324</sup> CF/88, "Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;" (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>325</sup> Estatuto das Cidades, "Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação." (BRASIL. Estatuto das Cidades (2001). **Lei nº. 10.257, de**

No atinente à disposição institucional, as políticas urbanas são capitaneadas pelo Poder Público Municipal por intermédio de seus planos diretores e demais espécies de planejamento e ordenação preconizadas em lei. O poder exigido para os Municípios exercerem suas atribuições e obterem sujeição tem que estar fundado em princípios constitucionais, que são as condições éticas indispensáveis ao desenvolvimento. E, ainda, esse mesmo poder deve ser exercido por intermédio de processos políticos democráticos. O Município, portanto, não só regula o exercício de atividades privadas, ele é também agente ativo na promoção de direitos sociais e coletivos e para definir os fins de suas ações e escolher os caminhos institucionais concretizá-los, as atividades dos poderes municipais devem respeitar processos políticos democráticos.

Haverá exercício de competência constitucional própria por parte do ente municipal. Sobre participação Municipal, disserta Rogério Gesta Leal<sup>327</sup>:

Ora, para fins de análise das condições e possibilidades de se dar efetividade à função social da propriedade urbana e da cidade, mister é que se tenham presentes as disposições jurídicas das autoridades públicas federativas superiores, mas, fundamentalmente, é preciso que os Municípios brasileiros se preparem e se mobilizem para exercer sua competência no sentido de promover o adequado ordenamento territorial do seu espaço, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. E isso não é competência suplementar, mas exclusiva e própria, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado.

A referida medida de competências para ordenamento do solo é acompanhada pela correspondente responsabilidade fiscalizatória, tendo já sido estudados acórdãos de Projeto More Legal nos quais foram estabelecidas penalidades para os Municípios que não procederam de maneira lícita neste mister. Por tal motivo, o ente político municipal deverá manter constante contato com as ocupações territoriais a fim de detectar indícios de parcelamentos irregulares para manutenção das titulações, das propriedades e mesmo da fiscalização de fatos geradores tributários.

Possibilidade diversa será adiante abordada na qual o próprio representante do Poder Judiciário age proativamente ao detectar, em seu mister, um cenário passível de regularização fundiária – e defrontando-se frequentemente com o mesmo empecilho da seara extrajudicial, qual seja, o princípio da inércia, chamado

---

**10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 03 maio 2020).

<sup>326</sup> LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 202.

<sup>327</sup> LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998. p. 122-123.

de princípio da rogação no âmbito dos cartórios. Em casos assim, conforme se verá, a atuação judicial isolada será insuficiente para promoção da regularização, mas abre possibilidades para colaboração institucional articulada e de maneira positiva, ainda que ausentes maiores regulamentações nesse sentido.

Dessa forma, a primeira diretriz de política pública de regularização fundiária proposta é no sentido de que seja estabelecido um procedimento *a priori* extrajudicial, reformando a necessidade criada pelo Projeto More Legal e mantida desde 1995 de que o registro de um loteamento necessite de despacho judicial. Entretanto, a noção de um procedimento exclusivamente extrajudicial deverá vir aliada a outras alterações para que se obtenham, concomitantemente, segurança jurídica e celeridade, mormente com possibilidades comunicativas e participativas de outros órgãos, tentativa de conciliação e flexibilizações burocráticas.

#### **4.2 Possibilidades de intervenção notarial**

Foi visto que grande porção das normas e procedimentos relativos à regularização fundiária são dedicados ao Município e ao Ofício de Registro de Imóveis, pouco se cogitando da utilização do sistema de Tabelionatos de Notas. Culturalmente, somente serão procurados os cartórios de notas após as efetivas regularizações imobiliárias, a fins de se procurar escrituração pública dos negócios jurídicos e demais operações. Apenas recentemente o legislador federal percebeu o potencial de utilização dos serviços notariais para procedimentos tendentes à promoção de regularização fundiária, através do artigo 1.071 do Novo Código de Processo Civil, criador a usucapião extrajudicial.

Também foi mencionada a criação das normativas gaúchas em relação ao Projeto Gleba Legal, baseado em interpretação da legislação federal de maneira benéfica aos proprietários já titulares de áreas que buscam extinções parciais de condomínio. O procedimento adequado terá início através dos cartórios de notas e desenvolve-se de maneira econômica por escrituras declaratórias. Ainda, grande parte da política pública permanente de mediação e conciliação do Provimento 67/2018 do CNJ será executada por Tabelionatos de Notas, demonstrando que a atuação capilarizada poderá se dar em diversas áreas.

Conforme anteriormente abordado no item 2.1.1 do segundo capítulo, sobre as características únicas desse serviço, tradicionalmente utilizava-se o cartório de

notas apenas para a formalização jurídica de vontades, acompanhadas de controle fiscal, especificação de partes, condições e objeto do negócio. Paulatinamente, o Tabelião de Notas passou a ser visto como assessor jurídico dos solicitantes do serviço, capaz de informar os interessados sobre os mais diversos efeitos jurídicos e meios legalmente previstos para a consecução dos mais variados tipos de atos jurídicos.

Como prosseguimento da estrutura notarial regrada e estabelecida e em franco desenvolvimento, propõe-se que os tabeliães de notas também possam ser vistos como agentes da política pública de regularização fundiária – o que vem de fato acontecendo, porém sem construções normativas e doutrinárias específicas. O tabelionato de notas representa a fronteira entre as negociações privadas e a seara jurídica legalizada, motivo pelo qual vem sendo chamado por Celso Campilongo<sup>328</sup> de *gatekeepers* da ordem jurídica negocial. O grande desafio normativo é reconhecer atuação do tabelião de notas em cenários multitudinários, pois a maioria dos atos estritamente notariais são hoje pensados em termos singulares, simplesmente entre outorgante e outorgado e com limitadas partes em cada polaridade relacional da obrigação.

Como situação exemplificativa, pense-se em um quarteirão formado por diversos lotes de terrenos urbanos, em situação consolidada, integrados à cidade e ocupados, com justos títulos, por prazos superiores ao da usucapião extraordinária (qual seja, 15 anos). Até pouco tempo atrás, a única solução para obtenção de direito real seriam ajuizamentos individuais de ações de usucapião, cada qual representando mais um processo judicial em trâmite, ainda que em cenário de baixa probabilidade de litígio. Contemporaneamente, os interessados podem, cada qual assistido por advogado, requerer usucapião administrativa perante o Tabelionato de Notas local. No entanto, caso a área abranja diversos quarteirões e com grande número de pessoas, já não existe a previsão de um procedimento próprio e adequado.

No hipotético exemplo, cenário muito comum por todo o país, a única normatização existente é administrativa, na forma do Provimento nº. 65/2018 do Conselho Nacional de Justiça, cujo artigo 4º, §11º, que abre possibilidade para que

---

<sup>328</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 35.

seja utilizada uma ata notarial para mais de um imóvel somente no caso de área contígua (possibilitando, em tese, a regularização fundiária por meio de usucapião extrajudicial de no máximo um quarteirão). O ideal seria uma normativa com maiores minúcias procedimentais, prevendo maneiras de aplicabilidade da deontologia notarial (incluindo assessoramento jurídico das partes, atendimento técnico) e um procedimento para que seja feito primeiro o mapeamento do local, preferencialmente de modo planialtimétrico e, após, as atestações de posses localizadas combinadas com as coletas de provas, nos moldes do procedimento de ata notarial de usucapião extrajudicial.

Há também que se falar sobre a adequação da utilização dos espaços das serventias notariais para a promoção ou fortalecimento de políticas públicas de regularização fundiária urbana. A Lei 13.140/2015, centralizadora das políticas públicas de mediação e conciliação no âmbito da administração pública, abriu a possibilidade para o Município criar câmaras de mediação de conflito envolvendo pessoas públicas ou privadas, o que poderá, naturalmente, abranger casos de necessidade de políticas públicas de regularização fundiária. Entretanto, de maneira subsidiária ou mesmo complementar, os tabelionatos de notas também poderiam fornecer suporte material e jurídico para medidas análogas da tentativa de mediação e conciliação voltada para conflitos fundiários, sem prejuízo de comunicar aos órgãos competentes a necessidades de eventuais medidas judiciais de responsabilização.

A terceira proposição vem no sentido de serem elaborados instrumentos que valorizem a participação e a capilaridade dos tabelionatos de notas na política pública de regularização fundiária, devendo ser pensados instrumentos de atuação diferenciados e adaptados a situações multitudinárias. Cogita-se, como possíveis exemplos, (i) a criação de instrumento de democratização da ata notarial de aferição de posse em escala ampliada, para que o próprio notário verifique as posses caso o Município não conte com estrutura capaz para tanto; (ii) a possibilidade de atos de representação, a exemplo de procurações, na qual a população interessada consiga nomear seus representantes próprios para fins de desencadear procedimento de regularização fundiária em nome coletivo, mas de modo que cada indivíduo consiga ser devidamente alertado e cientificado sobre o conteúdo do ato notarial e seus fins; e (iii) a possibilitação de espaços de diálogo conciliatórios institucionais, estendendo



a capacidade de assistência jurídica do tabelião de notas para maior número de indivíduos como forma de acesso ao direito e ao município.

Para as possibilidades de aferição possessória por parte do tabelião de notas, também aplica-se, pelos mesmos fundamentos, a necessidade de adoção de ótica social possessória. Consequentemente, o notário buscará interpretar as posses apresentadas no plano dos fatos de modo a funcionalizar os imóveis, acolhendo casos de posse em situações consolidadas, em que seja apresentado uso misto do imóvel, metragens em desacordo com frações mínimas municipais, dentre outros casos. Ainda, afastando situações de invasões, grilagem ou de mera especulação imobiliária – a cartilha<sup>329</sup> de regularização fundiária do Colégio Registral do Rio Grande do Sul indica a inaplicabilidade da regularização fundiária a situações novas de invasões.

#### **4.3 Diálogos interinstitucionais envolvendo Judiciário, Município e cartórios e a releitura do princípio da rogação notarial e registral**

O princípio da rogação ou instância é aquele que determina que o serviço notarial registral deve ser procurado pelas partes para iniciar a sua atuação, vedando-se o agir de ofício. Em outras palavras, o cartório extrajudicial deve ser instado a agir, mediante rogação das partes ou interessados. A tradicional doutrina notarial e registral aponta como possíveis exceções ao princípio a autotutela através de retificações de erros evidentes ou atos relativos ao domínio público, como é o caso da mudança de denominação de logradouros. O Poder Judiciário, em aspectos processuais, possui idêntica limitação chamada de princípio da inércia, através do qual o processo tem início apenas por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial. A jurisprudência dos tribunais superiores reconhece a possibilidade de deferimento de medidas de ofício somente em casos excepcionais, nos quais fica evidenciada a grande vulnerabilidade da parte beneficiada pela medida<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. **Regularização fundiária urbana**: Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18. 2. ed. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2020. p. 5.

<sup>330</sup> **PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. SALÁRIO-MATERNIDADE. TUTELA ANTECIPADA DE OFÍCIO CONCEDIDA NO ACÓRDÃO. ADMISSIBILIDADE EM HIPÓTESES EXCEPCIONAIS.** 1. Trata-se, na origem, de Ação Declaratória com pedido de condenação ao pagamento de salário-maternidade movida por trabalhadora rural diarista. O acórdão confirmou a sentença de procedência e, de ofício, determinou a imediata implantação do mencionado benefício. 2. As

Recentemente, na Comarca de Tramandaí<sup>331</sup>, Estado do Rio Grande do Sul, foi desenvolvido um procedimento de regularização fundiária por iniciativa do Juízo da Vara Cível, após ser constatado o trâmite de mais de 70 mil processos de execução fiscal em elevado número de ações de usucapião. Na ocasião, a magistrada responsável, Juíza de Direito Laura Ullmann López, promoveu diálogo institucional com o Município para apuração dos cadastros fiscais e dos maiores devedores, bem como, junto ao Registro de Imóveis. Foi constatado que, de fato, muitos compradores e invasores das áreas permanecem “escondidos” atrás dos proprietários registrais (ponto que também será abordado para cogitar a compulsoriedade da regularização fundiária em relação aos ocupantes). Segundo foi noticiado:

---

tutelas de urgência são identificadas como reação ao sistema clássico pelo qual primeiro se julga e depois se implementa o comando, diante da demora do processo e da implementação de todos os atos processuais inerentes ao cumprimento da garantia do devido processo legal. Elas regulam situação que demanda exegese que estabeleça um equilíbrio de garantias e princípios (v.g., contraditório, devido processo legal, duplo grau de jurisdição, direito à vida, resolução do processo em prazo razoável). 3. No caso concreto, o Tribunal se vale da ideia de que se pretende conceder salário-maternidade a trabalhadora rural (boia-fria) em virtude de nascimento de criança em 2004. 4. O Superior Tribunal de Justiça reconhece haver um núcleo de direitos invioláveis essenciais à dignidade da pessoa humana, que constitui fundamento do Estado Democrático de Direito. Direitos fundamentais correlatos às liberdades civis e aos direitos prestacionais essenciais garantidores da própria vida não podem ser desprezados pelo Poder Judiciário. Afinal, "a partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais" (REsp 1.041.197/MS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.9.2009, grifei.) 5. A doutrina admite, em hipóteses extremas, a concessão da tutela antecipada de ofício, nas "situações excepcionais em que o juiz verifique a necessidade de antecipação, diante do risco iminente de perecimento do direito cuja tutela é pleiteada e do qual existam provas suficientes de verossimilhança" (José Roberto dos Santos Bedaque, *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência*, 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, pp. 384-385). 6. A jurisprudência do STJ não destoa em situações semelhantes, ao reconhecer que a determinação de implementação imediata do benefício previdenciário tem caráter mandamental, e não de execução provisória, e independe, assim, de requerimento expresso da parte (v. AgRg no REsp 1.056.742/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 11.10.2010 e REsp 1.063.296/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 19.12.2008). 7. Recurso Especial não provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial nº. 1309137/MG**. Relator Min. Herman Benjamin. Brasília, 08 de maio de 2012. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1309137&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo\\_visualizacao=RESUMO](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1309137&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO). Acesso em: 03 out. 2020).

<sup>331</sup> CAVALHEIRO, Patrícia da Cruz. Descomplica: Magistrada cria projeto de simplificação regularização de imóveis. In: **NOTÍCIASdo TJRS**, Porto Alegre, 07 dez. 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/descomplica-magistrada-cria-projeto-que-simplifica-regularizacao-de-imoveis/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

Para marcar as audiências, a Juíza criou uma carta de intimação genérica, já com data e horário. Esta foi a solução inovadora que ela encontrou para dar andamento ao projeto. Conseguiu que os Municípios e proprietários registrais se comprometessem em entregar as cartas de intimação no imóvel para chamar o ocupante. “Eles sabem quais são os imóveis e, assim, não temos custo e nem precisamos de Oficiais de Justiça. Resolvo a questão da propriedade em primeiro lugar. Com o novo proprietário definido, ele que tem que pagar o imposto. Assim, vou extinguindo, paralelamente, lotes de execuções”. A magistrada diz que o trabalho entre Poder Judiciário, Prefeitura e Registro de Imóveis, fez a diferença. Todos sempre estão representados nas audiências e as decisões são tomadas em conjunto<sup>332</sup>.

Ainda no referido caso, mais da metade dos devedores e executados eram proprietários registrais que haviam efetuado contratos de compra e venda com os ocupantes, mas sem a respectiva escritura pública e sem pagamento de IPTU, prejudicando as finanças municipais por conta de defeitos na correta titulação de propriedade imobiliária urbana. Em suma, a cooperação institucional é essencial para o desfecho de um procedimento de regularização fundiária, pois existem muitos aspectos a serem tratados no procedimento. Deve ser reafirmado, entretanto, que a iniciativa em seara extrajudicial causaria procedimento mais célere para a mesma finalidade, pois o caso em questão apenas foi equacionado depois de longos e dispendiosos litígios executivos fiscais – e, ainda assim, deveu-se, em larga medida, à iniciativa do juízo responsável pelo caso.

Outrossim, Betânia Alfonsin<sup>333</sup> destaca, sobre o tema da cooperação interinstitucional para fins de regularização fundiária, o seguinte:

Outra questão interessante a ressaltar é o esforço que as administrações têm feito para impedir que ocorram despejos em seus territórios. Embora as negociações nas quais a administração municipal aparece como um ator central, capaz de intermediar conflitos envolvendo a posse de terrenos urbanos, não possam ser caracterizadas como um instrumento, muitas Prefeituras têm procurado estabelecê-las. Talvez a exceção seja a Administração do Rio de Janeiro, onde essa prática não foi observada. O objetivo é manter a população no local que ocupou. Assim, algumas prefeituras realizam avaliações imobiliárias e intermedeiam, por exemplo, processos de compra e venda de terrenos ocupados por população de baixa renda e reivindicados junto ao Poder Judiciário. A iniciativa tem mérito na medida em que posseiros e proprietários, dificilmente, sem a intervenção de um terceiro estranho à lide, conseguiriam chegar a uma solução amigável para o conflito possessório. Ao mesmo tempo, essa é uma prática administrativa recente que, junto com a regularização fundiária, vem fazer parte de uma política habitacional de novo tipo. Trata-se do fortalecimento

---

<sup>332</sup> *Ibidem*.

<sup>333</sup> ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE, 1997. p. 260.

da esfera pública não-estatal, com as especificidades da discussão acerca do problema do acesso à terra e à moradia.

Diante de tais subsídios, além de evidenciada a importância da cooperação institucional e a necessidade de sua instrumentalização específica através da criação de espaços de diálogo, torna-se viável propor uma releitura do tradicional princípio da rogação relacionado a atividades notariais e registrais. Não no sentido de que seja relativizado ou de que os serviços notariais e registrais passem a ser prestados de ofício, mas sim que, em determinados casos – mormente em situações irregulares envolvendo população vulnerável –, seja tolerada postura proativa no sentido de promover diálogos interinstitucionais a fim de desencadear procedimento de regularização fundiária urbana. Em especial destaca-se a possibilidade de que o Tabelião de Notas, estrutura cartorial extrajudicial das mais capilarizadas, possa detectar através de simples atendimentos de balcão a tipologia de negócios jurídicos que a população de determinada área busca praticar através de reconhecimentos de firma e de autenticações de cópia. Tais documentos (por mais simplórios que possam parecer em apressada análise) revelam todo um arcabouço social de transações que poderá afetar decisiva e irreversivelmente a configuração do solo urbano.

Uma das possibilidades sugeridas, não como instrumento em si, é da utilização de espaço de diálogo já existente em toda serventia notarial, comumente empregada para obtenção justamente de mediação e de negociações. Além do auxílio à comunidade local e à municipalidade, integra-se de maneira ainda mais eficaz o serviço do cartório de notas à política pública de regularização fundiária, da qual poderão partir medidas concretas para tal finalidade.

Deve ser efetuado esclarecimento adicional à presente proposta, também relativa à atuação notarial nos termos da regularização fundiária em conjunto com o Município, que é a aplicabilidade, ou não, do Provimento nº. 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça, destinado a regulamentar o procedimento de mediação e conciliação em cartórios de forma específica. A teologia do Provimento vem de acordo com os princípios de busca de consensualidade e de celeridade da prestação jurisdicional. Entretanto, a sua sistematização instrumental falhou em termos procedimentais, em termos de acesso e possibilidade das serventias menores praticarem atos de mediação, em termos financeiros – por exemplo, no

Estado do Rio Grande do Sul, apenas um cartório de notas utiliza o referido Provimento<sup>334</sup>.

Diante disso, será viável a criação de um espaço de mediação e conciliação dentro de políticas públicas de regularização fundiária para todo o sistema extrajudicial brasileiro somente se for afastada a aplicabilidade do Provimento nº. 67/2018, ou se o mesmo for revisado a fim de que alcance efetiva aplicabilidade prática. Esta segunda opção somente poderá ocorrer caso os cursos de qualificação exigidos sejam disponibilizados de maneira acessível para todas as serventias (o que contemporaneamente seria possível, de maneira instantânea e gratuita, através das tecnologias de comunicação, ainda mais considerando que praticamente todos os cartórios nacionais estão conectados à rede mundial de computadores) e adotadas medidas de manutenção do equilíbrio financeiro do serviço prestado. Importante atentar-se ao fato de os cartórios extrajudiciais não serem estipendiados pelo poder público, mas dependerem do recolhimento de taxas de emolumentos para sua manutenção e continuidade do serviço público.

O financiamento para manutenção dos serviços extrajudiciais é ponto especialmente sensível e polêmico pois a arrecadação de cada serventia varia de acordo com o fluxo local, sendo previsivelmente muito desigual entre as diversas cidades brasileiras. Se tratando de serviço executado por gestão privada, a única maneira de obtenção de um ato verdadeiramente gratuito é pela instituição de fundos e ressarcimento, criados à semelhança do chamado subsídio cruzado para os contratos de concessão de serviço público (através do qual utilizam-se os superavits obtidos em locais de maior movimento financeiro para possibilitar a interiorização e democratização dos serviços).

A fim de dar base normativa à presente diretriz, é plausível cogitar que o Tabelião de Notas, ao detectar com base em elementos concretos indícios de desenvolvimento urbano irregular, primeiro possua maneiras de verificar se já foram tomadas medidas pertinentes (por exemplo, solicitar informações sobre abertura de eventual inquérito civil) e, caso ainda não, que seja estabelecida via própria para a

---

<sup>334</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Listagem pública do serviços notariais e de registro autorizados para os procedimentos de conciliação e de mediação**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/processos-e-servicos/servicos-extrajudiciais/listagem-publica-dos-servicos-notariais-e-de-registro-autorizados-para-os-procedimentos-de-conciliacao-e-de-mediacao/>. Acesso em: 07 jan. 2020.

abertura de diálogos interinstitucionais com a participação dos diversos atores da comunidade local.

#### 4.4 A presença e a necessidade de bens públicos

Elevada expressão dos ensinamentos de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade, como maneira de efetivamente garantir o usufruto equitativo dos benefícios urbanos, é a presença e a manutenção de bens públicos no zoneamento urbano. Não se cogita uma cidade absolutamente privada, pois serão sempre imprescindíveis equipamentos urbanos e comunitários coletivamente utilizados (ruas de circulação, calçamento, esgotamento sanitário, escoamento pluvial, rede elétrica, etc.). Ainda assim, é recorrente que loteadores faltosos, na tentativa de extrair o máximo de lucro na venda de lotes, sequer busquem diretrizes de loteamento junto à Prefeitura, no intuito de manter áreas públicas fora do empreendimento.

A redação original da Lei 6.766/79 previa o percentual mínimo de 35% de área do loteamento ou desmembramento para equipamentos públicos. Buscando dar maior flexibilidade, tal previsão foi alterada em 1999, adotando-se determinação mais genérica de que a destinação de áreas públicas deveria seguir critério de proporcionalidade, com a seguinte redação:

As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem<sup>335</sup>.

Todavia, fora do estrito âmbito da Lei do Parcelamento do Solo Urbano não existe um regramento específico que trate dos aspectos registrários dos bens públicos, sendo os regulamentos existentes mais voltados à progressiva identificação do patrimônio público, como o caso da Lei 9.636/98 e dos artigos 195-A e 195-B, ambos da Lei de Registros Públicos. O Código Civil tratou de bens públicos, mas apenas de suas definições (como sendo aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público) e possíveis classificações de acordo com o uso.

---

<sup>335</sup> BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020.

Considerando que no período colonial o Brasil era apenas colônia de Portugal, por extensão todas suas terras seriam bens públicos em vez de *res nullius*. Nessa linha, parte da doutrina apontará, inclusive, para uma presunção de que todos bens são públicos. Nesse sentido explica Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>336</sup>:

Partindo do pressuposto de que, quando da descoberta do Brasil, todos os bens eram públicos, do domínio da coroa, e que os mesmos foram passando para o domínio privado mediante concessões, vendas e doações, a conclusão lógica era a de que os únicos títulos que legitimavam a propriedade de particulares sobre os terrenos reservados seriam aqueles filiados a aquisições feitas pelo Poder Público, conforme demonstrou Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (in *RDA* 6/24-40), com base nas leis imperiais e na doutrina.

Entretanto, não parece ser essa a posição mais recorrente na jurisprudência brasileira, a menos que o bem eventualmente disputado seja constitucionalmente atribuído a determinado ente público. Além de o referido entendimento encontra-se sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça nos seguintes termos: “os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União”<sup>337</sup>, o Provimento nº. 65/2018 do CNJ não apresenta qualquer restrição ao pedido de usucapião de imóvel desprovido de registro – apenas menciona que, nesses casos, a matrícula será aberta por ocasião da conclusão do procedimento com decisão favorável por parte do Oficial Registrador de Imóveis.

Além da cognoscibilidade do domínio público e da segurança jurídica que a administração pública obteria com o correto registro de seus bens, a regularização fundiária abrangente de imóveis públicos deve ingressar na política pública sobretudo como demonstração por parte do Estado de que o patrimônio oculto não é um fenômeno desejável para nação brasileira. Embora se tenha mencionado, inclusive com o entendimento sumulado do Superior Tribunal de Justiça de que eventual matrícula de bens públicos e nome para escolar não é oponível a União, que o patrimônio público é dotado de regime jurídico diferenciado e assegurado com bases constitucionais e no interesse público, o correto registro afastaria quaisquer dúvidas oriundas de conflitos de domínio.

---

<sup>336</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1582.

<sup>337</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 406**. Brasília, 08 de agosto de 2012. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017\\_43\\_capSumulas496-500.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_43_capSumulas496-500.pdf). Acesso em: 08 nov. 2020.

A Lei da Regularização Fundiária dedicou dois artigos apenas à temática dos bens públicos, no caso de sobre eles recair procedimento de Reurb:

Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.

Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no **caput** deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário<sup>338</sup>.

Relembrando que a Reurb-S envolverá população predominantemente de baixa renda e a Reurb-E as demais, os artigos limitam-se a abrir a possibilidade da constituição, em última análise, do direito real de propriedade em favor de particulares ocupantes do bem público e de promover acordo em relação a tais bens no caso de ação judicial – nesse caso condicionado à homologação. Adiciona-se a tais disposições o também permissivo do artigo 23, § 4º, pelo qual:

Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária<sup>339</sup>.

Dessa maneira, será preciso que a normatização da política pública de regularização fundiária especifique a localização, a identificação e a correta titulação dos bens públicos da área urbanizada, não relegando a propriedade de bens públicos (os quais, por definição, são uma riqueza que pertence a todo o povo, ainda

<sup>338</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

<sup>339</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020.



que possam ter seus usos restritos em determinados casos) a uma suposta consequência constitucional desprovida de cognoscibilidade *erga omnes*. A correta identificação e titulação pública dos imóveis permitirão maior segurança aos ocupantes, além de auxiliar o poder público em ações possessórias ou reipersecutórias.

De mais a mais, o ordenamento jurídico brasileiro, tanto em termos legais quanto constitucionais, deveria adaptar e sistematizar as normas de regularização fundiária urbana a fim de que se especifique a verdadeira exceção que está sendo criada à usucapião de imóveis públicos, pois a vedação a tal forma de prescrição aquisitiva é clara e veemente na Constituição e no Código Civil como forma de proteção ao patrimônio público. A Lei 13.465/17 aparenta tão somente criar uma nova figura de direito real de aquisição originária, baseada em ocupação qualificada e decurso de tempo, para pretender formar uma exceção à vedação constitucional/legal, o que virar na contramão da segurança jurídica e potencializar a futuros litígios vinculados à aquisição privada de bens públicos.

Como agravante dos problemas sistemáticos supracitados, o entendimento sumulado do Superior Tribunal de Justiça indica a impossibilidade de existência de posse de bem público, sendo tão somente caso de detenção<sup>340</sup>, a qual evidentemente não poderá induzir a usucapião para aquisição da propriedade. A Lei 13.465/17 teve o cuidado de especificar a possibilidade de legitimação fundiária sobre imóveis públicos tão somente “detidos” pelos ocupantes<sup>341</sup>. A eventual mudança de nomenclatura de direito real de aquisição originária de propriedade, no entanto, não é suficiente para que se afaste eventual incompatibilidade com a vedação constitucional à usucapião de bens públicos.

Destarte, a política pública de regularização fundiária, no que tange aos bens públicos, deverá conter duas diretrizes, em cada “momento” do bem público em

---

<sup>340</sup> STJ, Súmula 619: “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Súmula nº. 619**. Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>341</sup> Lei 13.465/17, “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016”. (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).

cada caso concreto: (i) para o caso de loteamentos irregulares que necessitam do ingresso de mais bens públicos, especialmente na forma de equipamentos urbanos<sup>342</sup> ou comunitários, é preciso um procedimento centralizado e coerente que possibilite a implantação de tais bens, sua individualização e seu registro – além da cobrança dos custos de implantação do loteador faltoso, lembrando que a regularização fundiária tem frequente origem em uma situação irregular; e (ii) caso sejam bens públicos transmitidos para particulares, o ordenamento jurídico brasileiro precisa ser corretamente adaptado para a recepção de tais exceções à prescrição aquisitiva, enquanto aquisição originária, dos bens públicos, o que apenas será possível com as respectivas reformas legais e constitucionais – por mais que se concorde com a existência de hipóteses de usucapião de bens públicos.

#### **4.5 Incompatibilidade da limitação temporal com a permanência da política pública**

Se o intuito legislativo ou normativo ocorrer no sentido de formar uma política pública permanente, eventual restrição temporal de instrumento criado para fins de regularização fundiária poderá acarretar problemas. Na derogada Lei 11.977/09, no tocante ao instituto chamado por João Pedro Lamana Paiva<sup>343</sup> de regularização fundiária inominada, dedicada aos antigos loteamentos formados antes de 1979 (data da Lei do Parcelamento do Solo Urbano), o mesmo problema de temporalidade existia. A grande dificuldade dessa modalidade de regularização fundiária residia na prova da antiguidade do loteamento para fins de adequação à hipótese legal prevista. Para tanto, o referido autor cogitava em meios de prova documental como lançamentos tributários, leis de oficialização de vias e logradouros pela municipalidade, autos de processos administrativos, instrumentos com firmas

---

<sup>342</sup> Considerando os conceitos legislativos da Lei 6.766/79, “Art. 2º [...] § 5º - A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. [...]. Art. 4º [...] § 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.” (BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-1979-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020).

<sup>343</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. **Procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

reconhecidas até o final de 1979, ou atos com registro em cartório de Títulos e Documentos.

Seguindo a linha da limitação temporal, a Lei 13.465/17 prevê prazo limite para uso dos instrumentos mais recentes de regularização fundiária para ocupações efetivadas até 22 de dezembro de 2016<sup>344</sup>. O mesmo também ocorreu com a concessão de uso especial para fins de moradia da Medida Provisória 2.220/01, que inicialmente previa o benefício apenas para ocupações até 30 de junho de 2001 e depois foi prorrogada até 22 de dezembro de 2016. Tal prorrogação, de quase 15 anos, demonstra a ineficácia da fixação isolada de um prazo para o uso de instrumentos urbanos. Ademais, considerando que já se passaram quase cinco anos do prazo limite, haveria tempo para, em tese, a configuração de novos loteamentos irregulares cujo único procedimento possível voltaria a ser as usucapiões urbanas especiais, singulares ou coletivas, esvaziando desnecessariamente as novas ferramentas fundiárias da Reurb.

A intenção do legislador, ao fixar prazo limite, foi de restringir o alcance dos institutos regularizadores a fim de que não sirvam de estímulo para que loteamentos irregulares continuem a se proliferar, pensando em obter, no futuro, procedimento benéfico de regularização fundiária usando um instrumento permanentemente posto à disposição do cidadão. Entretanto, a responsabilização de loteadores criminosos deve ocorrer independente de qualquer procedimento regularizatório, além de evidentemente se tratarem de esferas jurídicas totalmente diversas. Um prazo máximo apenas teria eficácia se acompanhado de uma série de outras medidas que garantiriam a desnecessidade da continuação da política pública de regularização fundiária, cenário inviável em um país de dimensões continentais e assolado por desigualdade social e irregularidade urbanística.

Muito mais eficiente para o combate à impunidade de loteadores faltosos serão instrumentos perenes de fiscalização e de diálogo institucional (os quais também serão adiante abordados), liberando a utilização de instrumentos urbanísticos de amarras temporais arbitrárias e as quais, concretamente, dificultam

---

<sup>344</sup> Lei 13.465/17, Art. 9º, “§ 2º - A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.” (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).

sobremaneira a operacionalização dos institutos – dado que gera a necessidade de mais provas e averiguações no tocante à antiguidade da ocupação previamente à determinada data.

Assim, para a eficiente formação de uma política pública e para o estabelecimento de instrumentos duradouros – ressaltando o aproveitamento de institutos jurídicos históricos como é o caso da usucapião – a formação normativa, seja em âmbito regulamentar, seja no legislativo, não deve adotar limitações temporais de maneira isolada. É razoável estabelecer um limite apenas se existirem outras medidas paralelas eficazes no sentido de coibir a proliferação de mais situações de irregularidade, o que não foi o caso na Lei 13.465/17.

#### **4.6 Gravames imobiliários**

Apesar da atuação extrajudicial constituir procedimento administrativo e ser procedimento mais célere, o Oficial Registrador de Imóveis não poderá revisar o conteúdo de uma decisão judicial, mas tão somente qualificá-la para observância de princípios instrumentais previstos nas normas administrativas emanadas pela própria Corregedoria-Geral da Justiça. Ainda, a existência de outras restrições administrativas poderão gerar atos não sindicáveis pelo Registro Público. Ocorre que a Lei 13.465/17 não fez referências a tal fenômeno, apenas limitando-se a referir que o instrumento central (no caso, a legitimação fundiária) constitui forma originária de aquisição da propriedade, o que, em teoria, causaria extinção automática de gravames para que os legitimados finais recebam os imóveis liberados. De outro lado, a aplicação direta de tal construção teórica da aquisição originária/derivada da propriedade imobiliária poderia gerar desrespeito à decisão judicial ou administrativa, ou mesmo a inefetividade de eventual crédito.

A recente normatização da usucapião extrajudicial, através do Provimento nº. 65/17 do CNJ, adotou solução simplória, consistente em possibilitar o registro da usucapião mesmo diante da existência de gravames, contanto que esses sejam preservados e que o interessado busque individualmente as extinções das restrições existentes<sup>345</sup>. Apesar de a normativa não especificar o procedimento a ser tomado,

---

<sup>345</sup> Lei 13.465/17, “Art. 21. O reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel matriculado não extinguirá eventuais restrições administrativas nem gravames judiciais regularmente inscritos. § 1º A parte requerente deverá formular pedido de cancelamento dos gravames e restrições

no âmbito prático, o oficial registrador de imóveis deverá efetivar a chamada averbação de transporte dos gravames para a nova matrícula imobiliária aberta por ocasião da usucapião administrativa. De fato, por mais que a doutrina considere a usucapião uma forma de aquisição originária da propriedade imobiliária, tendente a extinguir ônus e gravames oriundos da anterior relação proprietária, a transformação do procedimento em extrajudicial não logrou êxito em adaptar teoricamente essa nova realidade.

A construção doutrinária da usucapião clássica era pensada em sua efetivação a partir do Juízo, braço do Poder Judiciário que teria o poder de extinguir gravames – com a ressalva de que, ainda assim, poderiam existir conflitos entre juízos diversos, por exemplo em um caso no qual o Juízo estadual determinasse a usucapião de um imóvel sob penhora federal ou trabalhista. A questão não possui equacionamento simples, mas certamente a lei de regularização fundiária não poderá se furtar de enfrentá-la, ao menos como forma de estabelecer um norte de aplicação de procedimento extrajudicial.

Em outras palavras, a preocupação da nova Lei de Regularização Fundiária foi no sentido de tentar criar um instituto único e diferenciado diverso da usucapião para fins de não incidência da vedação constitucional no caso de bens públicos, para que, no caso de bens particulares, aplique-se a teoria da aquisição originária sem cogitar em direitos eventuais credores. Das poucas normativas efetivamente preocupadas em sistematizar a temática dos possíveis gravames imobiliários, o Projeto Gleba Legal – aplicando-se as ressalvas observadas anteriormente no tocante à simplicidade do procedimento, caracterizado como parciais extinções de condomínio titulado – possui artigo no qual buscou solucionar a maior parte dos possíveis ônus e restrições que possam se encontrar no imóvel. *In verbis*:

Art. 762 – Na eventualidade da incidência de cláusulas, ônus ou gravames sobre a parcela objeto da localização ou retificação, serão observadas as providências abaixo.

I – no caso de hipoteca, não será necessária a anuência do credor hipotecário; todavia, o Registrador de Imóveis comunicará a ele a realização do registro da localização da parcela;

---

diretamente à autoridade que emitiu a ordem. § 2º Os entes públicos ou credores podem anuir expressamente à extinção dos gravames no procedimento da usucapião.” (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).

II – no caso de penhora, não será necessária prévia autorização judicial para o registro e/ou retificação, mas o Registrador comunicará o fato ao juízo, por ofício;

III – no caso de penhora fiscal em favor do INSS, havendo o devedor ofertado o imóvel em garantia da dívida, não será admitida a localização da gleba sem a expressa anuência daquela autarquia, uma vez que perdida a disponibilidade do bem na forma do art. 53 da Lei nº 8.212/91;

IV – no caso de anticrese, indispensável a anuência do credor anticrético;

V – no caso de propriedade fiduciária, a localização da parcela será instrumentalizada, em conjunto, pelo credor e pelo devedor;

VI – no caso de usufruto, a localização será obrigatoriamente firmada pelo nu-proprietário e pelo usufrutuário;

VII – no caso de indisponibilidade por determinação judicial ou ato da administração pública federal, não será admitido o processamento, uma vez que consistente em ato de disposição;

VIII – na hipótese de estar a parcela sob arrolamento, medida de cautela fiscal, possível o registro da localização, mediante imediata comunicação pelo Registrador ao agente fiscal;

IX – no caso da incidência de outros ônus, cláusulas e gravames não expressamente previstos neste artigo, será aplicada a regra de qualificação inerente às escrituras públicas de divisão<sup>346</sup>.

A redação adotada pela Lei 13.465/17, artigo 23<sup>347</sup>, foi simplificada em demasia e sequer cogitou hipóteses mais graves como o caso do bloqueio<sup>348</sup> de matrícula, causando insegurança e falta de sistematização adequada para o correto procedimento do registro Imobiliário. A correta solução para casos individuais será matéria intrincada dentre áreas jurídicas registral, processual e do direito material pertinente (que poderá ser de cunho privado ou público, até mesmo tributário).

No entanto, a segurança jurídica necessária para operabilidade do mercado imobiliário e para o correto deslinde de um procedimento de regularização fundiária urbana demandará que eventual reforma legislativa ou elaboração normativa

<sup>346</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>347</sup> Lei 13.465/17, Art. 23, “§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.” (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).

<sup>348</sup> Lei 6.015/73, Art. 214, “§ 3º - Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel. § 4º - Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio.” (BRASIL. Lei de Registros Públicos (1973). **Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015consolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015consolidado.htm). Acesso em: 10 out. 2020).

esclareçam a extensão dos poderes do oficial de registro de imóveis e da entidade municipal no tocante à gênese e ao registro dos direitos de propriedade individuais dos ocupantes. Cada espécie de gravame restrição em mobiliários terão regimes próprios, que poderão ser desde uma hipoteca de crédito privado até a total indisponibilidade causada por uma penhora de crédito federal.

A solução adotada pelo Conselho Nacional de Justiça na elaboração do Provimento nº. 65/2017, no sentido de simplesmente manter os gravames diante de uma usucapião extrajudicial e gerar o seu transporte para nova matrícula, valoriza a segurança jurídica de eventuais credores e terceiros alheios ao procedimento, porém também está em descompasso com aquilo que a doutrina ensina sobre aquisição imobiliária originária da propriedade. É preciso seguir o exemplo da normativa que criou o projeto Gleba Legal, prevendo possíveis gravames imobiliários e as suas consequências.

Como exemplo de gravame cuja extinção deveria ser possível pelo meio administrativo, cite-se uma antiga hipoteca perempta, caso extremamente comum que permanece sem solução normativa adequada, apesar de parcela da doutrina especializada afirmar que tal hipoteca poderia ser extinta mesmo de ofício – entendimento que não encontra abrigo na Lei de Registros Público, a qual restringe a extinção hipotecária<sup>349</sup>. Francisco Eduardo Loureiro<sup>350</sup> defende essa possibilidade de extinção de ofício:

O prazo de 30 anos é de natureza decadencial, de forma que não se aplicam as causas impeditivas, suspensivas e interruptivas atribuídas à prescrição. Escoado o prazo, a hipoteca se extingue de pleno direito, ainda antes do cancelamento junto ao registro imobiliário, cujo efeito é meramente regularizatório, a ser pedido pelo interessado ao oficial. [...] a perempção autoriza o cancelamento da hipoteca de ofício pelo registrador.

De outro lado, como possível exemplo de gravame imobiliário que não deveria ser extinto por procedimento extrajudicial, cita-se a penhora, por se tratar de

---

<sup>349</sup> Lei 6.015/73, “Art. 251. O cancelamento de hipoteca só pode ser feito: I - à vista de autorização expressa ou quitação outorgada pelo credor ou seu sucessor, em instrumento público ou particular; II - em razão de procedimento administrativo ou contencioso, no qual o credor tenha sido intimado (art. 698 do Código de Processo Civil); III - na conformidade da legislação referente às cédulas hipotecárias.” (BRASIL. Lei de Registros Públicos (1973). **Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015consolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015consolidado.htm). Acesso em: 10 out. 2020).

<sup>350</sup> CLÁPIS, Alexandre Laizo; ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coords.). **Lei de registros públicos**: comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1238.

verdadeira individualização do procedimento de execução, não cabendo ao poder executivo municipal ou à qualificação administrativa do registrador de imóveis causar a reforma ou extinção de uma decisão de magistrado.

#### 4.7 Interoperabilidade e criação de cadastro unificado

A normativa administrativa nacional, ao longo dos últimos anos, demonstrou valorização e proatividade no tocante à interoperabilidade do sistema extrajudicial com a criação das centrais informatizadas, possibilitando documentação nacional de indisponibilidades, atos de registro civil, atos de tabelionatos de notas, buscas nacionais de imóveis, dentro outros. A primeira central veio, ainda, em 2012, a chamada Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENSEC), que hoje conta com diversos módulos de operação, além de ser acessível a outros órgãos públicos para a pesquisa de atos de seus interesses. Em relação à regularização fundiária, a despeito de sua monumental importância para o desenvolvimento e recuperação das cidades, ainda não foi projetado um cadastro interoperável em âmbito nacional.

A elaboração de um banco de dados unificado também para fins de regularização fundiária guarda várias potencialidades nessa esfera, incluindo a avaliação dos beneficiários para guarda da correta aplicação da lei, maior controle sobre números de procedimentos e de beneficiados, bem como suas localidades. A finalidade principal da formação de um cadastro unificado será acessória à política pública, inserindo-se no ciclo na medida em que auxilia o planejamento de medidas e a avaliação do progresso. Não haverá que se cogitar substituição das atividades desempenhadas pelo cadastro, o qual meramente conterá dados simplificados dos atos. Ensina Janriê Reck<sup>351</sup>:

Apesar desta constatação, não se visualiza, até então, possíveis substitutos tecnológicos aos instrumentos jurídicos tradicionais que programam as políticas públicas de planejamento, gestão e disciplina urbanísticas, vez que, a utilização dos novos mecanismos de cidades inteligentes, tem sido utilizados como apoio para melhorar a efetividades dos instrumentos já existentes. De qualquer forma, fica a ressalva de que se trata de um tema

---

<sup>351</sup> RECK, Janriê Rodrigues; VANIN, Fábio Scopel. O Direito e as cidades inteligente: desafios e possibilidades na construção de políticas públicas e planejamento, gestão e disciplina urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 464-492, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39618/33502>. Acesso em: 02 dez. 2020.



em aberto, complexo e situado em uma realidade de contingência, sendo necessário destacar que o dinamismo da tecnologia tende a produzir resultados que podem ser imprevisíveis, ou mesmo, que avanço do uso da tecnologia como apoio seja suficientemente capaz de substituir os instrumentos hoje existentes no direito.

Certo é que ferramentas que possibilitem a avaliação de desempenho da política pública e seu impacto social serão imprescindíveis para o progresso e para melhorias. Através de seus dados, as ciências jurídicas e sociais poderão paulatinamente esclarecer os fatores de urbanização que mais colaboram para o desenvolvimento da cidade – fatores ainda não muito bem esclarecidos, conforme entendimento anterior de Alain Durand-Lasserve<sup>352</sup>. Entretanto, é de suma importância que esforços sejam mantidos no sentido de possibilitar tais coletas de informações fáticas urbanas, conforme defende o mesmo autor:

Because tenure security is a key component in the design and implementation of tenure formalisation programmes and projects, appropriate assessment and evaluation tools must be developed in order to define an operationally relevant and comparable measure of tenure security, combining qualitative and quantitative information collected at national, urban and settlement levels. A security of tenure indicator should enable the identification of trends and dynamics at city or settlement level over time and establish international comparisons. It should also be borne in mind that lessons learnt from pilot projects are not always replicable. Particular attention must be paid to scaling up issues, and to the prerequisites for shifting from projects to citywide or nationwide programmes<sup>353</sup>.

Primeiro, diante do que foi fundamentado, propõe-se a criação de um cadastro unificado das políticas públicas de regularização fundiária através do qual seja possível verificar o número de procedimentos efetuados, o número de imóveis resultantes, o número de ocupantes beneficiados pela titulação e, na medida do possível, a quantidade de habitantes para verificação do adensamento populacional e da disponibilidade de serviços públicos na região. Em módulo reservado, propõe-se ainda que o cadastro permita a consulta por parte de entes municipais, Poder

---

<sup>352</sup> DURAND-LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. **The formalisation of urban land tenure in developing countries**. [s.l.], 14 apr. 2007. [paper]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Alain\\_Durand-Lasserve/publication/228681073\\_Urban\\_Land\\_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alain_Durand-Lasserve/publication/228681073_Urban_Land_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf). Acesso em: 02 dez. 2020.

<sup>353</sup> DURAND-LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. **The formalisation of urban land tenure in developing countries**. [s.l.], 14 apr. 2007. [paper]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Alain\\_Durand-Lasserve/publication/228681073\\_Urban\\_Land\\_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alain_Durand-Lasserve/publication/228681073_Urban_Land_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf). Acesso em: 02 dez. 2020.

Judiciário, notários e registradores, a fim de possibilitar a efetiva fiscalização da antiga regra da usucapião especial e dos procedimentos de regularização fundiária, segundo a qual uma mesma pessoa não pode ser beneficiada duas vezes pela referida política pública – sendo que a efetiva fiscalização dessa regra, até o presente momento, é feita através de mera declaração da pessoa.

No Estado de São Paulo já existe iniciativa nesse sentido, apresentando um cadastro online de acesso instantâneo e gratuito, onde é possível consultar o número de regularizações fundiárias ocorridas, a cidade, o estado e a data do procedimento<sup>354</sup>. Entretanto, os outros estados ainda não promoveram iniciativas similares (sendo evidentemente mais eficaz um cadastro único para todos os estados, à semelhança do portal de transparência dos serviços extrajudiciais, criado pelo Conselho Nacional de Justiça, que concentra arrecadações, endereços, contatos e titulares de todos os cartórios do país). Outrossim, conforme críticas tecidas anteriormente em relação às coletas de dados sobre o próprio Projeto More Legal, a mera menção ao número de procedimentos efetivados durante certo espaço de tempo não permite dimensionamento mais preciso sobre a efetiva questão ou melhoria urbana envolvida, pois as regularizações poderão ser exageradamente diferentes entre si – capazes de variar entre titulações de um número limitado de parcelas, até bairros inteiros envolvendo toda uma comunidade urbana. É preciso que os cadastros eletrônicos e números sejam adaptados a essa particular necessidade das regularizações fundiárias

Dessa forma, considera-se necessário que exista monitoramento periódico das áreas regularizadas, a fim de que se integre o cadastro de imóveis regularizados com indicadores estatísticos pertinentes. Dentre os principais pontos de interesse estarão a manutenção de serviços públicos, os níveis econômicos locais, matrículas de estudantes, indicadores de saúde, dentre outros. Segue-se, assim, a linha de integração institucional, que contemporaneamente será possível com o uso das tecnologias de informação, ainda que possam ser reservadas e com menos publicidade as informações sobre ocupações específicas.

---

<sup>354</sup> REGULARIZAÇÃO Fundiária. In: **Registradores**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.registradores.org.br/RF/fmGraficos.aspx>. Acesso em: 02 dez. 2020.

#### 4.8 Comunicação interinstitucional sigilosa

O cenário urbano no qual é necessária a regularização fundiária evidencia frequentemente outro fenômeno: a promoção de empreendimentos imobiliários irregulares. Independente das possíveis críticas à excessiva abertura das condutas criminosas descritas ao artigo 50 da Lei 6.766/79, a intenção do legislador ao criminalizar tais condutas é permitir o combate efetivo a um tipo de patologia urbana que causa os mais variados efeitos deletérios em direitos fundamentais. Ora, a cidade regular está diretamente ligada aos mais variados aspectos das faculdades humanas, portanto a promoção de loteamentos irregulares constitui conduta criminosa de particular gravidade – ainda pior, de difíceis prevenção e resgate.

O principal ator público responsável por investigação e persecução criminal dos crimes de parcelamento irregular e de responsabilização dos loteadores faltosos é o Ministério Público. Na linha daquilo que já foi exposto, especialmente quanto às características do atual sistema extrajudicial brasileiro, melhores ferramentas para colaboração dos cartórios geraria um decisivo impacto e facilitariam sobremaneira a possibilidade de o Ministério Público apurar fatos sociais que possam indicar loteamentos irregulares em formação.

Efetivamente, não é adequado conceber a política pública de regularização fundiária isolada de outros instrumentos de fiscalização, persecução e punição dos agentes responsáveis pelas situações de loteamentos irregulares. O efetivo equacionamento da caótica situação urbana brasileira não ocorrerá em um momento singular, mas será fruto de uma lenta e gradual construção institucional e colaborativa dos diversos agentes responsáveis.

Assim, propõe-se o estabelecimento de uma ferramenta de comunicação interinstitucional entre o sistema extrajudicial e o Ministério Público, a qual poderia ser cogitada como um módulo de eventual cadastro digital de regularizações fundiárias, voltado à profilaxia, ou como um novo módulo para a já consolidada e conhecida CENSEC (frise-se que o Ministério Público já tem acesso a essa Central para auxílio em investigações). As referidas comunicações devem ser possibilitadas em duas vias: dos cartórios para o Ministério Público e vice-versa. Entretanto, uma importante característica em relação à eficácia e à sistemática do serviço é a manutenção do sigilo dessas comunicações.

Na realização do seu mister, o sistema extrajudicial brasileiro qualifica, em maior parte, documentos apresentados e vontades emanadas presencialmente, não sendo possível profundas e diversificadas diligências antes da efetiva prática de ato jurídico. Veja-se que no âmbito de uma regularização fundiária seria plenamente possível que uma unidade singular estivesse buscando a própria regularidade, independentemente do todo irregular, ocasião na qual não seria razoável promover o trancamento de um ato para desencadear o início da investigação de um cenário amplo no qual está inserido (e mesmo porque a investigação caberá ao Ministério Público ou a Polícia Civil). Ademais, é plenamente possível e comum que a própria pessoa do loteador criminoso (ou eventual mandatário cúmplice) esteja buscando a prática de atos notariais e registrais, os quais manteria ocultos caso desconfiasse da efetiva investigação.

A ferramenta de comunicação interinstitucional proposta terá dois objetivos centrais. Primeiro, permitir comunicação instantânea e sigilosa sobre potenciais situações suspeitas, principalmente entre o sistema de cartórios e o Ministério Público, preservando as competências de ambos os órgãos e evitando que meros indícios ou suspeitas, eventualmente não confirmados, sejam levados prematuramente a conhecimento público. E segundo, possibilitar que o *Parquet* informe os serviços notariais registrais sobre situações potencialmente criminosas, como o caso de uma área sobre a qual pendem Inquérito Civil para esclarecimentos, mas já presentes fortes indícios de tentativa de parcelamento irregular de solo – maior eficácia para o artigo 853<sup>355</sup> da Consolidação Normativa Notarial e Registral, anteriormente reputado como cláusula geral de qualificação notarial e responsável pelo minucioso exame de todos os atos, até mesmo do aparentemente simples reconhecimento de firma.

Atualmente, a nível nacional, existe uma experiência muito similar a que está sendo proposta nesse âmbito, que é aquela criada pelo Provimento nº. 88/2019 do CNJ e que justamente elaborou uma ferramenta interinstitucional de comunicação sigilosa de operações suspeitas de envolvimento em lavagem de dinheiro. Tais

---

<sup>355</sup> CNNR/RS, “Art. 853 – Os Tabeliães só poderão lavrar ou autenticar, inclusive através de reconhecimento de firmas, atos conformes à lei e ao Direito.” (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020).

comunicações seguem a linha daquilo que foi proposto, pois são realizadas sem o conhecimento das partes envolvidas (evitando, portanto, acusações injustas ou o que eventual praticante de ilícito seja alertado). Tais comunicações não constituem em si qualquer tipo de acusação, mas tão-somente um repasse de informação para que o órgão competente tenha condições e conhecimento suficiente para desencadear procedimento investigatório.

Apesar de excepcionarem a regra das tradicionais representações públicas mais formais, trata-se de instrumento de grande utilidade. Segundo dados do Colégio Notarial, o número de comunicações ao COAF feitas pelo sistema extrajudicial supera em muito as comunicações oriundas de bancos e da Receita Federal (segundo a Associação Nacional de Notários e Registradores, entre fevereiro e abril de 2020 foram feitas 132.855 comunicações<sup>356</sup> dos cartórios ao COAF).

#### **4.9 Possibilidade de participação de notários e registradores em procedimentos em curso na forma de *amicus curiae***

Em adição à comunicação institucional meramente administrativa, foi visto que a necessidade de promoção de política pública de regularização fundiária poderá ocorrer apenas após iniciado processo judicial, depois da devida instrução processual comprovar que, de fato, determinada parcela do urbano necessita da política pública. A possibilidade da manifestação notarial e registral não se esgota completamente na via extrajudicial. A recente normativa administrativa criou possibilidade análoga para o procedimento de dúvida registral, *in verbis*:

Art. 445 – O Juiz Diretor do Foro ou da Vara dos Registros Públicos, nos procedimentos de suscitação de dúvida, antes da prolação da sentença, poderá admitir a intervenção espontânea do tabelião de notas que lavrou o ato notarial objeto da qualificação registral, solicitando, por despacho irrecurável, de ofício ou a requerimento do interessado, a manifestação do notário, no prazo de 15 (quinze) dias. Parágrafo único – A intervenção do tabelião tratada no *caput* independerá de representação do tabelião de

---

<sup>356</sup> CARTÓRIOS superam bancos em comunicações de ações suspeitas ao Coaf. *In*: ANOREG/BR. **Clipping – Poder 360**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2020/05/15/clipping-poder-360-cartorios-superam-bancos-em-comunicacoes-de-acoes-suspeitas-ao-coaf/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

notas por advogado, assim como do oferecimento de impugnação, e não autoriza a interposição de recurso<sup>357</sup>.

Nada impede, em tese, que se busque parecer de notários e registradores em procedimentos tendentes a promover regularização fundiária ou investigar cenários de possível fraude à Lei do Parcelamento do Solo Urbano, pois constituem situações complexas e que, frequentemente, apresentarão partes regulares e partes irregulares. Por exemplo, cogite-se casos de imóvel com parte urbana e parte rural em virtude de lei de zoneamento municipal, onde parte dos condôminos sejam herdeiros e parte sejam efetivos ocupantes irregulares. A intervenção da instituição extrajudicial local possibilitará maior esclarecimento da situação, bem como avaliação da possibilidade de desencadear a política pública de regularização fundiária pertinente (considerada aqui *lato sensu*, pois muitos dos instrumentos da política pública são de índole privada e, por vezes, realizáveis de maneira célere diretamente em tabelionato de notas).

Propõe-se, portanto, que seja reconhecida a capacidade jurídica de notários e registradores manifestarem-se diretamente nos autos de processo ou procedimento judicializado atinente à regularização fundiária, semelhante ao que se possibilitou em dúvidas registrárias, dispensada assistência de advogado. Tal participação não configura atribuição de capacidade postulatória, pois se daria em nome próprio, além da incompatibilidade das funções notariais e registrais com aquelas da advocacia. O mesmo raciocínio poderá ser cogitado para procedimentos diversos, mas que envolvam atos para cuja especialização seja imprescindível o estudo notarial e registral, a exemplo de compra e venda, testamentos, protestos, notificações, dentre outros que estejam sendo questionados em Juízo, sendo essa ferramenta aplicável para casos diversos do procedimento de regularização fundiária.

#### **4.10 Dinamicidade burocrática e valorização qualificativa notarial e registral**

Conforme anteriormente conceituado, determinados requisitos qualificativos estabelecidos com vistas à segurança jurídica invariavelmente submeterão os

---

<sup>357</sup> RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

interessados a determinados percalços burocráticos legalmente estabelecidos. A burocracia pode ser vista como uma técnica de gestão na qual não há necessariamente busca por interesses econômicos ou lucrativos, mas sim pelo prestígio de outros valores juridicamente relevantes, a ser exercida com impessoalidade administrativa para que requisitos de validade de um ato jurídico sejam prescrutados em cada caso.

No caso do crescimento urbano, o Poder Legislativo brasileiro impôs pesada gama de requisitos burocráticos para os principais atos registrais relacionados ao adensamento urbanístico através de empreendimentos imobiliários, quais sejam, o loteamento e a incorporação imobiliária. Essa técnica de gestão será adotada para que se prestigiem a segurança jurídica e a imparcialidade, sendo que todo e qualquer empreendedor será submetido ao mesmo procedimento e para os mesmos critérios de qualificação. A irregularidade urbana advirá da inobservância de tais requisitos, que poderá ser total ou parcial, cuja gravidade variará em cada caso concreto.

Elemento inafastável e pouco cogitado, nesse mister, é o da complexidade dos atos jurídicos efetivados, ainda mais considerando o objetivo final que é a regular formação daquilo que a Lei e a Constituição pretendem como urbano. A elaboração de políticas públicas não pode se furtar de uma análise burocrática (em termos de requisitos), de maneira que a simples adoção de discurso político “contrário à burocracia” não será capaz de promover mudanças necessárias quando se busca a concretização de determinado valor constitucional. Nas palavras de Rogério Gesta Leal<sup>358</sup>:

Isto é ainda mais grave quando se sabe que a burocracia pública faz derivar sua complexidade tanto da diversidade de tarefas que assume como do fato de que atua enquanto parte integrante do sistema político, constituindo-se como elemento necessário na elaboração e execução das políticas públicas; quer dizer, ela se afigura como componente formal e material da estrutura político-governamental preordenada à tomada de decisões. Daqui advém a conclusão de que não é possível compreender a administração pública burocrática divorciada do tema das políticas públicas, pois fenômenos inter-relacionados que autorizam a tese de que a Teoria da administração pública é também uma Teoria Política que merece aprofundamento teórico fundacional. Isso autoriza a percepção de que, enquanto tipo ideal e antes de tudo, a burocracia é uma forma de

---

<sup>358</sup> LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 172.

organização humana baseada na racionalidade de correspondência entre os meios e os fins que se quer alcançar, com o fito de garantir a máxima eficiência (cujo conceito também é problemático) possível nesta trajetória. Agora, para além disto, também este tipo ideal está localizado histórica e politicamente, sofrendo as intempéries do evoluer social, e com elas interagindo, por vezes dando protagonismo às disfuncionalidades e desajustes destas relações todas (geradoras de injustiças sociais e ilícitos corruptivos).

Os requisitos burocráticos, ou suas dispensas e relativizações, são decisão prévia a respeito de um ato jurídico e, em cenário de regularização fundiária, devem ser formados pensando nos eventuais possíveis problemas que causaram a irregularidade. Aqui a grande dificuldade reside em antecipar quais problemas são passíveis de ocorrer – como se disse, podem ser de toda sorte. Análises de jurisprudência e o constante diálogo institucional colaboram para a finalidade de estabelecer maneiras efetivamente seguras de se criar facilidades burocráticas. Foi assim que se criou a primeira versão do Projeto More Legal, ou seja, como uma maneira preordenada de remediar irregularidades de solo urbano.

Como se viu na esteira do More Legal, o diálogo institucional possibilitou ampliação da visão do Estado sobre os rumos a serem tomados na política pública de regularização fundiária. Todavia, deve ser reconhecido que a própria política pública de regularização fundiária conterà também seus requisitos burocráticos peculiares. Por exemplo, por mais que a regularização fundiária se digne a facilitar um registro de loteamento irregular, o artigo 35<sup>359</sup> da Lei 13.465/17 arrola dez requisitos documentais complexos para a validade de um projeto de regularização fundiária, além de outros requisitos continuativos nos artigos seguintes. Percebe-se

---

<sup>359</sup> Lei 13.465/17, “Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.” (BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020).



a dificuldade que o legislador terá para, ao mesmo tempo, flexibilizar requisitos burocráticos e promover uma urbanização que cumpra a contento os direitos fundamentais sociais.

Anteriormente mencionado, no tocante à elaboração de normas administrativas, a grande vantagem de sua utilização dinâmica reside na simplicidade de gênese, posto que se destina a direcionar o cumprimento da Constituição e da legislação. Hoje, o diálogo, que no passado se fazia mediante morosos debates, muitas vezes ocorrendo apenas sob intermediação institucional, pode ocorrer de maneira célere através de comunicações eletrônicas de propostas ou de comunicações. Como se viu, a elaboração de um ato notarial não é esgotada em um único momento, mas é dependente de qualificação jurídica. Leonardo Brandelli<sup>360</sup> chama de estudos de antecedentes notariais, esse procedimento, no qual, não raro, deparam-se os agentes extrajudiciais com situações não previstas em normas ou previstas de maneira anacrônica – lembre-se, por exemplo, que a própria Lei de Registros Públicos data de 1973. Nas palavras do autor:

A norma jurídica é geral e abstrata, abrange uma série de situações hipotéticas, que poderão vir a ser por ela engolidas ou não, conforme se concretizem. Nesta operação, o notário pensa o caso particular como contido na norma geral e abstrata, ensaia inscrevê-lo em seu esquema, e logo, conforme ao resultado, positivo ou negativo, de tal confrontação, qualifica a situação submetida a seu ditame: emite sua qualificação. Mediante esta operação, o agente, que até agora vinha acumulando observações, se situa com clareza diante do caso: faz seu diagnóstico, porém sem entrar ainda no tratamento, sem emitir opinião acerca de quais são, a seu critério, as soluções que mais se coadunam com o fim perseguido pelos particulares que o consultam<sup>361</sup>.

Propõe-se, nessa linha, que central eletrônica de regularizações fundiárias contenha comunicação com órgãos normativos e de correição dos serviços extrajudiciais, permitindo intercâmbio de informações, reuniões em ambientes virtuais e, até mesmo, a fiscalização. Através das verificações práticas e fáticas que os cartórios, capilarizados em todo o território da federação, obtiverem será possível a antecipação dos mais diversos casos urbanísticos que demandam normatização, que poderá ser elaborada de maneira prévia ao surgimento de processos. A proposição vem no sentido de valorizar a qualificação do oficial registrador e do

---

<sup>360</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p. 320.

notário a fim de que, de maneira fundamentada, seja possível que os órgãos normativos fomentem e regulem a política pública permanente, evitando que a mesma perca, paulatinamente, a sua importância no decorrer do tempo.

Possibilita-se, assim, que a Consolidação Normativa Notarial e Registral seja alterada dinamicamente e de maneira dialógica, aplicando-se o mesmo a eventuais mudanças legislativas que inevitavelmente surgirão. Trata-se de emprestar dinamicidade a procedimento análogo àquele que formou o Projeto More Legal em 1995, estabelecendo um padrão de permanência e continuidade, a fim de que a normativa administrativa não se torne obsoleta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições e possibilidades de uma política pública de regularização fundiária serão necessariamente complexas, posto que conectadas diretamente ao habitat humano por excelência, qual seja, o urbano. De todos os seus ricos e possíveis aspectos passíveis de exploração científica, a presente pesquisa, com base em experiências de vanguarda do caso do Projeto More Legal da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, buscou propor diretrizes de melhorias das políticas públicas de regularização fundiária através da ótica dos serviços públicos notariais e registrais.

O motivo da escolha do Projeto More Legal como ponto de partida fático se deu pela importância histórica do referido instrumento normativo, abrangendo profundos aspectos dialógicos, institucionais, interoperacionais e, acima de tudo, da vanguarda interpretativa potencializada pelas normativas administrativas como forma de criar e instrumentalizar uma política pública permanente a partir dos serviços notariais e registrais. O Projeto More Legal pode ser considerado um dos precedentes históricos do atual movimento da extrajudicialização, o qual, paulatinamente, vem alterando a maneira de ser de muitos institutos em diversas áreas do Direito, perpassando novas maneiras de qualificação dos profissionais do direito e chegando na criação de novos paradigmas para múltiplas áreas jurídicas, tais como o direito das famílias, o direito imobiliário e, no caso da presente abordagem, o direito urbanístico e seus diálogos sistemáticos.

Foram necessárias análises de variados dados estatísticos, envolvendo índices de urbanização, estatísticas sobre a qualidade material das moradias brasileiras, números acerca das criações legislativas municipais (as quais, em particular, demonstram crescente interesse na promoção da regularização fundiária) e, mais especificamente, os dados da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul acerca do Projeto More Legal. Estes números apontaram ser correta a hipótese tida como ponto de partida (inicialmente de análise normativa) do projeto de pesquisa: o Projeto More Legal é uma normativa administrativa de vanguarda pelo qual o sistema de registro de imóveis, em aliança de atuação com o Poder Judiciário, o Município e o Ministério Público, obtiveram êxito em fomentar e efetivar – cada qual em seu âmbito de competência e atribuições – políticas públicas de regularização fundiária urbana durante longo período - mais de 20 anos. Todavia, foi

observado que o Projeto More Legal, apesar de adaptações pontuais, não logrou êxito em acompanhar, absorver e, principalmente, manter interpretações novas e benéficas das leis federais urbanas que, inevitavelmente, foram surgindo com o passar dos anos.

Acabou se criando a noção de que o Projeto More Legal e o procedimento de regularização fundiária (aqui referido em sentido estrito) são institutos diversos, o que apenas passou a ser verdade a partir de março de 2020, com a edição da Nova Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul. Com a mudança, foram extraídos do âmbito do More Legal importantes conquistas normativas, que guardam possibilidades de melhorias e avanços, quais sejam, o procedimento de localização de parcelas urbanas tituladas e o procedimento de regularização fundiária *stricto sensu* da Lei 13.465/17. Independentemente da denominação ou da esfera normativa que se adote, ou que se queira adotar, o que permanece é a necessidade de um âmbito normativo administrativo que centralize de maneira coerente, lógica e sistemática as medidas e instrumentos de políticas pública de regularização fundiária relativos ao sistema extrajudicial brasileiro. O objetivo da presente pesquisa, nessa senda, foi a proposição de melhorias para que se resgate a vanguarda normativa, legal ou administrativa, que possibilitou efetivo impacto nas políticas públicas de regularização fundiária em 1995, objetivando constituir uma política pública permanente – ainda que fora do âmbito do Projeto More Legal.

A experiência institucional no sentido de evoluir uma política pública de regularização fundiária, bem como a experiência jurisprudencial, devem ser fatores positivos a serem aproveitados ao máximo para a expansão institucional da referida política pública, não dependendo apenas de eventuais novidades legislativas federais para que a legalização imobiliária encontre progresso. É nesse sentido que buscam ser realizadas propostas de melhorias e de alterações para a formação de uma política pública permanente de regularização fundiária, a fim de que se compatibilize com a atual ótica constitucional da função social da propriedade e da cidade e com o direito à cidade, o qual segue um postulado jurídico em construção doutrinária nacional e internacional. Algumas das propostas buscam, ainda, antecipar mecanismos mais céleres para reformas e mutações normativas que venham a ser necessárias, sejam oriundas da lei, sejam oriundas das práticas notariais e registrais que encontram-se constantemente em contato com as

negociações privadas, necessitando sempre de instrumentos atualizados para a operação concreta.

No primeiro capítulo da presente pesquisa, buscou-se caracterizar e fundamentar o serviço público no Estado Democrático de Direito brasileiro, com especial atenção aos elementos diferenciadores com atividades econômicas e políticas públicas. Restou claro que, desde o início de sua construção doutrinária perante a Escola Francesa, é presente constantemente a ideia de que o serviço público é uma das principais formas de o Estado agir ativamente em benefício da coletividade através de prestações materiais, o que mais tarde será corroborado pela ideia do Estado Social e pelos direitos fundamentais chamados de segunda “geração”. Precipuamente, o substrato formal, constitutivo do serviço público, é um elemento necessariamente democrático, onde haverá a escolha sobre quais prestações serão fornecidas sob o regime jurídico especial predominantemente administrativo – embora existam variadas formas especiais de prestação, algumas com caráter mais voltado à gestão privada, mesmo dentro da estrutura da administração pública. Contando o serviço público, em geral, com aspectos de controle através de aparato burocrático e dependente de lei para seu exercício e fixação de atribuições e sua proximidade com o conceito multifacetado de políticas públicas, essas serão desenvolvidas de maneira procedimental para que seja detectado e solucionado determinado problema que a sociedade apresente e que demande atuação em ampla escala.

O segundo capítulo direcionou a abordagem de forma mais específica ao sistema de serviços notariais e registrais brasileiros através de seu histórico, alguns comparativos com os sistemas de cartórios de outros países e a respeito das particularidades das dimensões territoriais brasileiras, reafirmando a capilaridade do sistema extrajudicial do Brasil, destacando as principais funções desse sistema a fim de permitir desenvolvimento de suas potencialidades na atuação em políticas públicas de regularização fundiária. A sistemática própria levou em consideração a atual configuração dos serviços notariais e registrais, compostos e geridos por profissionais concursados de nível superior e, através da capilaridade, do saber prático e do diálogo institucional para colaboração normativa junto ao Poder Judiciário (em uma relação que não se limita apenas à fiscalização, mas que encontra cooperação em benefício da coletividade), verticalizando o estudo da qualificação jurídica dos atos e fatos jurídicos levados ao sistema extrajudicial.

Muitos dos elementos abordados no segundo capítulo também estão em construção doutrinária, como o caso da percepção qualificativa enquanto elemento jurídico-prudencial diferenciativo de outras atividades estatais, fator que poderia ser usado para argumentar a diferença essencial entre o serviço público geral e o serviço extrajudicial, notarial ou registral. Este último, embora posto à disposição da coletividade, não é passível de ser desprendido de análises particulares de casos concretos para fins de aplicação do direito (diz-se do direito pois nem mesmo as normativas administrativas satisfazem-se com simples aplicação da lei, exigindo-se do notário e do registrador interpretações jurídicas pautadas também no direito e na justiça). Com base em tais premissas teóricas, ainda que recentes na doutrina notarial e registral do Brasil, há que se formar uma ponte para ingresso desses preceitos na forma de operabilidades e de influências na política pública de regularização fundiária.

Por seu posto, o terceiro capítulo analisou o caráter de política pública ostentado pela regularização fundiária urbana, que não se confunde com procedimentos em sentido estrito com a mesma nomenclatura, que poderá ser desenvolvido na seara extrajudicial em colaboração ou sob a fiscalização do Poder Judiciário. Foi realizado aprofundado estudo histórico, analítico e jurisprudencial do Projeto More Legal. Os dados disponíveis indicaram uma queda no ritmo de utilização do Projeto More Legal, denotando a necessidade de reformas, enquanto a jurisprudência que se formou pelo procedimento (até em consequência de ser judicial desde sua concepção em 1995) apresenta múltiplos fatores de melhorias possíveis, algumas já incorporadas, outras ausentes até mesmo na Lei 13.465/17. Os núcleos teleológicos principais da política pública de regularização fundiária residem naquilo que a doutrina vem construindo como direito à cidade, direito fundamental síntese que abriga, dentre outros preceitos fundamentais, o direito à moradia, meio ambiente equilibrado, trabalho, lazer, participação equitativa nos melhoramentos urbanos, entre outros. Constitucionalmente, destacam-se as funções sociais da cidade e da propriedade, que poderão ser aprimoradas através da execução da regularização fundiária, enquanto a titulação jurídica, a disponibilidade e a gênese de direitos reais regulares e documentados serão instrumentalizados através do sistema de registros públicos.

Em unificação aos preceitos apresentados, caracterizando os serviços notariais e registrais como participantes da política pública de regularização fundiária

inclusive com raízes históricas e internacionais, além de suas diversas características peculiares, em aliança à construção do direito urbano como regulador dos diversos fatores e elementos que constituem a cidade – também analisada sob as lentes dos direitos fundamentais e sob o pálio do direito à cidade – conduziu-se ao quarto capítulo para elenco de proposições para a política pública de regularização fundiária adotando especialmente perspectivas integrativa e continuativa.

As propostas adotadas podem ser assim sintetizadas, contendo conjuntamente diretrizes para formação de uma política pública permanente de regularização fundiária e sugestões para possibilitar melhorias normativas contínuas e que evitem o perecimento ou o desuso gradual do programa:

- (a) As normas sobre políticas públicas de regularização fundiária devem adotar procedimento preferencial extrajudicial, tendência atual amplamente demonstrada. Nesse sentido, devendo buscar-se a reformulação do Projeto More Legal, ou outra norma que venha a substituí-lo, para que se processe perante o Ofício de Registro de Imóveis e apenas seja encaminhado para a seara judicial no caso de existência de conflitos entre direitos, ou, de qualquer modo, apenas a impossibilidade de tentativa de conciliação;
- (b) Indica-se o efetivo estabelecimento do tabelionato de notas também como agente da política pública de regularização fundiária, com a ampliação de ferramentas de ata notarial para a aferição de posse em casos envolvendo grande número de pessoas, em superação à clássica concepção de que os serviços notariais somente tratam do assessoramento jurídico e da formalização de vontades entre particulares. Sugere-se a criação de instrumentos que possibilitem aferição de posses em larga escala (a exemplo de uma ata notarial possessória que abranja áreas inteiras, não limitadas a um imóvel, e especialmente se o Município não dispuser de condições materiais para tal medida), instrumentos para que a população interessada possa diretamente procurar o cartório de notas para instrumento de representação e direcionamento de requerimento de regularização fundiária (como poderia ser o caso de instrumento análogo à procuração para o representante que a população interessada escolher e com finalidades urbanas) e a utilização de espaço notarial para promoção de conciliação;

- (c) Propõe-se que no momento em que os serviços notariais e registrais detectem indícios de cenário passível de regularização fundiária, exista a possibilidade de buscarem o desencadeamento de procedimento perante os agentes legitimados, em relativização ao princípio doutrinário da rogação, estabelecendo a possibilidade de sua releitura diante do maior interesse na concretização do direito social à moradia;
- (d) No tocante aos bens públicos, propõe-se que sejam efetuadas alterações legislativas tendentes a criar hipótese especial de exceção à imprescritibilidade de bens públicos para casos de regularização fundiária, compatibilizando o ordenamento jurídico com tais possibilidades em prol de valores constitucionalmente fixados. Ainda, é necessário que se regule a necessidade e as formas de transferência de bens presentes em loteamentos irregulares ao ente público, especialmente em casos de regularizações promovidas por entes diversos do Município, ou promovidas diretamente por políticas públicas notariais e registrais, por exemplo através da permissão de desapropriações e doações para transferências de área no bojo de Reurb, mediante manifestação prévia da administração municipal (sem prejuízo da ação de responsabilidade contra eventual loteador ilegal);
- (e) Propõe-se que sejam revogadas as limitações temporais à utilização de benéficas ferramentas da política pública de regularização fundiária, a exemplo da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e o procedimento de Reurb em sentido estrito, sendo apenas compatível que a revisão, reforma ou extinção eventual de tais institutos ocorram após futuro exaurimento de suas utilizações, comprovadas através de estudos estatísticos;
- (f) Propõe-se enfrentamento normativo da questão da existência de gravames imobiliários em procedimentos de regularização fundiária, utilizando como norte algumas das soluções preordenadas pelo Projeto Gleba Legal. Sugere-se, inicialmente, reforma legislativa no sentido de detalhar a proibição de usucapião de bens públicos, pois a mesma não deve ser geral e abstrata e desprovida de exceções no interesse público de moradia. Uma vez aberta essa possibilidade, prossegue-se o debate para a questão da possibilidade de levantamento extrajudicial de gravames judiciais. Considerando que gravames como arrestos e penhoras poderão advir de juízos federais ou trabalhistas, e não apenas estaduais (dos quais se originam normas administrativas extrajudiciais) será



necessário cuidadoso diálogo institucional na criação de soluções para cada caso, buscando como norte o privilégio de procedimentos extrajudiciais quando possível;

- (g) É proposta, ainda, a criação de cadastro virtual contendo informações sobre a quantidade de procedimentos de regularizações fundiárias, necessariamente com informações sobre o número de procedimentos, datas de início e conclusão, número de habitantes beneficiados e que seja efetivada interoperabilidade com órgãos estatísticos para verificação periódica dos diversos indicadores sociais relativos aos importantes aspectos do direito fundamental à cidade. O cadastro possibilitará não apenas o monitoramento do uso, da eficácia dos projetos de regularização fundiária e da concretização de direitos fundamentais, mas também das paulatinas melhorias econômicas que, até o momento, são de difícil percepção por parte do Estado e mistificam a democratização do direito real de propriedade;
- (h) Em reforço aos preceitos de valorização do diálogo institucional e de plataforma centralizada da política pública permanente de regularização fundiária, é proposta a criação de meio de comunicação interinstitucional sigiloso entre o sistema extrajudicial e o Ministério Público, com o fim de prevenir e combater o fenômeno da urbanização irregular responsável pela geração de múltiplas situações de ilegalidade – em semelhança à plataforma implantada e operante com extremo sucesso para intercâmbio de informações relativas à lavagem de capitais. As possibilidades de apontamento de responsáveis poderão ser na pessoa dos próprios loteadores que atuam na ilegalidade ou de seus herdeiros que tomem proveito da situação, no limite das forças da herança, sem prejuízo do apontamento de dolo ou omissões municipais no tocante à ilegalidade urbana;
- (i) Seguindo a linha de possibilidades de intervenção notarial nos procedimentos de regularização fundiária, propõe-se que seja possibilitada intervenção notarial em processos ou procedimentos (não limitados apenas ao procedimento de dúvida relativo a escritura pública) para obtenção de informações jurídicas e, principalmente, para que seja analisada a viabilidade de medidas de regularização fundiária e de mediação de conflitos fundiários passíveis de solução extrajudicial;

- (j) Eventual plataforma ou central eletrônica centralizadoras das informações de regularização fundiária poderá conter canal de comunicação direto com os órgãos responsáveis por correição e elaboração normativa para que notários e registradores, qualificando os casos concretos apresentados, enviem consultas e sugestões para, se for o caso, que se paute ou que se promovam alterações normativas administrativas que permitam maior longevidade à política pública de regularização fundiária, simplificando suas alterações e adaptações à realidade fática e legislativa.

Aspecto da urbanização em estágio de regularização que demanda atenta vigilância institucional e estatal é a proteção da sociedade contra retrocessos urbanísticos, que poderão ocorrer do dia para a noite em virtude da possibilidade de instrumentos legislativos como Medidas Provisórias em matéria urbanística. A criação de uma política pública permanente, além de todos os benefícios mencionados para a economia e para os direitos fundamentais sociais e individuais, gera a criação de um sistema com segurança, fé pública, estabilidade e previsibilidade. Constantes alterações, constantes resgates da financeirização, revogações e estabelecimentos e restabelecimentos de prazos em instrumentos urbanísticos virão na contramão da produção de um sistema sólido, conhecido pela população interessada e provido de aplicabilidade prática.

A construção do urbano não é ontologicamente realizada através de um momento ou de uma singularidade, mas sim um constante processo de aprimoramento e construção dotados de participação institucional e democrática. É certa a necessidade de um sistema sólido e estável, dotado de diretrizes seguras e que permitam, paralela e concomitantemente, obter progresso e desenvolvimento dentro das normas estabelecidas e o resgate de situações anteriores que não obtiveram êxito na adequação, integrando a população ocupante – em larga medida carente e vulnerável – e democratizando o direito real de propriedade e o direito social à participação no desenvolvimento nacional.

Não restam dúvidas de que o Projeto More Legal, apesar de queda recente na utilização, fixou marcos de vanguarda diferenciados, inclusive a nível nacional, na formação de uma política pública extrajudicial de regularização fundiária urbana. A partir de sua experiência foram extraídas diretrizes para a continuidade desta política de maneira permanente, a fim de que não se pense na tarefa de regularização

imobiliária como simplória ou meramente material, mas institucional, contínua e jurídica, voltada à efetivação crescente do direito fundamental social à moradia.

Todos os elementos de uma cidade, desde os prédios até os públicos equipamentos presentes, são a disposição concreta da sociedade humana que a construiu. O processo de desenvolvimento urbano nunca será uma obra terminada, mas sim um campo de desenvolvimento em constante aprimoramento e mutação, motivo pelo qual não se poderia cogitar em esgotamento de matéria urbanística. A nova regra mundial é a inconstância e a mutação, e com cada nova mudança e cada nova tecnologia surgem novas necessidades e novas alterações urbanísticas.

O mesmo vale para a presente tese: as propostas são realizadas na busca constante de implementação de aprimoramentos, com a ciência de que muitos aspectos da cidade remanescem no aguardo de exploração científica. Conclui-se, nesta senda, a exposição de contribuições propositivas com olhos voltados ao futuro, e com chamamento à ação voltado para os atores públicos e privados permanentemente presentes no contínuo cenário de desenvolvimento urbanístico.

## REFERÊNCIAS

- ACRE. Tribunal de Justiça. **Instituído o Projeto Meu Lugar Legal**. Rio Branco, 19 out. 2007. Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/noticias/instituido-o-projeto-meu-lugar-legal/>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR FASE, 1997.
- ALMEIDA, Cândido Mendes de (org.). **Ordenações e leis do Reino de Portugal**. Rio de Janeiro: Typ. do Instituto Philomathico, 1870.
- AMADEI, Vicente Celes; AMADEI, Vicente de Abreu. Desdobro de lote. *In*: AHUALLI, Tânia Mara; BENACCHIO, Marcelo (coords.); SANTOS, Queila Rocha Carmona dos (org.). **Direito notarial e registral**: homenagem às varas de registros públicos da Comarca de São Paulo. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- ANDRIGHI, Nancy (coord.). **Corregedoria Nacional de Justiça**: organização e procedimentos. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ARKANSAS. Supreme Court. **Arkansas Charcoal Co. v. Arkansas Pub. Serv.** Comm'n. Jul 3, 1989. Disponível em: <https://casetext.com/case/arkansas-charcoal-co-v-arkansas-pub-serv-commn>. Acesso em: 13 out. 2020.
- ATOS em cartórios retiraram 1,3 milhão de processos da Justiça. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 ago. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-25/atos-cartorios-retiraram-13-milhao-processos-justica>. Acesso em: 25 set. 2018.
- AURÉLIO, Marco. **Meditações**. São Paulo: Martin Claret, 2012.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ÁVILA, Paulo Ricardo. **A natureza jurídica da atividade registral imobiliária na Constituição de 1988**. 2008. 154 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz, 2008. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp091721.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2020.
- BARROSO, Luis Roberto. Liberdade de expressão *versus* direitos da personalidade: Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de (coord.). **Leituras complementares de direito civil**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. São Paulo: Manole, 2007.

BONAT, Débora. **Metodologia da pesquisa**. 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa de acordo com o novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL editou 5,4 milhões de normas desde a Constituição de 1988, diz estudo. **Revista Consulto Jurídico**, São Paulo, 30 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-30/brasil-editou-54-milhoes-normas-1988-estudo>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Código Civil (2002). **Lei nº. 10.406, 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 482, de 14 de novembro de 1846**. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-482-14-novembro-1846-560540-publicacaooriginal-83591-pe.html#:~:text=29.,casos%20em%20que%20nelle%20incorrerem>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001). **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 03 maio 2020.

BRASIL. Lei de Registros Públicos (1973). **Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015consolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015consolidado.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 317, de 21 de outubro de 1843.** Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercicios de 1843 - 1844, e 1844 – 1845. Rio de Janeiro, Secretaria do Estado dos Negocios e da Fazenda, 24 out. 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6766-19-dezembro-1979-366130-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado e dá outras providências. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Lei Orgânica de Notários e Registradores (1994). **Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº. 153, de 29 de janeiro de 1999.** Mensagem de veto ao Projeto de Lei nº. 52, de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/Mensagem\\_Veto/1999/Mv0153-99.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/1999/Mv0153-99.htm). Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Programa Minha Casa Minha Vida (2009). **Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Súmula nº. 619.** Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. **Agravo Interno no Recurso Especial nº.1508890/RS.** Relatora Min. Maria Isabel Gallotti. Brasília, 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=1508890](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=1508890). Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial nº. 1309137/MG.** Relator Min. Herman Benjamin. Brasília, 08 de maio de 2012. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1309137&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo\\_visualizacao=RESUMO](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1309137&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO). Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 406.** Brasília, 08 de agosto de 2012. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017\\_43\\_capSumulas496-500.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2017_43_capSumulas496-500.pdf). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 496.** Brasília, 08 de agosto de 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?tipo=sumula+ou+su>. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.340/SC.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 06 de março de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630010>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº. 581.947/RO**. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, 18 de dezembro de 2013. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25134075/embdecl-no-recurso-extraordinario-re-581947-ro-stf/inteiro-teor-124550395>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário nº. 78.570/PR**. Relator Min. Carlos Thompson Flores. Brasília, 18 de outubro de 1974. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=173974>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.151/MT**. Relator Min. Carlos de Britto. Brasília, 08 de junho de 2005. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363325>. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.383-1/RS**. Relator Min. Moreira Alves. Brasília, 14 de março de 1996. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347018>. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **ADC nº. 12/DF**. Relator Min. Carlos Britto. Brasília, 20 de agosto de 2008. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 46/DF**. Relator Min. Marco Aurélio. Relator para acórdão Min. Eros Grau. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>. Acesso em: 20 out. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BURDICK, Charles K. **Cases on the Law of Public Service**. Boston: Little, Brown and Company, 1916.

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

CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.



CARTÓRIOS superam bancos em comunicações de ações suspeitas ao Coaf. *In*: ANOREG/BR. **Clipping – Poder 360**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2020/05/15/clipping-poder-360-cartorios-superam-bancos-em-comunicacoes-de-acoes-suspeitas-ao-coaf/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**: os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CAVALHEIRO, Patrícia Cruz. Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco conhece Projeto More Legal do TJRS. *In*: **NOTÍCIASdo TJRS**, Porto Alegre, 14 jul. 2016. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/presidente-do-tribunal-de-justica-de-pernambuco-conhece-projeto-more-legal-do-tjrs/>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CAVALHEIRO, Patrícia da Cruz. Descomplica: Magistrada cria projeto de simplificação regularização de imóveis. *In*: **NOTÍCIASdo TJRS**, Porto Alegre, 07 dez. 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/descomplica-magistrada-cria-projeto-que-simplifica-regularizacao-de-imoveis/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

CLÁPIS, Alexandre Laizo; ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coords.). **Lei de registros públicos**: comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Atos normativos**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/atos\\_normativos/](https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/). Acesso em: 03 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Provimento nº. 44, de 18 de março de 2015**. Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2507>. Acesso em: 20 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Provimento nº. 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento\\_65\\_14122017\\_19032018152531.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Provimento nº. 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 02 nov. 2020.

CUNHA, Márcio M. 60% dos imóveis brasileiros estão irregulares, aponta Ministério. **Jornal Opção**, Rio de Janeiro, 4 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/colunas-e-blogs/opcao-juridica/60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-201355/>. Acesso em: 04 fev. 2020.

DAUDT, Márcio. TJ do Acre segue modelo gaúcho e implantará o More Legal. *In: NOTÍCIASdo TJRS*, Porto Alegre, 12 abr. 2006. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/noticia-legado-15463/>. Acesso em: 17 nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIP, Ricardo. A cidade realmente sustentável. *In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Regularização fundiária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DIP, Ricardo. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo. *In: DEL GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli (coord.). et al. O direito notarial e registral em artigos*. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016.

DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Estudos de direito público e privado**. Rio de Janeiro: renovar, 2006.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Bourdeaux: Imprimerie Cadoret, 1923. v. 2.

DURAND-LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. **The formalisation of urban land tenure in developing countries**. [s.l.], 14 apr. 2007. [paper]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Alain\\_Durand-Lasserve/publication/228681073\\_Urban\\_Land\\_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cf295/Urban-Land-Markets.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alain_Durand-Lasserve/publication/228681073_Urban_Land_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cf295/Urban-Land-Markets.pdf). Acesso em: 02 dez. 2020.

ECUADOR. Constitución (2008). **Constitución de La Republica del Ecuador**. Quito, 20 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoodoEquador.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

ERPEN, Décio Antônio. *In: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). Registros públicos*: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1.

FACCENDA, Guilherme Augusto. **Construção, natureza jurídica e efetivação do direito à cidade**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: reais**. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. **Pulic Completa**, p. 55-70, 31 nov. 2010. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch4.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch4.pdf). Acesso em: 10 out. 2017.

FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. **A pesquisa jurídica sem mistérios: Do projeto de pesquisa à banca**. 3.ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A\\_Pesquisa\\_Juridica\\_sem\\_Misterios\\_Do\\_Projeto\\_de\\_Pesquisa\\_a\\_Banca.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A_Pesquisa_Juridica_sem_Misterios_Do_Projeto_de_Pesquisa_a_Banca.pdf). Acesso em: 03 nov. 2020.

FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FUNZIONE notarile. **Portal Notarile**, [s.l.], c1999. Disponível em: [http://www.notaio.org/funzione\\_notarile2.htm#.V7HpuPkrKHs](http://www.notaio.org/funzione_notarile2.htm#.V7HpuPkrKHs). Acesso em: 27 abr. 2020.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. atualizada Por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes** (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (coord.). **Direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

GUIMARÃES, Juca. Brasil tem 3,7 tentativas de fraude com documento falso por minuto. **R7 Notícias**, [s.l.], 15 fev. 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/brasil-tem-37-tentativas-de-fraude-com-documento-falso-por-minuto-15022016>. Acesso em: 17 set. 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve história da humanidade**. 38. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.

INSTITUTO PÓLIS. **Áreas de atuação**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.polis.org.br/>. Acesso em: 25 out. 2020.

ITÁLIA. Constituição (1947). **Constituzione della Repubblica Italiana**. 22 dicembre 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/1024>. Acesso em: 13 out. 2020.

JARDIM, Mónica. A privatização do notariado em Portugal. *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1.

JUSTIÇA em números: ano base 2018. Brasília: Conselho Nacional da Justiça, 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. *In*: DEL GUERCIO NETO, Arthur; DEL GUERCIO, Lucas Barelli (coord.). **et al.O direito notarial e registral em artigos**. 2. tir. São Paulo: YK Editora, 2016.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Tradutor: Mariana ECHALAR, 2016.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Os cartórios têm uma capilaridade extraordinária em todo o Brasil. **Cartórios com Você**, São Paulo, ed. 4, n. 1, p. 6-7, jul./ago. 2016. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2017/11/CartoriosComVoce-4.pdf>. Acesso em 04 de setembro de 2019.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1995. v. 1.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *In*: PELUSO, Cezar (coord.). **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Manole, 2013.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registro e a delegação para provimento desses serviços. *In*: DIP, Ricardo; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registros públicos**: coleção doutrinas essenciais direito registral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. *In*: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NALINI, José Renato. Prefácio. *In*: REZENDE, Afonso Celso; BRASIL CHAVES, Carlos Fernando. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NÚMEROS do Censo 2021. IBGE, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

OLCESE, Tomás. **Formação histórica da real property law inglesa: tenures, estates, equity & trusts**. São Paulo: YK Editora, 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III Conference**. Quito, 2016. Disponível em: <https://www2.habitat3.org>. Acesso em: 25 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **General Comment n.º. 4: The Right to Adequate Housing**. [s.l.], 13 Dec. 1991. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana. Comentários sobre o Projeto “More Legal”. *In: Registro de Imóveis 1ª Zona*, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=267>. Acesso em: 25 out. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto More Legal IV: Principais novidades introduzidas na CNRR**. Porto Alegre, 15 jun. 2011. Disponível em: [https://www.irib.org.br/files/obra/4094\\_artigo.pdf](https://www.irib.org.br/files/obra/4094_artigo.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto More Legal**. Sapucaia do Sul, out. 2009. Disponível em: [http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/projeto\\_more\\_legal\\_3.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf). Acesso em: 26 out. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana; ALVARES, Pércio Brasil. **Registro civil de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. **Regularização fundiária urbana: Lei n.º 13.465/17 e Decreto n.º 9.310/18**. 2. ed. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2020.

PEDROSO, Regina (coord.). **Estudos avançados de direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PERFIL dos Municípios Brasileiros 2013: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2013/pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf). Acesso em: 24 fev. 2017.

PERFIL dos Municípios Brasileiros 2018: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Tabela 15, Tabela 17. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

PORTAL da Transparência. **Registro Civil.org**, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://transparencia.registrocivil.org.br/inicio>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PROCURADOR-GERAL da República questiona lei sobre regularização fundiária rural e urbana. **STF Notícias**, Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/496273343/procurador-geral-da-republica-questiona-lei-sobre-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana>. Acesso em: 27 novembro 2020.

PROGRAMA Nacional de Capacitação das Cidades. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/236/titulo/videoteca>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PUGLIESE, Roberto J. **Direito notarial brasileiro**. São Paulo: Universitária, 1989.

RECK, Janriê Rodrigues; VANIN, Fábio Scopel. O Direito e as cidades inteligente: desafios e possibilidades na construção de políticas públicas e planejamento, gestão e disciplina urbanística. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 464-492, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39618/33502>. Acesso em: 02 dez. 2020.

REGULARIZAÇÃO Fundiária. *In*: **Registradores**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx>. Acesso em: 02 dez. 2020.

REZENDE, Afonso Celso; BRASIL CHAVES, Carlos Fernando. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo Ministério. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 17 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 32/2006-CGJ. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2018. Disponível em: [http://tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2018/CNNR\\_CGJ\\_Agosto\\_2018\\_Provimento\\_027\\_2018.pdf](http://tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2018/CNNR_CGJ_Agosto_2018_Provimento_027_2018.pdf). Acesso em: 07 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Provimento nº. 28/2004.** Institui o “Projeto More Legal 3”. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/700/#:~:text=Registro%20dos%20Contratos-,Art.,of%C3%ADcio%20do%20Registro%20de%20Im%C3%B3veis..> Acesso em: 27 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. **Projeto Gleba Legal.** Porto Alegre: 12 abr. 2005. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/export/poder\\_judiciario/tribunal\\_de\\_justica/corregedoria\\_geral\\_da\\_justica/projetos/projetos/doc/projeto\\_gleba\\_legal.pdf](https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/projetos/projetos/doc/projeto_gleba_legal.pdf). Acesso em: 06 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça. **Projeto More Legal II.** Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do TJRS, 1999. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs>. Acesso em: 27 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70003277852.** Relator: Luís Augusto Coelho Braga. Porto Alegre, 10 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70003277852&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 02 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70004009007.** Relator: Guinther Spode. Porto Alegre, 08 de abril de 2003. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70004009007&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 02 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70060407707.** Relator: Eduardo João Lima Costa. Porto Alegre, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70060407707&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70061923165.** Relator: Marco Antonio Angelo. Porto Alegre, 09 de julho de 2015. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70061923165&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70071863575.** Relator: Marco Antonio Angelo. Porto Alegre, 07 de junho de 2018. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70071863575&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70062672092.** Relator: Eduardo João Lima Costa. Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta->



processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70062672092&codComarca=700&perfil=0. Acesso em: 06 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70006390256**. Relator: Pedro Luiz Pozza. Porto Alegre, 16 de setembro de 2004. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70006390256&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação e Reexame Necessário nº. 70007901093**. Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes. Porto Alegre, 13 de julho de 2006. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70007901093&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70014199707**. Relator: Mario Rocha Lopes Filho. Porto Alegre, 24 de janeiro de 2008. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70014199707&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Oitava Câmara Cível. **Apelação e Reexame Necessário nº. 70021286034**. Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes. Porto Alegre, 06 de agosto de 2009. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70021286034&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Sétima Câmara Cível. **Correção Parcial nº. 70001369230**. Relator: Elaine Harzheim Macedo. Porto Alegre, 12 de dezembro 2000. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70001369230&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Sétima Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70074554650**. Relator: Marta Borges Ortiz. Porto Alegre, 26 de outubro de 2017. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70074554650&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Listagem pública do serviços notariais e de registro autorizados para os procedimentos de conciliação e de mediação**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/processos-e-servicos/servicos-extrajudiciais/listagem-publica-dos-servicos-notariais-e-de-registro-autorizados-para-os-procedimentos-de-conciliacao-e-de-mediacao/>. Acesso em: 07 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Quarta Câmara Cível. **Agravo de Instrumento nº. 70082591066**. Relator Alexandre Mussoi Moreira. Porto Alegre, 28 de maio de 2020. Disponível em:

[https://www.mprs.mp.br/media/areas/atuacaomp/arquivos/acordao\\_improv\\_agravo\\_1ot2.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/atuacaomp/arquivos/acordao_improv_agravo_1ot2.pdf). Acesso em: 02 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Quarta Câmara Cível. **Remessa Necessária Cível nº. 70073655649**. Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira. Porto Alegre, 24 de julho de 2019. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70073655649&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70067264051**. Relator: Tasso Caubi Soares Delabary. Porto Alegre, 30 de julho de 2018. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70067264051&conteudo\\_busca=ementa\\_completa](https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70067264051&conteudo_busca=ementa_completa). Acesso em: 20 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Câmara Cível. **Agravo de Instrumento nº. 70012127049**. Relator: José Aquino Flôres de Camargo. Porto Alegre, 21 de setembro de 2005. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70012127049&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70039687991**. Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte. Porto Alegre, 25 de maio de 2011. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70039687991&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70039578075**. Relator: Carlos Cini Marchionatti. Porto Alegre, 01 de dezembro 2010. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70039578075&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Vigésima Segunda Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70052612074**. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70052612074&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em: 10 out. 2020.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2015.

SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas Extrajudiciais do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasExtrajudiciais>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SCHONARTH, João Pedro. Firma reconhecida volta a ser obrigatória. **Gazeta do Povo**, Porto Alegre, 25 fev. 2012. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/firma-reconhecida-volta-a-ser-obrigatoria-810sg0m6egm3xkzyiny802qmm/>. Acesso em: 17 set. 2018.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de Imóveis III**: procedimentos especiais. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOTO, Hernando de. **The mystery of capital**: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books, 2000.

UNITED NATIONAL. Departamento f Economic and Social Affairs. Population Division. **Urbanization**. New York, 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/urbanization/index.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2017.

URBANIZAÇÃO. *In*: ATLAS do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529\\_cap6.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap6.pdf). Acesso em: 24 fev. 2017.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; QUINTAS, Fábio Lima. A noção de serviço público: do Arrêt Blanco à ADPF 46. **Revista de Direito Público**, Porto Alegre, v. 12, n. 66, p. 102-120, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2847>. Acesso em: 23 mar. 2020.

WEBER, Max. **O Direito na economia e na sociedade**. São Paulo: Ícone, 2011.

WESCHENFELDER, Julio Cesar. Regularização da propriedade: Projeto More Legal II. **Boletim Eletrônico IRIB**, São Paulo, n. 808, 1º set. 2003. Disponível em: <https://www.irib.org.br/boletins/detalhes/3029>. Acesso em: 27 out. 2020.

## ANEXO – Jurisprudência More Legal

### 1) Ano 2000 (1 julgado)

CORREIÇÃO PARCIAL. PROVIMENTO '*MORE LEGAL*'. REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. DILIGÊNCIAS PROBATÓRIAS. Considerando os termos do Provimento nº 17/99-CGJ e da Lei nº 9.785/99, bem como a necessidade de se ter presente que a regularização mais simplificada de registro de loteamento de situação consolidada no tempo atende antes de mais nada o direito do cidadão de morar legalmente, é de ser rejeitado pedido de diligências que não têm o condão de alterar o pleito de registro ou que se referiam a situações já suficientemente esclarecidas nos autos, sem prejuízo, por óbvio, de o Ministério Público buscar, em sede própria, a devida responsabilização por eventuais ilícitos civis ou penais. Ao contrário, é de ser deferida diligência que diz com a investigação dos atuais titulares ou promitentes compradores dos lotes já negociados, seja em atendimento da comprovação da alegada situação consolidada, seja em razão do disposto no art. 6º, 6º, do Provimento "*More Legal*". CORREIÇÃO PARCIAL PROVIDA EM PARTE.(Correição Parcial, Nº 70001369230, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 12-12-2000);

### 2) Ano 2001 (nenhum julgado)

### 3) Ano 2002 (4 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO PÚBLICO. DÚVIDA SUSCITADA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. REGISTRO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA. Registro que identificam loteamento realizado anteriormente à Lei nº. 6.766/79. Preenchimento dos requisitos previstos no Projeto *More Legal* nº. 35/95 CGJ. Deram provimento.(Apelação Cível, Nº 70004003885, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 28-05-2002);

AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO DE IMÓVEL E DE DESMEMBRAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO "*MORE LEGAL*". INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR. SITUAÇÃO FÁTICA NÃO MUITO ESCLARECIDA, QUANTO À PRETENSÃO DO DESMEMBRAMENTO VIA JUDICIAL, SONEGANDO-SE, À PARTE AUTORA, POR FORÇA DA EXTINÇÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL, OPORTUNIDADE DE MELHOR ESCLARECER A NECESSIDADE E A VIA ESCOLHIDA PARA PROVOCAR A ATIVIDADE JURISDICCIONAL. OMISSÃO NA DECISÃO QUANTO AO PEDIDO REMANESCENTE, DE RETIFICAÇÃO DA DESCRIÇÃO DO IMÓVEL JUNTO AO REGISTRO IMOBILIÁRIO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. APELO PROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70004443917, Décima Sétima Câmara Cível,

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 20-08-2002). Assunto: 1. LEGÍTIMO INTERESSE. FALTA. 2. REGISTRO DE IMÓVEIS. RETIFICAÇÃO. - \* REQUISITOS. - DESMEMBRAMENTO TERRITORIAL. 3. DESCONSTITUIÇÃO. 4. NULIDADE.

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO "MORE LEGAL". PROVIMENTO 39/95 CGJ. Estabelecido que em pedidos da espécie deve ser observado os procedimentos de jurisdição voluntária e prevendo estes a citação dos interessados, e, ainda, o normativo do art. 11 do Prov. 39/95, a cientificação da União, Estado ou Município, antes da decisão, já tendo havido recusa administrativa do Município à regularização, deve ser oportunizada sua citação e formação do contraditório, com vistas à eficácia vinculante de decisão que venha a ser proferida. Acolheram a preliminar suscitada pelo Ministério Público, e desconstituíram a sentença. (Apelação Cível, Nº 70004722302, Segunda Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 11-11-2002);

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. A MATÉRIA POSTA EM DISCUSSÃO É O FATO POSSE. COMPROVADOS OS REQUISITOS À CONCESSÃO DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA: EXERCÍCIO DA POSSE, PERDA DA MESMA E OCORRÊNCIA DE ESBULHO. AS ALEGAÇÕES DOS APELANTES NÃO RETIRAM O DIREITO DA APELADA BUSCAR A PROTEÇÃO POSSESSÓRIA ORA PLEITEADA. A SUPOSTA REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL DOS APELANTES ATRAVÉS DO "PROJETO MORE **LEGAL**" NÃO EXERCE QUALQUER INFLUÊNCIA NO DESLINDE DESSE FEITO POSSESSÓRIO. APELO IMPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70003277852, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luís Augusto Coelho Braga, Julgado em: 10-12-2002). Assunto: 1- Reintegração de posse. 2- Projeto **more legal**. 3- Ebulho. 4- Caracterização.

#### 4) Ano 2003 (11 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. RETIFICAÇÃO DE TODO MAIOR E PRETENSÃO AO DESMEMBRAMENTO DE ÁREA IDEAL, A SER TRANSFORMADA EM ÁREA CERTA E DETERMINADA. IMPOSSIBILIDADE EM PROCEDIMENTO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. PROJETO MORE LEGAL. AS DISPOSIÇÕES DA CONSOLIDAÇÃO NORMATIVA NOTARIAL E REGISTRAL, EXPEDIDA PELA EGRÉGIA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA, COM VISTAS À FACILITAÇÃO DOS ATOS DO REGISTRO IMOBILIÁRIO, NÃO DISPENSAM A CITAÇÃO DOS INTERESSADOS. NECESSIDADE DO DESMEMBRAMENTO, ADEMAIS, NÃO JUSTIFICADA DEVIDAMENTE NA INICIAL, COMO MEIO DE ASSEGURAR O DIREITO DE PROPRIEDADE, JÁ QUE A AUTORA DISPÕE DE TÍTULO DE DOMÍNIO, TAL COMO AFIRMADO NA DECISÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO À SENTENÇA. APELAÇÃO IMPROVIDA. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 599389590, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes, Julgado em: 20-02-2003). Assunto: 1.

REGISTRO DE IMOVEIS. MATRICULA. FRACAO IDEAL DENTRO DE UM TODO MAIOR. \* IMPOSSIBILIDADE NA PRECISAO DO TODO, FACE A DESMEMBRAMENTOS. \* CABIMENTO. 2. REGISTRO DE IMOVEIS. RETIFICACAO. COMPETENCIA.

REGISTRO DE IMÓVEIS. ABERTURA DE MATRÍCULA COM FUNDAMENTO NO PROJETO *¿MORE LEGAL¿*. AUSÊNCIA DE AMPARO *LEGAL*. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE REGISTRAL. Não regulando o Provimento n. 39/95 da Corregedoria-Geral da Justiça a abertura de matrícula de imóvel, mas, sim, a proteção jurídica dos adquirentes de imóveis em loteamentos irregulares, a pretensão como posta na exordial não encontra amparo *legal*. Apelo improvido.(Apelação Cível, Nº 70004009007, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 08-04-2003)

Agravo de instrumento. Ação de usucapião especial. Emenda à inicial. Necessidade de juntada da certidão atualizada do registro imobiliário e das certidões negativas de propriedade. Pedido assentado no Projeto *More Legal*. Provimento da CGJ nº 17/99, art. 13, § único. Recurso parcialmente provido.(Agravo de Instrumento, Nº 70005882956, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Breno Pereira da Costa Vasconcellos, Julgado em: 24-04-2003)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO CUMULADA COM PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO *¿MORE LEGAL¿* II. PROVIMENTO Nº 17/99 DA CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA. No caso, o parcelamento do solo efetivado pelos agravantes, caracteriza um loteamento irregular e particular, que não está abrangido nas hipóteses que dispensam a apresentação da prova da propriedade imóvel. Artigo 2º, inciso I do Provimento nº 17/99 da Corregedoria Geral de Justiça. Recurso IMPROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70004556312, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mário José Gomes Pereira, Julgado em: 27-05-2003)

RETIFICAÇÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. FRACIONAMENTO DE ÁREA. PROJETO *MORE LEGAL* II. Fracionamento de imóvel urbano. Possibilidade de incidência do Provimento nº 17/99, CGJ, Projeto *More Legal* II. Requisitos. Necessidade, no caso, de dilação probatória. Remessa às vias ordinárias. Sentença mantida. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70004440376, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 24-06-2003);

APELAÇÃO CÍVEL. LOTEAMENTO IRREGULAR. INEXISTÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 9.785/99 E DO PROGRAMA *MORE LEGAL*. NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIAS DE ORDEM REGISTRAL, DE INFRA-ESTRUTURA E AMBIENTAL. RAZOABILIDADE DA MULTA. APELO IMPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70006565162, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 13-08-2003)

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. PROVIMENTO N. 39/95 - CGJ. PROJETO *¿MORELEGAL¿*. Em tendo sido preenchidos os requisitos exigidos pelo Provimento n. 39/95 - CGJ, impõe-se rejeitar pedido de diligências que se refiram a situações já devidamente esclarecidas nos autos, mantendo-se a decisão que determinou a averbação da identificação da fração ideal adquirida pelos interessados. Apelação desprovida.(Apelação Cível, Nº 70006384630, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 19-08-2003);

RETIFICAÇÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. FRACIONAMENTO DE ÁREA. PROJETO *MORE LEGAL* II. Fracionamento de imóvel urbano. Possibilidade de incidência do Provimento nº 17/99, CGJ, Projeto *More Legal* II. Requisitos. Necessidade, no caso, de dilação probatória. Remessa às vias ordinárias. Sentença mantida. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70005352901, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 02-09-2003);

REGISTRO DE IMÓVEIS. ABERTURA DE MATRÍCULA COM FUNDAMENTO NO PROJETO "*MORE LEGAL*". Preenchidos os requisitos do artigo 2º do Provimento 17/99, o qual se insere a declaração dos lindeiros anuindo com regularização do imóvel, é o que basta para o deferimento do procedimento. Apelo improvido.(Apelação Cível, Nº 70006385512, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 16-09-2003);

PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO DE PROPRIEDADES IMÓVEIS. LOTEAMENTO IRREGULAR. EXCEPCIONALIDADE DE SITUAÇÃO DE FATO IRREVERSÍVEL, INCLUSIVE COM PARCIAL EXISTÊNCIA, NO LOCAL, DE SERVIÇOS URBANOS, TAIS COMO ABASTECIMENTO DE ÁGUA, REDE DE ESGOTO PLUVIAL, ARRUAMENTO, LUZ, ALÉM DE OS IMÓVEIS A QUE SE VISA A REGULARIZAR JÁ ESTAREM SENDO OBJETO DE LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO PELO MUNICÍPIO. IMPERATIVOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DO ACESSO À JUSTIÇA, COM ASSENTO CONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO, NO QUE COUBER, DO PROVIMENTO N.º 17/99 *¿MORE LEGAL* II, DA EGRÉGIA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. PROCEDIMENTO JUDICIAL QUE TRANSPORTA ELEVADO CONTEÚDO ADMINISTRATIVO, O QUE RECOMENDA FLEXIBILIZAÇÃO PROCEDIMENTAL DE MOLDE A QUE, AFASTADA QUALQUER HIPÓTESE DE FRAUDE E MÁ-FÉ, SE PROCEDA À REGULARIZAÇÃO DE INDESEJÁVEL E PERENE SITUAÇÃO DE FATO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70003865086, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Conrado Kurtz de Souza, Julgado em: 08-10-2003);

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA AÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. REQUISICÃO PELO JUÍZO. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO 17/99 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Tratando-se a parte de beneficiária da Assistência Judiciária Gratuita, cabível a requisicão, pelo Juízo a quo, das certidões necessárias à instrução do feito aos pertinentes Registros de Imóveis. Disposição

expressa contida no Provimento n.º 17/99 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto *More Legal* II. Recurso conhecido em parte e, na parte conhecida, provido.(Agravo de Instrumento, Nº 70007513294, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 03-11-2003). Referência legislativa: PROVIMENTO N. 17 DE 1999 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA.

#### 5) Ano 2004 (5 julgados)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. CERTIDÕES NEGATIVAS DOS REGISTROS DE IMÓVEIS. AUTORES QUE SÃO BENEFICIÁRIOS DA AJG. REQUISIÇÃO PELO JULGADOR DE FORMA GRATUITA. EXEGESE DO ART. 13 DO PROVIMENTO Nº 17/99 (PROJETO *MORE LEGAL*), ART. 12, § 2º, DA LEI Nº 10.257/01 E ART. 399, I, DO CPC. AGRAVO PROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70008300089, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 04-05-2004);

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEL RURAL. PROVIMENTO DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA N. 39/95, REEDITADO PELO DE N. 19/99. PROJETO *MORE LEGAL*. INVIABILIDADE. Não se enquadrando a hipótese dos autos naquelas reguladas pelo Provimento n. 39/95 da Corregedoria-Geral de Justiça, reeditado pelo de n. 19/99, que tem por escopo a proteção jurídica dos adquirentes de imóveis urbanos em loteamentos irregulares, a pretensão, na forma como deduzida *;* regularização registral de compra e venda de imóvel rural - não encontra amparo *legal*. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70004772372, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 24-06-2004);

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DO FEITO. AUTORES QUE SÃO BENEFICIÁRIOS DA AJG. REQUISIÇÃO PELO JULGADOR DE FORMA GRATUITA. EXEGESE DO ART. 13 DO PROVIMENTO Nº 17/99 (PROJETO *MORE LEGAL*), ART. 12, § 2º, DA LEI Nº 10.257/01 E ART. 399, I, DO CPC. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. MEMORIAL DESCRITIVO JUNTADO AOS AUTOS FIRMADO POR PROFISSIONAL DEVIDAMENTE HABILITADO, INTEGRANTE DE ÓRGÃO DO PODER PÚBLICO. PRESCINDIBILIDADE DO ACOSTAMENTO DA ART. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AGRAVO PROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70008562571, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 10-08-2004);

REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL - PROJETO *MORE LEGAL*. PROCEDIMENTO SEM CARÁTER CONTENCIOSO. REQUERENTES QUE RECEBERAM FRAÇÕES IDEAIS. REGISTRO NA PREFEITURA MUNICIPAL. PLANTA ASSINADA. PRELIMINAR DESACOLHIDA. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70006390322, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 08-09-2004);



APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. LAVRA DE ESCRITURA E REGISTRO EM CARTÓRIO. Legitimidade do Oficial do Registro de Imóveis da 1ª Zona da comarca de Caxias do Sul para representar nos assuntos relativos à regularização de loteamentos irregulares. Procedimento administrativo visando a regularização de loteamentos clandestinos. Correto o deferimento do pedido, que não atinge direitos de terceiros, considerando que o requerimento visa à autorização para lavratura da escritura pública e posterior registro, com a participação de todos os interessados. APELO IMPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70006390256, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Luiz Pozza, Julgado em: 16-09-2004);

#### 6) Ano 2005 (6 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. DESMEMBRAMENTO. PROJETO *MORE-LEGAL*. ÁREA CONDOMINIAL PODE SER OBJETO DE DESMEMBRAMENTO, DESDE QUE PREENCHIDOS OS REQUISITOS DO PROVIMENTO Nº 17/99-CGJ, DESNECESSÁRIO O AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE EXTINÇÃO DO CONDOMÍNIO, O QUE, TODAVIA, NÃO PRESCINDE DA CITAÇÃO DE TODOS OS CONDÔMINOS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA.(Apelação Cível, Nº 70010786408, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Luiz Pozza, Julgado em: 23-02-2005);

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA AÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. REQUISICÃO PELO JUÍZO. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO 17/99 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Tratando-se a parte de beneficiária da Assistência Judiciária Gratuita, cabível a requisição, pelo Juízo a quo, das certidões necessárias à instrução do feito aos pertinentes Registros de Imóveis. Disposição expressa contida no Provimento n.º 17/99 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto *More Legal* II. Recurso provido por decisão monocrática do Relator.(Agravo de Instrumento, Nº 70011446705, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 15-04-2005;

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL. ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA. PRELIMINAR. PROCESSUAL CIVIL. 1. PRELIMINAR DE NULIDADE DA CITAÇÃO, por ausência de diligência na busca de identificar quem seriam os sucessores do falecido proprietário do imóvel. Preliminar repelida. Réus incertos ou desconhecidos. Circunstância que legitima a citação por edital. 2. SENTENÇA ULTRA PETITA. NULIDADE DA SENTENÇA. DESNECESSIDADE. Tratando-se de sentença que extrapola os limites da lide, conferindo à parte autora parcela não requestada na inicial, desnecessária é a decretação de nulidade total do julgado, bastando que se promova a supressão do excesso, limitando a sentença aos parâmetros fixados na petição inicial. Precedentes da Corte. 3. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. ALVARÁ PARA OUTORGAR ESCRITURAS OU RE-RATIFICAR AS JÁ EXISTENTES AOS ADQUIRENTES DOS IMÓVEIS SEM SITUAÇÃO

REGULARIZADA JUNTO AO OFÍCIO IMOBILIÁRIO. MEDIDA CONCEDIDA. Caso concreto em que se mostra viável a concessão de alvará, autorizando a parte interessada a outorgar as escrituras definitivas ou re-ratificação das já existentes aos adquirentes dos imóveis pendentes de regularização junto ao Ofício Imobiliário, frente ao fato de ter adquirido o imóvel sobre o qual ergueu o edifício há mais de 40 anos, bem como porque já individuou e alienou todas as unidades condominiais, transferindo, portanto, o direito real. Inviabilidade, outrossim, de conferir à parte interessada o direito de adjudicação compulsória, como via alternativa para o pedido, ante a circunstância de não se estar buscando a substituição da vontade do devedor em mora para outorgar ao credor o título de domínio do imóvel objeto do contrato, mas, tão-somente, um meio de regularizar a situação dos promitentes compradores junto ao Registro Imobiliário. Desnecessidade de maior rigorismo, atendendo aos fins do Provimento 17/99 da CGJ (Projeto *More Legal*). DESACOLHERAM AS PRELIMINARES E DERAM PROVIMENTO AO RECURSO.(Apelação Cível, Nº 70011883410, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 21-07-2005;

AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA, VISANDO A APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS LOTEADORES DIANTE DE IRREGULARIDADES NO PARCELAMENTO DO SOLO. RECONVENÇÃO. PEDIDO DE APLICAÇÃO DO PROJETO *MORE LEGAL* III. INDEFERIMENTO MANTIDO, DIANTE DA IMPROPRIEDADE DOS RITOS PROCESSUAIS EM QUE SE DESENVOLVEM A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O PROJETO *MORE LEGAL* III. AGRAVO DESPROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70012127049, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 21-09-2005.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. *¿PROJETO MORE LEGAL¿*, DA CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA. ESGOTAMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA. FACULDADE. O *¿Projeto More Legal¿*, da Egrégia Corregedoria Geral de Justiça, que tem por finalidade desburocratizar a formalização da propriedade junto a loteamentos irregulares, estando direcionado, principalmente, à população de baixa renda, a quem é mais difícil postular em juízo tal pretensão e que, muitas vezes, não dispõe de recursos para custear a regularização do imóvel adquirido, não é obrigatório, mas mera faculdade à parte que pretende ver reconhecido o domínio de imóvel por meio do usucapião. Ademais, pretender tornar obrigatório o prévio esgotamento da via administrativa constitui afronta ao art. 5º, inc. XXXV, da CF/88. Hipótese em que os postulantes, que ajuizaram a ação há 14 meses e já pagaram as custas iniciais, não têm interesse na via administrativa. Agravo de instrumento provido, de plano.(Agravo de Instrumento, Nº 70013448600, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 14-11-2005;

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. PROVIMENTO N. 39/95 - CGJ. PROJETO *MORE LEGAL*. Não se enquadrando a hipótese dos autos naquelas reguladas pelo Provimento Nº 39/95 da Corregedoria *¿* Geral de Justiça, reeditado pelo de nº 17/99, a pretensão dos recorrentes, na forma como deduzida, não encontra amparo *legal*. APELO DESPROVIDO.

UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70004780300, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Agathe Elsa Schmidt da Silva, Julgado em: 17-11-2005;

### 7) Ano 2006 (12 julgados)

REGULARIZAÇÃO. LOTEAMENTO. MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. PROJETO *MORE LEGAL*. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. LAUDOS TÉCNICOS. FEPAM. SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Impossibilidade de regularizar loteamento, ainda que consolidado, com base no Projeto *More Legal* e Provimento nº 17/99 da CGJ e quando se trata de área de preservação ambiental. Situação fática que evidencia invasão e construção de moradias e casebres e com depósito de lixo, nas margens de arroio que faz parte da área de preservação ambiental. Exclusão das áreas de risco ambiental. Art. 1º, parágrafo único, do Provimento 17/99 da CGJ. Sentença mantida. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70010181063, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 04-04-2006;

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. Não atendidos os requisitos dispostos nos Provimentos nº 39/95 e 17/99, da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*), editados para proteção dos adquirentes de imóveis localizados em loteamentos irregulares, forçoso o indeferimento do pedido de regularização do lote individual. Hipótese em que o mapa descritivo e o contrato apresentados não conferem com a área efetivamente ocupada pelo requerente, bem como existem diversos proprietários registrais do imóvel, nem todos citados na ação, recomendando-se esperar a resolução do Inquérito Civil promovido pelo Ministério Público para fim de regularizar o loteamento irregular como um todo. Inaplicabilidade do disposto nos arts. 6º e 7º do Provimento nº 17/99 à espécie. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70014199715, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 27-04-2006;

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS. CITAÇÃO. PROVIMENTO 17/99 DA CGJ/RS. POSSIBILIDADE. Pode o Juiz, estando o autor a litigar sob pálio da assistência judiciária gratuita, através da Defensoria Pública, determinar a expedição de ofícios aos Órgãos Públicos para verificação do endereço dos proprietários registrais do imóvel usucapiendo. Seguimento dos objetivos traçados pelo Provimento 17/99 da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*). Necessidade de se considerar os limites matérias da Defensoria Pública do Estado para fazer valer a disposição contida no inciso X do art. 44 da Lei complementar nº 80/94, ensejando, ao Judiciário, a possibilidade de requisitar diretamente informações junto a Órgãos Públicos. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO DE PLANO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravo de Instrumento, Nº 70015198930, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 08-05-2006;

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS. CITAÇÃO. PROVIMENTO 17/99 DA CGJ/RS. POSSIBILIDADE. GUIA DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA (ART). DESNECESSIDADE. Pode o Juiz, estando a parte autora a litigar sob pálio da assistência judiciária gratuita, através da Defensoria Pública, determinar a expedição de ofícios aos Órgãos Públicos para obtenção das matrículas atualizadas dos imóveis confrontantes e certidão comprobatória de inexistência de imóveis em nome da parte autora da ação de usucapião. Seguimento dos objetivos traçados pelo Provimento 17/99 da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*). Necessidade de se considerar os limites matérias da Defensoria Pública do Estado para fazer valer a disposição contida no inciso X do art. 44 da Lei complementar nº 80/94, ensejando, ao Judiciário, a possibilidade de requisitar diretamente informações junto a Órgãos Públicos. Por outro lado, devida a dispensa de apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), que não constitui documento imprescindível à propositura da ação de usucapião. Precedentes jurisprudenciais. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO DE PLANO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravo de Instrumento, Nº 70015327687, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 17-05-2006);

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* - PROVIMENTO Nº 39/95 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. Medida de jurisdição voluntária, nos termos do art. 1.103 e seguintes do CPC. Neste caso, a solução judicial mais conveniente e oportuna, sem vinculação obrigatória ao critério de legalidade estrita, diz com a extinção do pedido de regularização de imóvel em condomínio, uma vez que falta a aprovação da planta e descrição dos imóveis pelo Município, houve informação desfavorável por parte da Oficiala do Registro de Imóveis e parecer contrário do Ministério Público, porque já existe inquérito civil para regularizar a área coletivamente. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70014590004, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 12-07-2006);

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. REGULARIZAÇÃO. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. CONDENAÇÃO EM CARÁTER SUBSIDIÁRIO JUNTAMENTE COM OS SUCESSORES DO PROPRIETÁRIO DA ÁREA . ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. Compete aos Municípios os termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." Cumpre, pois, ao Município, sem prejuízo da exigibilidade da obrigação do loteador, regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo. A procedência do pedido não significa esteja o Judiciário a substituir-se ao município no juízo de conveniência que rege a administração pública. Descabe ao Judiciário o exame da prioridade ou necessidade das obras a serem realizadas pela administração; incumbe-lhe, todavia, determinar a atuação específica da administração quando, como na espécie, sua omissão decorrer do descumprimento de atividade vinculada. A condenação dos sucessores do loteador resta limitada às forças da herança, sendo cada um dos co-réus apelantes obrigado pelas dívidas dos falecidos na proporção da parte que na herança lhes coube, conforme dispõem os arts. 1.792 e 1.997 do CC de 2002. A incidência da Lei 9.785/99, a fim de reduzidas as exigências para a constituição de

loteamento, restringe-se às zonas habitacionais de interesse social, como tal previamente reconhecidas em lei. Projeto *More Legal*. Procedimento que visa à proteção jurídica dos adquirentes de imóveis urbanos irregulares a ser por eles exercida individualmente. Consolidadas as ocupações de forma irreversível, desnecessária e até mesmo inútil a exigência de estudo de impacto ambiental a ser realizada pela FEPAM. RECURSO DE APELAÇÃO DO MUNICÍPIO IMPROVIDO. PROVIDO EM PARTE O APELO DOS DEMAIS RÉUS. UNÂNIME.(Apelação e Reexame Necessário, Nº 70007901093, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes, Julgado em: 13-07-2006.

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO EM CONDOMÍNIO. PROVIMENTO 17/99 DA CORREGEDORIA DE JUSTIÇA - PROJETO *MORE LEGAL*. Pedido de averbação da identificação de fração em área condominial. Caso em que não se propicia a regularização junto à matrícula, justificando-se o indeferimento do pedido, conforme a sentença.(Apelação Cível, Nº 70015036098, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 19-07-2006;

AGRAVO INTERNO. DECISÃO MONOCRÁTICA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO (BENS IMÓVEIS). EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS. CERTIDÕES NEGATIVAS. PROVIMENTO 17/99 DA CGJ/RS. POSSIBILIDADE. Pode o Juiz, estando o autor a litigar sob pálio da assistência judiciária gratuita, através da Defensoria Pública, determinar a expedição de ofícios requisitando certidões negativas junto aos Registros de Imóveis. Seguimento dos objetivos traçados pelo Provimento 17/99 da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*). Necessidade de se considerar os limites materiais da Defensoria Pública do Estado para fazer valer a disposição contida no inciso X do art. 44 da Lei complementar n.º 80/94, ensejando, ao Poder Judiciário, a possibilidade de requisitar diretamente informações junto a Órgãos Públicos. AGRAVO INTERNO PROVIDO POR MAIORIA, VENCIDO O RELATOR QUE O IMPROVIA.(Agravo, Nº 70015542426, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 10-08-2006;

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. CERCEAMENTO DE DEFESA PELA SUPRESSÃO DA INSTRUÇÃO INOCORRENTE. LOTEAMENTO IRREGULAR E CLANDESTINO, DESATENDENDO ÀS NORMAS LEGAIS. NÃO ATENDIDAS AS DIRETRIZES ESTABELECIDAS NA LEI 6.766/79 COM AS ALTERAÇÕES DADAS PELA LEI 9.785/99. TRATAM-SE DE TRÊS TERRENOS APENAS. QUESTÃO A SER RESOLVIDO ATRAVÉS DO *MORE LEGAL*. REJEITADAS AS PRELIMINARES. SENTENÇA MODIFICADA EM REEXAME NECESSÁRIO. APELO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação e Reexame Necessário, Nº 70013235411, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 30-08-2006;

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO DE BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE USUCAPIÃO CONSTITUCIONAL URBANO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA AÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

GRATUITA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO. REQUISIÇÃO PELO JUÍZO. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO 17/99 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Sendo, a parte autora, beneficiária da Assistência Judiciária Gratuita, sob o patrocínio, inclusive, da Defensoria Pública, cabível a requisição, pelo Juízo a quo, das certidões necessárias à instrução do feito junto aos pertinentes Registros de Imóveis. Disposição expressa contida no Provimento n.º 17/99 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto *More Legal* II. RECURSO PROVIDO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravo de Instrumento, Nº 70017305434, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 17-10-2006;

PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO EM CONDOMÍNIO. Não aprovação da planta pelo Município. Parecer desfavorável da Oficiala do Registro de Imóveis e do Ministério Público. Inquérito civil instaurado para regularização coletiva da área. Sentença mantida. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70014178313, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 14-11-2006;

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROCEDIMENTO VOLUNTÁRIO. Os procedimentos previstos no Projeto *More Legal* não se ajustam à correção de matrículas de imóveis já titulados e que contem com distorções em suas metragens. Apelação improvida.(Apelação Cível, Nº 70016809378, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 21-11-2006;

#### 8) Ano 2007 (5 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE EM CONDOMÍNIO IRREGULAR. PARECER DESFAVORÁVEL DO OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE REQUISITO ESSENCIAL. TÍTULO DE PROPRIEDADE. ART. 2º, II, PROVIMENTO 28/04- CGJ. O caso concreto, não se enquadra nas disposições e exceções do Provimento n.º 28/04- CGJ, ausente título de propriedade documento essencial ao manejo do procedimento voluntário disciplinado no Projeto *More Legal*. Art. 2º, II, 28/04 CGJ. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70016998163, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 31-01-2007

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO EM CONDOMÍNIO SOB JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. IMPOSSIBILIDADE DIANTE DO NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DISPOSTOS NOS PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ INAPLICABILIDADE DO DISPOSTO NOS ARTS. 6º E 7º DO PROVIMENTO Nº 17/99 À ESPÉCIE. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70014176697, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 21-03-2007

REGULARIZAÇÃO E REGISTRO DE IMÓVEIS. PROGRAMA *MORE LEGAL*. PROVIMENTO 28/2004. CITAÇÃO DOS CONFRONTANTES. DESNECESSIDADE NO CASO CONCRETO. Nos termos do Provimento 28/2004, não necessita a Municipalidade, que instituiu loteamento residencial, atender a determinação de citar todos os confrontantes, consoante prevê o art. 11, tendo em vista que os próprios possuidores dos imóveis, sobre os quais está sendo requisitado o registro, juntaram declarações dos confrontantes, demonstrando a anuência com a regularização dos imóveis. AGRAVO PROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70019445196, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em: 25-04-2007;

PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE GRATUIDADE REGISTRAL. INTERESSE SOCIAL. Urbanização específica de área especial de interesse social, conforme o Decreto 12.716/2000 e Lei Complementar 434/99. Gratuidade registral deferida com base no Art. 213, § 5º, da Lei 10.931/2004 e Resolução 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça. Deram provimento.(Apelação Cível, Nº 70020558698, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 02-10-2007;

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA AÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO. REQUISIÇÃO PELO JUÍZO. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO 17/99 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Necessárias, no caso, a matrícula do imóvel e as certidões de óbito dos confrontantes, para possibilitar análise da situação registral do bem usucapiendo, bem como para a citação dos sucessores dos falecidos, evitando nulidade futura. Assim, e sendo a parte autora beneficiária da assistência judiciária gratuita, sob o patrocínio da Defensoria Pública, cabível a requisição, pelo Juízo a quo, das certidões necessárias à instrução do feito, junto aos Ofícios Extrajudiciais. Disposição expressa nesse sentido, contida no Provimento n.º 17/99 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto *More Legal* II. Precedentes jurisprudenciais. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravo de Instrumento, Nº 70022166136, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 13-11-2007;

#### 9) Ano 2008 (5 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE LOTE. PROJETO *MORE LEGAL*. Conforme o Provimento nº. 28/2004 da CGJ, o Projeto *More Legal*, de cunho estritamente social, se destina a desburocratizar a regularização de grandes áreas ocupadas por diversas famílias. Todavia, não serve de justificativa para burlar a legislação pertinente, devendo a regularização de área alcançar todos os ocupantes e não apenas um deles. Negaram provimento. Unânime.(Apelação Cível, Nº 70014199707, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mario Rocha Lopes Filho, Julgado em: 24-01-2008.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO. BENS IMÓVEIS. Suspensão do feito, a fim de que a parte providencie a regularização e registro da área junto à administração pública, em razão do Projeto *¿More Legal¿*, sob pena de extinção. Impossibilidade, pois o esgotamento da via administrativa constitui faculdade do postulante. Agravo de instrumento provido. (Agravo de Instrumento, Nº 70022993778, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Luiz Rodrigues Bossle, Julgado em: 15-02-2008;

AÇÃO DECLARATÓRIA. PARCELAMENTO URBANO. DECLARAÇÃO DE REGULARIDADE DOS LOTES, DETERMINAÇÃO À AVALIAÇÃO PARA FINS TRIBUTÁRIOS E EXPEDIÇÃO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E HABITE-SE. DISTINÇÃO ENTRE LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO. O empreendimento, objeto da demanda, consiste em loteamento para fins urbanos, e não um mero parcelamento de solo rural, porque sua visível destinação é a construção de moradias. Prova dos autos que evidencia o descumprimento, pelos autores, das exigências legais reclamadas na legislação federal e local para a aprovação do projeto do parcelamento de solo. Regularidade do parcelamento, todavia, que se deu através do projeto *¿More Legal¿*. Situação de fato consolidada. Incidência do art. 2º, § 1º, do Provimento nº 28/2004-CGJ. AVALIAÇÃO DOS IMÓVEIS PELO MUNICÍPIO PARA O EFEITO DE RECOLHIMENTO DO ITBI. Eventual irregularidade urbanística não pode servir de óbice ao exercício do direito constitucional de propriedade dos autores sobre seus bens ¿ Art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal. Manutenção da determinação. DETERMINAÇÃO PARA EXPEDIÇÃO DE ALVARÁ E HABITE-SE. Pretensão que não é de ser tida como genérica, a implicar renúncia ao poder de polícia do Município, mas à determinação de não serem criados óbices para a construção e a concessão de habite-se em razão da alegada irregularidade de loteamento. Medida necessária diante da admissão por parte da administração pública de que suspendeu a concessão dessas medidas para a verificação da regularidade do desmembramento. APELO DO AUTOR PROVIDO; DESPROVIDO O DO RÉU. (Apelação Cível, Nº 70022095210, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 30-04-2008;

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL 2 E 3*. IMPUGNAÇÃO. ALEGAÇÃO DE USUCAPIÃO. Ausente a prova da alegação de usucapião sobre terrenos atingidos pelo loteamento, não há razão para reformar a sentença que julgou procedente o pleito de regularização da matrícula imobiliária correspondente. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. (Apelação Cível, Nº 70021714803, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em: 20-05-2008;

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS AOS REGISTROS DE IMÓVEIS. AUTORA QUE É BENEFICIÁRIA DA AJG. EXEGESE DO ART. 13 DO PROVIMENTO Nº 17/99 (PROJETO *¿MORE LEGAL¿*), ART. 12, § 2º, DA LEI Nº 10.257/01 E ART. 399, I, DO CPC. AGRAVO PROVIDO DE PLANO. (Agravo de Instrumento, Nº 70026627992, Décima Sétima Câmara Cível,



Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 29-09-2008;

#### 10) Ano 2009 (4 julgados)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÃO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIOS. CITAÇÃO. PROVIMENTO 17/99 DA CGJ/RS. POSSIBILIDADE. Pode o Juiz, estando o autor a litigar sob pálio da assistência judiciária gratuita, através da Defensoria Pública, determinar a expedição de ofícios aos Órgãos Públicos para obtenção de certidões necessárias ao regular processamento da demanda. Observância dos objetivos traçados pelo Provimento 17/99 da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*). Necessidade de considerar os limites materiais da Defensoria Pública do Estado para fazer valer a disposição contida no inciso X do art. 44 da Lei complementar nº 80/94, ensejando, ao Judiciário, a possibilidade de requisitar diretamente informações junto a Órgãos Públicos. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO DE PLANO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravo de Instrumento, Nº 70028483782, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 30-01-2009;

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* III. RETIFICAÇÃO DA ÁREA. CANCELAMENTO DA SERVIDÃO DE PASSAGEM. SENTENÇA PROCEDENTE. MANUTENÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70026712828, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em: 25-06-2009;

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. REGULARIZAÇÃO. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. CONDENAÇÃO EM CARÁTER SUBSIDIÁRIO JUNTAMENTE COM O LOTEADOR. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. Compete aos Municípios, nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." Cumpre, pois, ao Município, sem prejuízo da exigibilidade da obrigação do loteador, regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo. A procedência do pedido não significa esteja o Judiciário a substituir-se ao município no juízo de conveniência que rege a administração pública. Descabe ao Judiciário o exame da prioridade ou necessidade das obras a serem realizadas pela administração; incumbe-lhe, todavia, determinar a atuação específica da administração quando, como na espécie, sua omissão decorrer do descumprimento de atividade vinculada. Cabível a fixação de multa contra o Município, para o caso de descumprimento da obrigação. A incidência da Lei 9.785/99, a fim de reduzir as exigências para a constituição de loteamento, restringe-se às zonas habitacionais de interesse social, como tal previamente reconhecidas em lei. Projeto "*MoreLegal*". Procedimento que visa à proteção jurídica dos adquirentes de imóveis urbanos irregulares a ser por eles exercida individualmente. Consolidadas as ocupações de forma irreversível, desnecessária e até mesmo inútil a exigência de estudo de impacto ambiental a ser realizada pela FEPAM. DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DO RÉU DAVI.

NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DO MUNICÍPIO. REEXAME NECESSÁRIO PREJUDICADO. UNÂNIME.(Apelação e Reexame Necessário, Nº 70021286034, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cláudio Augusto Rosa Lopes Nunes, Julgado em: 06-08-2009);

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA AÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO. REQUISIÇÃO PELO JUÍZO. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO 17/99 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Sendo a parte autora beneficiária da assistência judiciária gratuita, sob o patrocínio da Defensoria Pública, cabível a requisição, pelo Juízo a quo, das certidões necessárias à instrução do feito junto aos Ofícios Extrajudiciais. Disposição expressa nesse sentido contida no Provimento n.º 17/99 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto *More Legal II*. Precedentes jurisprudenciais. RECURSO PROVIDO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravo de Instrumento, Nº 70032841132, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 20-10-2009);

#### 11) Ano 2010 (24 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PRETENSÃO DE REGULARIZAR A EDIFICAÇÃO DE PRÉDIOS EM IMÓVEL REGISTRADO EM NOME DO APRESENTANTE ATRAVÉS DO PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO Nº 32/06 CGJ. IMPOSSIBILIDADE. APLICABILIDADE DA LEI Nº 6.766/79 PRÓPRIA PARA DESMEMBRAMENTO E INDIVIDUALIZAÇÃO DE ÁREA REGISTRADA. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70029712874, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 10-03-2010);

REGISTRO DE IMÓVEIS. *MORE LEGAL*; REQUISITOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Inteligência do Provimento 28/04 - CGJ. A ausência de concordância com o pleito de regularização por parte de todos os confrontantes do terreno do autor remete-o às vias ordinárias para solucionar, eventualmente, o impasse e, for o caso, obter a regularização almejada, não mais admissível na via administrativa. Parecer ministerial. APELO IMPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70033272592, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Francisco Pellegrini, Julgado em: 13-04-2010);

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. "PROJETO *MORE LEGAL 3*". INADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO ELEITO PELA AUTORA. CARÊNCIA DE AÇÃO CONFIRMADA. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo Provimento n. 28/2004 da Corregedoria Geral de Justiça. Segundo disciplinam os artigos 9º a 12 do Provimento, o pedido de regularização do lote individualizado deverá ser apresentado perante o Ofício do Registro Imobiliário da situação do imóvel, para,

somente então ser remetido o expediente à Vara da Direção do Foro. Inadequação do procedimento eleito pela autora, da forma como deduzido. Sentença confirmada. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70025388265, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 30-09-2010);

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO EM CONDOMÍNIO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. Não atendidos os requisitos dispostos nos Provimentos nº 39/95 e 17/99, da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*), editados para proteção de adquirentes de imóveis localizados em loteamentos irregulares, forçoso o indeferimento do pedido de regularização de lote individual. Hipótese em que a pretensão objetiva, ao fim e ao cabo, a mera dissolução de área em condomínio, por apenas alguns dos condôminos e sem a individualização de todos os lotes. Inaplicabilidade do disposto nos arts. 6º e 7º do Provimento nº 17/99 à espécie. RECURSO DE APELAÇÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70038453098, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 30-09-2010);

Regularização imobiliária de imóvel em condomínio adquirido por instrumento particular de promitentes vendedores falecidos. Escritura pública e registro de imóveis. Individualização do imóvel. A situação dominial precisa ser regularizada, dentro, obviamente, dos critérios legais. Há fórmulas para tanto. Com a obtenção do formal de partilha no inventário de bens dos promitentes vendedores, a ser levado a registro em nome dos promitentes compradores. Por meio do que se convencionou chamar na praxe forense de localização, segundo a qual se individualiza o imóvel e promove-se a citação dos confrontantes diretos, com fundamento na situação de fato consolidada, como preconiza o célebre Projeto *More Legal*. Por meio da extinção do condomínio, por escritura pública ou ação de divisão. Pelo usucapião. Por fim, há a possibilidade, segundo o prudente critério do juízo do inventário caso não considere matéria de alta indagação, de que, no inventário de bens dos promitentes vendedores, expeça-se alvará para escritura pública onde se individualize o imóvel segundo a sua dimensão e confrontações exatas e corretas, que possa vir a registrar-se, desdobrando-se a matrícula-mãe no Registro de Imóveis com a apresentação da respectiva escritura pública de compra e venda. No caso, tais critérios não se demonstram atendidos.(Apelação Cível, Nº 70036264539, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 06-10-2010);

APELAÇÃO CÍVEL. PARCELAMENTO URBANO. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE MATRÍCULA IMOBILIÁRIA. UNIFICAÇÃO DE ÁREA. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ. PROCEDIMENTO INICIADO PELO OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. MEIO INADEQUADO. SENTENÇA REFORMADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIDA A APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039426507, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 18-11-2010);

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL* 3. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ/RS. PRETENSÃO DE RETIFICAÇÃO DE ÁREA DE IMÓVEL MATRICULADO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. ARTS. 128 E 460 DO CPC. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA, DE OFÍCIO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039411350, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 18-11-2010;

APELAÇÃO CÍVEL. PARCELAMENTO URBANO. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE MATRÍCULA IMOBILIÁRIA. UNIFICAÇÃO DE ÁREA. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ. PROCEDIMENTO INICIADO PELO OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. MEIO INADEQUADO. SENTENÇA REFORMADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIDA A APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039426622, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 18-11-2010;

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70039577861, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 01-12-2010;

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70039577663, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 01-12-2010;

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70039701529, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 01-12-2010;

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70039578075, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 01-12-2010).

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70039578166, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 01-12-2010

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL* 3. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ/RS. PRETENSÃO DE RETIFICAÇÃO DE ÁREA DE IMÓVEL MATRICULADO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. ARTS. 128 E 460 DO CPC. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA, DE OFÍCIO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039701081, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 02-12-2010

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO EM CONDOMÍNIO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. Não atendidos os requisitos dispostos nos Provimentos nº 39/95 e 17/99, da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*), editados para proteção de adquirentes de imóveis localizados em loteamentos irregulares, forçoso o indeferimento do pedido. Hipótese em que a pretensão objetiva, ao fim e ao cabo, a satisfação de interesse individual, com a retificação de registro sem a participação de eventuais interessados. RECURSO DE APELAÇÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039637624, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 02-12-2010

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. "PROJETO *MORE LEGAL*". AGRAVO RETIDO. INTIMAÇÃO DO MUNICÍPIO. ENTE PÚBLICO QUE EXPRESSAMENTE DECLINOU DO INTERESSE NO FEITO. REQUISITOS ATENDIDOS. SENTENÇA MANTIDA. AGRAVO RETIDO IMPROVIDO. APELAÇÃO IMPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70039699392, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 14-12-2010

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. "PROJETO *MORE LEGAL*". REQUISITOS ATENDIDOS. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO IMPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70039688106, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 14-12-2010

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. "PROJETO *MORE LEGAL*". NÃO ATENDIDOS INTEGRALMENTE OS REQUISITOS. INEXISTÊNCIA DO TÍTULO DE PROPRIEDADE E CERTIDÃO NEGATIVA DE ÔNUS REAIS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70039704069, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 14-12-2010

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. "PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS ATENDIDOS. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO IMPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70039637954, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 14-12-2010

REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. "PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS ATENDIDOS. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO IMPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70038453197, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 14-12-2010

Registro de imóveis. Projeto ***More Legal***. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70039427893, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 15-12-2010

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. ABERTURA DE MATRÍCULA. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS PELO MENCIONADO PROVIMENTO, AUTORIZANDO A ABERTURA DE MATRÍCULA E A REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70039401039, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 16-12-2010

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. ABERTURA DE MATRÍCULA. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS PELO MENCIONADO PROVIMENTO, AUTORIZANDO A ABERTURA DE MATRÍCULA E A REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70039521042, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 16-12-2010

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO ***MORE LEGAL***. PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. ABERTURA DE MATRÍCULA. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS PELO MENCIONADO PROVIMENTO, AUTORIZANDO A ABERTURA DE MATRÍCULA E A REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70039563127, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 16-12-2010

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO PELO PROJETO *MORE LEGAL*. AUSÊNCIA DE PREPARO. RECURSO NÃO CONHECIDO. ART. 511 DO CPC. É manifestamente inadmissível a apelação desacompanhada de comprovante de preparo, no ato da sua interposição. Art. 511, caput, do CPC. APELAÇÃO NÃO CONHECIDA.(Apelação Cível, Nº 70034044073, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 16-03-2011

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações do Sr. Oficial do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70041778028, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 27-04-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039687991, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 25-05-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039551197, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 25-05-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de

legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039551445, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 06-07-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039701859, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 06-07-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039551692, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 06-07-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS IMPLEMENTADOS. Nega-se provimento à apelação que visa à exacerbação das exigências feitas no provimento 24/05-CGJ Projeto *More Legal*. Postulação que atende aos elementos no artigo 7º, do Provimento 28/2004, sendo de rigor o seu deferimento. Apelação improvida.(Apelação Cível, Nº 70039430673, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 12-07-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando



de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do Município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039550843, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 20-07-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE MATRÍCULA. REQUISITOS IMPLEMENTADOS. Nega-se provimento à apelação que visa à exacerbação das exigências feitas no Provimento 17/99-CGJ Projeto *More Legal*. Pedido inicial que atende aos elementos no artigo 7º, do Provimento 28/2004, sendo de rigor o seu deferimento. Apelação improvida.(Apelação Cível, Nº 70039703913, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 09-08-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS IMPLEMENTADOS. Nega-se provimento à apelação que visa à exacerbação das exigências feitas no provimento 17/99-CGJ Projeto *More Legal*. Pedido inicial que atende aos elementos no artigo 7º, do Provimento 28/2004, sendo de rigor o seu deferimento. Apelação improvida.(Apelação Cível, Nº 70039699640, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 09-08-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. REQUISITOS IMPLEMENTADOS. Nega-se provimento à apelação que pretende exorbitar das exigências feitas no Provimento 17/99-CGJ Projeto *MoreLegal*. Postulação que atende aos elementos no artigo 7º, do Provimento 28/2004, sendo de rigor o seu deferimento. Apelação improvida.(Apelação Cível, Nº 70039762109, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 09-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROJETO *MORE LEGAL* III. PROVIMENTO 28/04 DA CGJ/RS. AGRAVO RETIDO. INTIMAÇÃO DO MUNICÍPIO. NECESSIDADE. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. PROVIDO O AGRAVO RETIDO. PREJUDICADO O EXAME DA APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70042512442, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 11-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. Ademais, o Parecer nº 007/2010 da Procuradoria-Geral do Município, não apresenta qualquer contrariedade à regularização do imóvel, uma vez que oferece normas genéricas

sobre o assunto, não servindo para restringir a aplicabilidade do projeto mencionado. Sentença mantida. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70042110171, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 17-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. Ademais, o Parecer nº 007/2010 da Procuradoria-Geral do Município, não apresenta qualquer contrariedade à regularização do imóvel, uma vez que oferece normas genéricas sobre o assunto, não servindo para restringir a aplicabilidade do projeto mencionado. Sentença mantida. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70042235309, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 17-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGISTRO PÚBLICO. PROJETO *MORE LEGAL*. ABERTURA DE MATRÍCULAS. REQUISITOS DO PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA PREENCHIDOS. APELO NÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039699749, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Bernadete Coutinho Friedrich, Julgado em: 18-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGISTRO PÚBLICO. PROJETO *MORE LEGAL*. ABERTURA DE MATRÍCULAS. REQUISITOS DO PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA PREENCHIDOS. APELO NÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039430129, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Bernadete Coutinho Friedrich, Julgado em: 18-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGISTRO PÚBLICO. PROJETO *MORE LEGAL*. ABERTURA DE MATRÍCULAS. REQUISITOS DO PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA PREENCHIDOS. APELO NÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039693981, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Bernadete Coutinho Friedrich, Julgado em: 18-08-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO Nº 28/2004 DA CGJ. Preenchidos os requisitos do Provimento nº 28/2004, pois colacionados o título de propriedade, certidões reipersecutórias, planta, memorial, concordância dos confrontantes e certidão atualizada pelo Poder Público Municipal identificando a área, é de ser mantida a sentença que autorizou a abertura de matrícula na forma postulada pelo Oficial Registrador. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039699913, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 08-09-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO Nº 28/2004 DA CGJ. Preenchidos os requisitos do Provimento nº 28/2004, pois colacionados o título de propriedade, certidões reipersecutórias, planta, memorial, concordância dos confrontantes e certidão atualizada pelo Poder Público Municipal identificando a área, é de ser mantida a sentença que autorizou a abertura de matrícula na forma postulada pelo Oficial Registrador. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70039704226, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 08-09-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL. Projeto *More Legal*. Autorização de abertura de matrícula no RI. Exigências do art. 7º do Provimento nº 28/2004 atendidas. Situação fática irreversível. Manifestação contrária do Município que não pode ser considerada contestação de confrontante. Parecer Ministerial de segundo grau. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70039699624, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 13-09-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL. Sentença que, com base no Projeto *More Legal*, autoriza a abertura de matrícula no RI. Recurso pelo Ministério Público. Exigências do art. 7º do Provimento nº 28/2004 atendidas. Situação fática irreversível. Manifestação contrária do Município que não pode ser considerada contestação de confrontante. Parecer Ministerial de segundo grau favorável. Autorização mantida. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70039704168, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 13-09-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL. Projeto *More Legal*. Autorização de abertura de matrícula no Registro de Imóveis. Exigências do art. 7º do Provimento nº 28/2004 atendidas. Situação fática irreversível. Manifestação contrária do Município que não pode ser considerada contestação de confrontante. Parecer Ministerial de segundo grau. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70041772740, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 13-09-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039703558, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 14-09-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ESCRITURAÇÃO DE IMÓVEL. PROVIMENTO N. 28/2004 - CGJ. "PROJETO *MORE LEGAL* 3". SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo Provimento n. 28/2004 da Corregedoria Geral de Justiça. Sendo uma das exigências do caput do art. 2.º a caracterização de "situação consolidada", a indicar "irreversibilidade da posse" e, não havendo prova sequer acerca ocupação e/ou seu período sobre o imóvel, dado hábil e necessário para tal, incabível o acolhimento do pleito. Sentença confirmada. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70043255348, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 15-09-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. Pretensão de regularização de imóvel. Parecer favorável da Oficiala do Registro de Imóveis e do Ministério Público. Individualização da matrícula. Imóvel que não está em área de risco ou de preservação permanente. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70039398219, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 27-09-2011

PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. Pretensão de regularização de imóvel. Parecer favorável do Oficial do Registro de Imóveis e do Ministério Público. Individualização da matrícula. Imóvel que não está em área de risco ou de preservação permanente. Negaram provimento.(Apelação Cível, Nº 70039430814, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 27-09-2011

Registro de imóveis. Projeto ***More Legal***. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações da Sra. Oficiala do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70044919686, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 05-10-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. IMÓVEL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DA REGULARIZAÇÃO PRETENDIDA. APELO NÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70041583774, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Bernadete Coutinho Friedrich, Julgado em: 20-10-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO Nº 28/2004 DA CGJ. Preenchidos os requisitos do Provimento nº 28/2004, pois colacionados o título de propriedade, certidões reipersecutórias, planta, memorial, concordância dos confrontantes e certidão atualizada pelo Poder Público Municipal identificando a área, é de ser mantida a sentença que autorizou a abertura de matrícula na forma postulada pelo

Oficial Registrador. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70041772518, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 20-10-2011

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO Nº 28/2004 DA CGJ. Preenchidos os requisitos do Provimento nº 28/2004, pois colacionados o título de propriedade, certidões reipersecutórias, planta, memorial, concordância dos confrontantes e certidão atualizada pelo Poder Público Municipal identificando a área, é de ser mantida a sentença que autorizou a abertura de matrícula na forma postulada pelo Oficial Registrador. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70041688029, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 10-11-2011

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações da Sra. Oficiala do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70045686987, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 23-11-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL* 3. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ/RS. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. PRETENSÃO DE RETIFICAÇÃO DE ÁREA DE IMÓVEL MATRICULADO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PROVIDA A APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70045686482, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 24-11-2011

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL* 3. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ/RS. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. PRETENSÃO DE RETIFICAÇÃO DE ÁREA DE IMÓVEL MATRICULADO. IMPROCEDÊNCIA. PROVIDA A APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70045443371, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 24-11-2011

### 13) Ano 2012 (29 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA. PROJETO *MORE LEGAL* 3. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ/RS. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. NEGADO PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70046963930, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 29-03-2012).

Registro de imóveis. Projeto *More Legal*. Regularização imobiliária. Está-se no âmbito da jurisdição voluntária, segundo o qual o Juiz pode e deve decidir segundo os critérios da conveniência e da oportunidade nos termos do artigo 1.109 do Código

de Processo Civil, o que se caracteriza conforme as informações da Sra. Oficiala do Registro de Imóveis e a sentença do Juiz de Direito.(Apelação Cível, Nº 70048413579, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 30-05-2012).

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO E ABERTURA DE MATRÍCULA. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS PREENCHIDOS. 1. A ausência de edificação no imóvel não impede sua regularização, porquanto a análise da natureza das edificações é apenas um dos instrumentos para a verificação da situação consolidada, e não requisito exclusivo de sua comprovação. Inteligência dos arts. 511 e 512, parágrafos 1º e 2º, do Provimento nº 21/2011 da CGJ/RS. 2. Circunstâncias do caso que autorizam a regularização pretendida, em face das provas produzidas. Sentença de procedência mantida. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70048036925, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 05-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO Nº 28/2004, DA CGJ. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA ESCRITURAÇÃO DE IMÓVEL. REQUISITOS PRESENTES. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRAZO DE OCUPAÇÃO DA ÁREA, NATUREZA DAS EDIFICAÇÕES EXISTENTES, LOCALIZAÇÃO DAS VIAS DE CIRCULAÇÃO, EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DISPONÍVEIS, URBANOS OU COMUNITÁRIOS INDICATIVOS DA IRREVERSIBILIDADE DA POSSE TITULADA, QUE INDUZ AO DOMÍNIO. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70048083331, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 14-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. PROJETO *MORE LEGAL*. INADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO ELEITO PELO AUTOR. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo Provimento n. 28/2004 da Corregedoria Geral de Justiça. E possível depreender que o autor buscou nesta ação de regularização alcançar os efeitos de uma ação de extinção de condomínio ou de uma ação divisória, com o desmembramento da área indicada por ele como sendo a sua fração ideal. Inadequada a via eleita. Pedido improcedente. Sentença reformada. DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNANIME.(Apelação Cível, Nº 70039718564, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 14-06-2012.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. PROJETO *MORE LEGAL*. INADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO ELEITO PELO AUTOR. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo Provimento n. 28/2004 da Corregedoria Geral de Justiça. E possível depreender que o autor buscou nesta ação de regularização alcançar os efeitos de uma ação de extinção de condomínio ou de uma ação divisória, com o desmembramento da área indicada por ele como sendo a sua fração ideal.

Inadequada a via eleita. Pedido improcedente. Sentença reformada. DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNANIME.(Apelação Cível, Nº 70039700638, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 14-06-2012.

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO MUNICÍPIO. AGRAVO RETIDO PREJUDICADO E APELAÇÃO PROVIDA. JULGARAM PREJUDICIADO O AGRAVO RETIDO E DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70042511808, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Julgado em: 14-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL URBANO. ÁREA EM CONDOMÍNIO. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CGJ/RS. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. SENTENÇA REFORMADA. DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039700356, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Julgado em: 14-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO EM CONDOMÍNIO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. Não atendidos os requisitos dispostos nos Provimentos nº 39/95 e 17/99, da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*), editados para proteção de adquirentes de imóveis localizados em loteamentos irregulares, forçoso o indeferimento do pedido de regularização de lote individual. Pretensão relacionada com dissolução de área em condomínio, por apenas alguns dos condôminos e sem a individualização de todos os lotes. RECURSO DE APELAÇÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70048366652, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 14-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE LOTE IMOBILIÁRIO. PROJETO *MORE LEGAL* 3. PROVIMENTOS 39/95 E 17/99 DA CGJ/RS. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. LOTEAMENTO IRREGULAR NÃO CARACTERIZADO. PROVIDA A APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70048366470, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Julgado em: 14-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROJETO "*MORE LEGAL*". SENTENÇA QUE AUTORIZOU A ABERTURA DE MATRÍCULA INDIVIDUAL. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Atendimento dos requisitos previstos nas normas da Corregedoria-Geral de Justiça. Consequente manutenção da sentença que autorizou a abertura da matrícula do imóvel. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70045374832, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 19-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO E ABERTURA DE MATRÍCULA. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS PREENCHIDOS. 1. A ausência de edificação no imóvel não impede sua regularização, porquanto a análise da natureza das edificações é apenas um dos instrumentos para a verificação da situação consolidada, e não requisito exclusivo de sua comprovação. Inteligência dos arts. 511 e 512, parágrafos 1º e 2º, do Provimento nº 21/2011 da CGJ/RS. 2. Circunstâncias do caso que autorizam a regularização pretendida, em face das provas produzidas. Sentença de procedência mantida. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70048887996, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 19-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE RATIFICAÇÃO DE ÁREA. PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO EXTRA PETITA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA, ENTRE PEDIDO E SENTENÇA. NULIDADE. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, PARA QUE OUTRA SENTENÇA SEJA PROFERIDA. ACOLHERAM A PRELIMINAR E DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70049035512, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 21-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA. PROJETO *MORE LEGAL*. SENTENÇA EXTRA PETITA. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo Provimento n. 28/2004 da Corregedoria Geral de Justiça. Do princípio da congruência, abordado nos arts. 128 e 460 do CPC, a lide deve ser decidida nos limites em que foi proposta, sob pena do julgamento ficar além, fora ou aquém do que foi pedido. É o que doutrinariamente se denomina sentença ultra, extra ou citra petita. Pedido de retificação da área que não foi apreciado. Sentença que autorizou a abertura de matrícula, o que não havia sido postulado. Sua desconstituição para novo julgamento é medida que se impõe. Prejudicado o mérito do recurso. DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039698766, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 21-06-2012

*Projeto More Legal*. Individualização de lote de área em condomínio. Jurisdição voluntária. Em se tratando de jurisdição voluntária, pode-se decidir conforme os critérios da conveniência e da oportunidade, sem prejuízo de terceiros de boa fé. Em tese, o pedido é possível, desde que observe determinados requisitos, como a anuência dos vizinhos e a ouvida do Oficial do Registro de Imóveis e do Município.(Apelação Cível, Nº 70048862023, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 27-06-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70047392105,



Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 11-07-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO E ABERTURA DE MATRÍCULA. REQUISITOS PREENCHIDOS. DESNECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE EDIFICAÇÃO NO TERRENO. A ausência de edificação no imóvel não impede sua regularização por meio do Projeto *More Legal*, haja vista que a análise da natureza das edificações se mostra um dos instrumentos para verificação da situação consolidada, e não requisito exclusivo de comprovação. Exegese dos artigos 511 e 512, §§1º e 2º, do Provimento nº 21/2011 da CGJ/RS. Preenchidos os requisitos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS, mantém-se a sentença que autorizou a abertura de matrícula na forma postulada pelo Oficial Registrador. RECURSO DESPROVIDO À UNANIMIDADE.(Apelação Cível, Nº 70048394282, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 16-08-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. RETIFICAÇÃO DE ÁREA NO REGISTRO DO IMÓVEL. ABERTURA DA MATRÍCULA. SENTENÇA EXTRA PETITA. NULIDADE. No caso, o Oficial Registrador, embora invocando o Projeto *More Legal* III, articulou pedido de retificação da área, não sendo apreciado pelo Juízo a quo. Declara-se nula a decisão extra petita, para que nova seja prolatada, abordando o pedido efetivamente formulado pela parte. Sentença desconstituída. DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA, DE OFÍCIO. PREJUDICADO O EXAME DA APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039718432, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Julgado em: 06-09-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. ABERTURA DE MATRÍCULA. DESATENDIMENTO DOS REQUISITOS EXIGIDOS PELO MENCIONADO PROVIMENTO, O QUE NÃO AUTORIZA A ABERTURA DE MATRÍCULA E A REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70049316482, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 13-09-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO EM REGISTRO DE IMÓVEIS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE ACOLHEU PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70039704416, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em: 13-09-2012

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. REGULARIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. INDENIZAÇÃO. DOAÇÃO DE IMÓVEL. PERDA DO OBJETO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. LITISCONSÓRIO PASSIVO NECESSÁRIO. ASTREINTES. 1. A parte que litiga como se lhe tivesse sido deferido o benefício da gratuidade de justiça pode apelar para pedir a reforma da sentença, independentemente de preparo. 2. Não é inepto o

recurso cujas razões guardam pertinência com a decisão recorrida. Art. 514 do CPC. 3. Ausente prova de que as obras de infra-estrutura cuja execução se pretende nos autos de ação civil pública foram concluídas, não há falar em perda do objeto. 4. O pedido de regularização de loteamento clandestino não é impossível juridicamente. Constatada a impossibilidade de execução no âmbito do Projeto *More Legal* 3, instituído pelo Provimento n.º 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça, é de ser excluída tal exigência. 5. Os adquirentes dos lotes não são litisconsortes passivos necessários na ação civil pública que visa a compelir os loteadores a doar área para uso público e, juntamente com o Município, a regularizar loteamento clandestino e executar obras de infra-estrutura, porquanto não serão afetados seus direitos e obrigações. Art. 47 do CPC. 6. O loteador é responsável pela implantação da infra-estrutura básica do loteamento. Arts. 2º, §§ 4º e 5º, 18, inciso V, e 38, caput e parágrafo 2º, da Lei n.º 6.766/79. 7. Na forma do artigo 30, inciso VIII, da Constituição da República e do artigo 40, caput, da Lei n.º 6.766/79, o Município, além do loteador, é responsável pela regularização do loteamento clandestino. Precedentes do STJ. A responsabilidade do Município, contudo, é apenas subsidiária. Precedentes. 8. Diante da necessidade de elaboração de projeto e registro perante os órgãos competentes, que não depende apenas dos loteadores, deve ser assegurado prazo maior para o cumprimento da obrigação. 9. O loteador no Município de Caxias do Sul está obrigado a doar ao município área correspondente a 15% da gleba parcelada para uso institucional se o loteamento excede a 2.400 m². Art. 22 da Lei Municipal n.º 3.300/88. A obrigação independe da efetiva ocorrência de ano ambiental. 10. A fixação de astreintes ao Poder Público como meio coercitivo para assegurar o cumprimento das decisões judiciais, a par de não ser eficaz, importa sacrifício à coletividade. É de ser excluída da sentença condenatória de obrigação de fazer imposta ao Poder Público a fixação de multa diária para garantir o seu cumprimento. Agravo retido desprovido. Recursos providos em parte. Sentença confirmada, no mais, em reexame necessário. (Apelação e Reexame Necessário, Nº 70050396332, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 18-10-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORELEGAL*. Em se tratando de jurisdição voluntária, não está o Magistrado obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar a solução que melhor entender conveniente ou oportuna (Art. 1.109 do CPC). Não há controvérsia quanto a presença dos requisitos legais para o registro. A insurgência apresentada no Parecer nº 007/2010-PGM da Procuradoria-Geral do município se apresenta de forma genérica, com indicação de regularização dos imóveis em face de questão social relevante. Mas, isso não pode restringir a incidência dos pressupostos estabelecidos no Projeto *More Legal*, pois a solução da questão social é medida ampla, que não pode ser imposta a um cidadão em particular que pretende regularizar sua situação. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 70049108897, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rubem Duarte, Julgado em: 24-10-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE. PROJETO *MORE LEGAL*. Evidenciada a ausência de prova da propriedade, bem como a inadequação da via, tem-se como impositiva a manutenção da decisão que indeferiu o pedido. Precedentes da Corte. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO.

UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70049832165, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 07-11-2012

APELAÇÃO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO DO SOLO. PROJETO *MORE LEGAL* III. PROVIMENTO 028/04 DA CGJ. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DO ART. 2º DO PROVIMENTO 028/04. O exame fático-probatório aponta para ausência dos pressupostos do art. 2º do Provimento 028/04 da CGJ. Possibilidade de regularizar a transferência da propriedade com recolhimento dos impostos incidentes. Sentença mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70042912469, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 07-11-2012

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PROJETO "*MORE LEGAL*". SENTENÇA QUE AUTORIZOU A ABERTURA DE MATRÍCULA INDIVIDUAL. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Atendimento dos requisitos previstos nas normas da Corregedoria-Geral de Justiça. Consequente manutenção da sentença que autorizou a abertura da matrícula do imóvel. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70048988489, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 20-11-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL EM REGISTRO DE IMÓVEIS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE ACOLHEU PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70041764192, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em: 22-11-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL EM REGISTRO DE IMÓVEIS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE ACOLHEU PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70045686821, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em: 22-11-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL EM REGISTRO DE IMÓVEIS. REFORMA DA DECISÃO QUE ACOLHEU PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. NÃO ENQUADRAMENTO NAS EXIGÊNCIAS DO PROJETO *MORE LEGAL*. RECURSO PROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70048366140, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em: 22-11-2012

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL EM REGISTRO DE IMÓVEIS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE ACOLHEU PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL COM BASE NO PROJETO *MORE LEGAL*. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70041721242, Décima Sétima

Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Renato Alves da Silva, Julgado em: 22-11-2012

#### 14) Ano 2013 (20 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. Manutenção da sentença que se impõe. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70051550168, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 30-01-2013

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC). OBRIGAÇÃO DE NO PRAZO FIXADO AJUIZAR AÇÃO OBJETIVANDO REGULARIZAÇÃO DA ÁREA COM FUNDAMENTO NO "*MORELEGAL III*" (PROVIMENTO N.º 28/2004-CGJ), SEM ABANDONO DA AÇÃO. DESCUMPRIMENTO. NÃO CARACTERIZADO. Tratando-se de Termo de Ajuste de Conduta, comprometendo-se a agravante de ajuizar ação no prazo fixado, objetivando regularização da área com fundamento no "*More Legal III*" (Provimento nº 28/2004-CGJ) e não abandono da causa, não obstante a constatação de falta de diligência por mais de 30 dias na demanda ajuizada, com indícios de que de fato houve o abandono da ação, não tendo ocorrido extinção, sequer havendo demonstração de que a autora da ação tenha sido intimada, nos termos do artigo 267, inciso III, § 1º, do CPC, sem manifestação, não resta caracterizado o descumprimento do TAC, não sendo possível a execução por obrigação de fazer. Inteligência da Súmula 240 do STJ. Precedentes do TJRS e STJ. Apelação provida liminarmente.(Apelação Cível, Nº 70052612074, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 05-02-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO '*MORE LEGAL*'. RETIFICAÇÃO DE ÁREA E ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. IMPUGNAÇÃO REALIZADA PELA MUNICIPALIDADE, CONFRONTANTE DO BEM. SENTENÇA REFORMADA. Para fins de retificação de área e abertura de matrícula com base no projeto '*More Legal*', além do título de propriedade, certidões reipersecutórias, planta e memorial descritivo, necessária a concordância dos confrontantes, em atendimento ao disposto no caput do artigo 14 do provimento n. 28/2004. Segundo o mencionado dispositivo, 'havendo impugnação ao pedido de regularização e registro em qualquer fase do procedimento, deverá a autoridade judiciária, remeter os interessados às vias ordinárias'. À UNANIMIDADE, DERAM PROVIMENTO AO APELO.(Apelação Cível, Nº 70051342780, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 28-02-2013

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. RETIFICAÇÃO DE MATRÍCULA. CASO EM QUE A PRETENSÃO NÃO SE ENQUADRA NOS DITÂMES PREVISTOS PELO PROJETO '*MORE LEGAL*', DEVENDO A QUESTÃO SER SOLVIDA NAS

VIAS ORDINÁRIAS. PRECEDENTES. APELO PROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70051343051, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 14-03-2013

APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVO RETIDO. CONDOMÍNIO. PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO DE UNIDADE IMOBILIÁRIA. PROJETO *MORE LEGAL*. SENTENÇA EXTRA PETITA. NULIDADE INSANÁVEL. Deve haver correlação entre o pedido e a sentença, não podendo o juiz decidir aquém (citra ou infra petita), fora (extra petita) ou além (ultra petita) do que foi postulado pelo autor, nos termos do art. 460 do CPC. No caso em comento, a sentença examinou pedido diverso daquele constante na exordial, deixando de apreciar a situação fática posta pelo Oficial Registrador. Dessa feita, a desconstituição do julgado é medida que se impõe, porquanto a prestação jurisdicional não foi adequadamente prestada, não podendo esta Corte se manifestar, agora, em grau de recurso, sobre matéria não apreciada na origem, por implicar supressão de instância, o que representa afronta ao princípio do duplo grau de jurisdição. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA DE OFÍCIO. AGRAVO RETIDO E APELAÇÃO PREJUDICADOS. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70042511840, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Julgado em: 28-03-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL URBANO. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA. Impossibilidade de enquadramento no Projeto *More legal* para situações em que há procedimento próprio. Sentença de procedência reformada, a fim de julgar improcedente a demanda. DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70039704549, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Julgado em: 28-03-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO ***MORE LEGAL***. REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL URBANO. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA. Impossibilidade de enquadramento no Projeto ***More legal*** para situações em que há procedimento próprio. Sentença de procedência reformada, a fim de julgar improcedente a demanda. DERAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70043230374, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Maria Canto da Fonseca, Julgado em: 28-03-2013

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE LOCALIZAÇÃO E DESMEMBRAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* IV. DECISÃO QUE DETERMINOU A INTIMAÇÃO DOS CONDÔMINOS DO IMÓVEL. AUSÊNCIA DE CARÁTER DECISÓRIO. INADMISSIBILIDADE DO RECURSO. Não se admite recurso contra decisão de caráter meramente ordenatório. Na espécie, a decisão que determinou a intimação dos condôminos do imóvel para manifestação, não possui conteúdo decisório, pois serve apenas para dar regular andamento ao feito. Inexistência de prejuízos aos agravantes. Inadmissibilidade do agravo de instrumento. NEGADO SEGUIMENTO ao recurso, por decisão monocrática.(Agravo de Instrumento, Nº 70054093869,

Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 15-04-2013

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO URBANO. PRESCRIÇÃO. PARCELAMENTO DO SOLO REALIZADO NA DÉCADA DE 1950. DEMANDA PROPOSTA EM 2006, EM FACE DOS SUCESSORES DO PROPRIETÁRIO LOTEADOR. PRAZO VINTENÁRIO. IRRAZOABILIDADE DAS PRETENSÕES DEDUZIDAS EM FACE DOS SUCESSORES. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. APLICABILIDADE DO PROGRAMA *MORE LEGAL*. APELO DO DEMANDADO PROVIDO. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREJUDICADO.(Apelação Cível, Nº 70052241783, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em: 29-05-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO 28/04-CGJ. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS, impõe-se a manutenção da sentença. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70039398086, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 14-08-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. PROVIMENTO 28/04-CGJ. AGRAVO RETIDO. DESPROVIDO. AGRAVO RETIDO. Despicienda a intimação do Município para coleta de manifestação, pois já acostada ao feito manifestação do ente público por seus órgãos técnicos. Agravo desprovido. APELAÇÃO. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS, impõe-se a manutenção da sentença. AGRAVO E APELAÇÃO DESPROVIDOS.(Apelação Cível, Nº 70042235275, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 14-08-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. Não atendidos os requisitos dispostos nos Provimentos nº 39/95 e 17/99, da Corregedoria Geral de Justiça (Projeto *More Legal*), editados para proteção dos adquirentes de imóveis localizados em loteamentos irregulares, forçoso o indeferimento do pedido de regularização do lote individual. Hipótese em que pende de julgamento ação civil pública, onde se apura a ausência de qualquer regulamentação do loteamento junto ao Poder Público Municipal, havendo, portanto, sérios riscos de o lote objeto do pedido estar em desacordo com as características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação previstos no Plano Diretor, com a possibilidade, inclusive, de ocorrência de sobreposição de áreas. Situação que recomenda aguardar-se a finalização da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público, para o fim de se operar a regularização do loteamento como um todo. RECURSO DE APELAÇÃO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70056000581,

Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 26-09-2013

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REGISTRO DE IMÓVEIS. AÇÃO DE LOCALIZAÇÃO E DESMEMBRAMENTO DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. INTIMAÇÃO DE CONDOMÍNIOS. RENOVAÇÃO DA IRRESIGNAÇÃO. PRECLUSÃO. Determinada a intimação dos condôminos, os autores interpuseram o competente recurso, ao qual se negou seguimento, diante da ausência de caráter decisório no despacho proferido. Confirmada a ordem de intimação, após a juntada de documentos pelos autores, não é possível reiterar o pleito em sede recursal, diante da preclusão. NEGADO SEGUIMENTO AO RECURSO, por decisão monocrática.(Agravado de Instrumento, Nº 70056842891, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 18-10-2013

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE USUCAPIÃO. CERTIDÕES NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA AÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO. REQUISIÇÃO DAS CERTIDÕES PELO JUIZ. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO 28/2004 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA. Necessárias, no caso, as certidões de óbito dos possuidores anteriores, para possibilitar a citação dos sucessores dos referidos possuidores, falecidos. Sendo a parte autora beneficiária da assistência judiciária gratuita, sob o patrocínio da Defensoria Pública, cabível a requisição, pelo Juízo a quo, das certidões necessárias à instrução do feito, junto aos Ofícios Extrajudiciais. Disposição expressa nesse sentido, contida no Provimento n.º 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Projeto *More Legal* III. Precedentes jurisprudenciais. RECURSO PROVIDO POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR.(Agravado de Instrumento, Nº 70057070229, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 25-10-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. MUNICÍPIO DE NOVA HARTZ. LOTEAMENTO IRREGULAR. Fato inequívoco e incontroverso nos autos a existência de parcelamento irregular do solo urbano, realizado sem as licenças e aprovações pertinentes, ausente qualquer registro no álbum imobiliário. Perícia que ratifica a inexistência de rede de esgoto pluvial ou de muro de arrimo estável no loteamento, havendo despejo de dejetos cloacais na via pública e risco de deslizamento de terras. Na espécie, ocorreu o óbito do loteador original, sendo certa a responsabilidade do Ente Municipal para responder pela presente demanda. Artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Artigo 40 da Lei 6.766/79. Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral de Justiça, Projeto *More Legal* III. Astreintes arbitradas como forma de compelir o apelante a cumprir a obrigação, sendo o prazo adequado para o Município promover a formalização do pedido de regularização do loteamento. Sentença mantida. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO E CONFIRMARAM A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO.(Apelação e Reexame Necessário, Nº 70055722409, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 06-11-2013

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROJETO *MORE LEGAL*. A regularização de lote individualizado é um procedimento administrativo regulado pelo provimento 21/2011 da CGJ - Projeto *More Legal* IV, que alterou artigos da CNNR. Trata-se de procedimento de jurisdição voluntária. Pretensão da autora de regularizar um lote situado dentro de um todo maior, situação consolidada. No caso em tela, pendente litígio, porquanto ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público, em que estão sendo apuradas irregularidades no fracionamento da área na qual se situa o lote em disputa, em violação à Lei 6766/79, em que foi deferido o pedido de tutela antecipada, porque presentes os requisitos para tal. Prudente que se aguarde o resultado da ação civil pública para que o loteamento seja regularizado na sua totalidade. Precedente desta Câmara. DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNANIME.(Apelação Cível, Nº 70057327447, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 28-11-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. CONEXÃO. OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REGULARIZAÇÃO DE TODO ASSENTAMENTO/LOTEAMENTO IRREGULAR. REUNIÃO DE AÇÕES A FIM DE QUE OCORRA O JULGAMENTO SIMULTÂNEO DAS DEMANDAS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. Constatada a existência de conexão entre ação que objetiva a regularização de lote e Ação Civil Pública que tem por objeto a regularização de todo o assentamento/loteamento irregular - em razão do objeto e causa de pedir -, de ser desconstituída a sentença para que sejam reunidos os processos, a fim de que sejam decididos simultaneamente. DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA, DE OFÍCIO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70056825219, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 05-12-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. CONEXÃO. OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REGULARIZAÇÃO DE TODO ASSENTAMENTO/LOTEAMENTO IRREGULAR. REUNIÃO DE AÇÕES A FIM DE QUE OCORRA O JULGAMENTO SIMULTÂNEO DAS DEMANDAS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. Constatada a existência de conexão entre ação que objetiva a regularização de lote e Ação Civil Pública que tem por objeto a regularização de todo o assentamento/loteamento irregular - em razão do objeto e causa de pedir -, de ser desconstituída a sentença para que sejam reunidos os processos, a fim de que sejam decididos simultaneamente. DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA, DE OFÍCIO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70057328072, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 19-12-2013

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROJETO *MORE LEGAL*. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA O REGISTRO IMPLEMENTADOS. A individuação do imóvel e sua coincidência com o registro anterior são requisitos indispensáveis para que se assegure o encadeamento objeto dos atos registrares, resguardando a segurança e a certeza que devem informar os atos do Registro de Imóveis. Se os documentos acostados aos



autos são hábeis a uma perfeita identificação do imóvel que se encontra dentro de um todo maior, nos termos da Lei dos Registros Públicos, é de ser deferida a autorização para abertura de matrícula na forma requerida perante o Oficial Registrador. APELO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70057235749, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 19-12-2013).

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. CONEXÃO. OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REGULARIZAÇÃO DE TODO ASSENTAMENTO/LOTEAMENTO IRREGULAR. REUNIÃO DE AÇÕES A FIM DE QUE OCORRA O JULGAMENTO SIMULTÂNEO DAS DEMANDAS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. Constatada a existência de conexão entre ação que objetiva a regularização de lote e Ação Civil Pública que tem por objeto a regularização de todo o assentamento/loteamento irregular - em razão do objeto e causa de pedir -, de ser desconstituída a sentença para que sejam reunidos os processos, a fim de que sejam decididos simultaneamente. DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA, DE OFÍCIO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70057344483, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 19-12-2013).

#### 15) Ano 2014 (11 julgados)

PROCESSO CIVIL. PLEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. PROJETO *MORE LEGAL* IV. CASO EM QUE O LOTE OBJETO DO PRESENTE PEDIDO FAZ PARTE DE IMÓVEL CUJO LOTEAMENTO ESTÁ SENDO OBJETO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO LIMINAR QUE PROIBIU A COMERCIALIZAÇÃO DE LOTES. HIPÓTESE EM QUE HÁ CONEXÃO ENTRE OS FEITOS, MOTIVÓ PELO QUAL É CASO DE DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA, DE OFÍCIO, DETERMINANDO-SE A REUNIÃO DOS FEITOS. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA, DE OFÍCIO, PREJUDICADO O APELO.(Apelação Cível, Nº 70057958761, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em: 13-02-2014

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. CONEXÃO COM A DEMANDA COLETIVA. A regularização de lote é um procedimento administrativo de jurisdição voluntária regulado pelo provimento 21/2011 da CGJ - Projeto *More Legal* IV. No caso dos autos, o Ministério Público ajuizou ação civil pública, sob o fundamento de que estão sendo apuradas irregularidades no fracionamento da área na qual se situa o lote em questão, em ofensa à Lei 6766/79. Destarte, evidencia-se a existência de conexão entre a presente ação e a demanda coletiva, que tem por objeto a regularização de todo o loteamento irregular, em razão do objeto e causa de pedir. Sentença desconstituída para que sejam reunidos os processos e decididos conjuntamente. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA.(Apelação Cível, Nº 70058383407, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 17-04-2014).

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. PEDIDO DE REGISTRO DE ÁREA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE TÍTULO DE PROPRIEDADE. A regularização e registro de imóvel urbano, com lastro no art. 2º do Provimento n.º 28/2004 da CGJ - Projeto *More Legal* -, somente se mostra possível se presente, dentre outros requisitos, o título de propriedade. Hipótese em que a parte proponente não está amparada em título de propriedade. Necessidade de buscar as vias ordinárias para a obtenção de seu direito. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70058573742, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Pedro Celso Dal Pra, Julgado em: 17-04-2014).

DÚVIDA. OFICIAL DE REGISTROS DE IMÓVEIS DA 3ª ZONA. REGISTRO DE ESCRITURA PÚBLICA. Havendo processo na via judicial para extinção do condomínio, com postulação demarcatória, descabe a análise da pretensão dos Suscitados com base no referido art. 526-B, da Consolidação Normativa Notarial e Registral, bem como de eventual aplicação dos Projetos *More Legal* e Gleba *Legal*. Apelação improvida.(Apelação Cível, Nº 70057589186, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Julgado em: 22-05-2014

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Necessidade de demonstração, pelo interessado, de que a situação do bem se encontra consolidada. Consequente desconstituição da sentença apelada, viabilizando a produção da aludida prova pelo interessado. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE.(Apelação Cível, Nº 70057328056, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 26-06-2014

AGRAVO DE INSTRUMENTO. USUCAPIÇÃO. REQUISIÇÃO DE CERTIDÕES AO REGISTRO DE IMÓVEIS NECESSÁRIAS À INSTRUÇÃO DA CAUSA. PARTE BENEFICIÁRIA DA AJG. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. Em sendo a parte beneficiária de assistência judiciária gratuita, as certidões necessárias à instrução da ação de usucapião poderão ser requisitadas pelo juiz da causa gratuitamente. Inteligência do art. 13, parágrafo único, do Provimento nº 17/99 da Corregedoria Geral da Justiça - Projeto *More Legal* II. (As certidões necessárias à instrução do processo de usucapião, sendo o autor beneficiário da assistência judiciária, poderão ser requisitadas pelo Juiz gratuitamente). AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO POR DECISÃO MONOCRÁTICA.(Agravo de Instrumento, Nº 70060130820, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 03-07-2014

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A existência de ação civil pública que tem por objeto a regularização do parcelamento de lotes urbanos na área em questão, não permite auferir que se trata de situação consolidada nos moldes da exigida pelo Provimento nº 21/2011 da CGJ (Projeto *More Legal* IV). Da leitura dos autos verifica-

se que não restou devidamente demonstrada que o negócio de compra e venda firmado entre João José Zandoná e Associação Renascer da Terceira Idade cuida-se de situação consolidada de compra e venda de lote urbano irregular, porquanto não há nos autos nenhuma prova nesse sentido, nem sequer foi oportunizado a parte adquirente/requerente produzi-la. Sendo assim, a fim de possibilitar o contraditório e a ampla defesa, imperioso desconstituir a sentença a fim de permitir que o postulante produza provas necessárias a demonstração de que se trata de área consolidada. APELO PARCIALMENTE PROVIDO PARA DESCONSTITUIR A SENTENÇA E DETERMINAR O RETORNO DOS AUTOS A ORIGEM.(Apelação Cível, Nº 70060407707, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em: 28-08-2014).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL QUE INCLUI PODERES PARA REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO ATRAVÉS DO PROJETO *MORE LEGAL*. INCLUSÃO DOS ATUAIS RESPONSÁVEIS PELO IMÓVEL NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. ARTIGO 47 DO CPC. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. DECISÃO MONOCRÁTICA.(Agravo de Instrumento, Nº 70061151759, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em: 16-09-2014

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. CERCEAMENTO DE DEFESA. Possível a negativa do pedido de produção de provas, já que o juiz é seu destinatário, desde que se dê antes da prolação da sentença, ensejando pontual e oportuna irresignação da parte, realizando-se um contraditório efetivo e não ficto. Sendo o inquérito civil elemento de prova produzido fora do âmbito judicial, admite-se o contraditório postergado, ou seja, a ser exercido durante o processo. Logo, este não pode ser suprimido, pois tal medida caracteriza clara ofensa à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, LV, da Constituição Federal). In casu, após a juntada das contestações, houve o imediato e abrupto julgamento da lide, sem que a Juíza de Direito se manifestasse sobre quaisquer dos pedidos de produção probatória feitos pelos réus. Sentença desconstituída por cerceamento de defesa. DERAM PROVIMENTO À APELAÇÃO DOS RÉUS NEURI, IDO, ELIBRA E LAURINDO, PARA DESCONSTITUIR A SENTENÇA, E JULGARAM PREJUDICADA A APELAÇÃO DOS DEMAIS RÉUS. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70059976035, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 05-11-2014

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. REGULAMENTAÇÃO DE LOTEAMENTO. COMPETÊNCIA. Trata-se de procedimento de jurisdição voluntária instaurado, com base no artigo 40 da Lei nº 6766/79 e no Provimento nº 28/2004-CGJ, que regula o Projeto *More Legal* III, a fim de realizar a regularização de loteamento, cuja competência é das Câmaras pertencentes aos 9º e 10º Grupos Cíveis desta Corte. Aplicação do artigo 11, IX, da Resolução nº 01/98. COMPETÊNCIA INTERNA DECLINADA.(Apelação Cível, Nº 70061923165, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 10-11-2014

APELAÇÃO CÍVEL. PRETENSÃO AO REGISTRO DE LOTE NOS MOLDES DO PROJETO "MORE LEGAL". SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DO AUTOR. Hipótese em que não estão presentes os pressupostos necessários ao deferimento da postulação. Consequente manutenção da sentença apelada. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70060080876, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 18-12-2014

#### 16) Ano 2015 (13 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO. LOTEAMENTO. PROJETO *MORE OLEGAL* IV. DECLINAÇÃO DA COMPETÊNCIA. A matéria debatida não se insere na competência das Câmaras integrantes deste Segundo Grupo Cível, por força do disposto no art. 11, inciso IX, da Resolução nº 01/98. Assim, a competência para a apreciação de matéria possessória é das Câmaras integrantes do Nono e Décimo Grupos Cíveis. Precedentes da jurisprudência. Competência declinada.(Apelação Cível, Nº 70061053898, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, Julgado em: 21-01-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS PREENCHIDOS. MANUTENÇÃO DO DESACOLHIMENTO DA DÚVIDA INSTAURADA PELO OFICIAL REGISTRADOR. RECURSO DESPROVIDO À UNANIMIDADE.(Apelação Cível, Nº 70061854345, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 26-03-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTROS PÚBLICOS. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. ÁREA URBANA. PROJETO *MORE LEGAL* IV. SUSCITAÇÃO DÚVIDA. O julgamento do presente feito por este Colegiado poderá resultar em decisão conflitante, considerando que, para um mesmo loteamento, entendimento diverso poderá ser proferido, no que se refere à regularização fundiária buscada pelo mesmo loteador em relação à mesma impugnação ofertada pelo registrador. Latente a existência de prejudicial à apreciação do recurso por esta Câmara, tendo em vista a existência de outro processo semelhante, já julgado pela 17ª Câmara Cível, que tratou de idêntica questão que aqui se discute, envolvendo mesmo loteamento. COMPETÊNCIA DECLINADA.(Apelação Cível, Nº 70061053898, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em: 07-04-2015

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULAMENTAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. LEI Nº 6766/79. PROVIMENTO Nº 28/2004-CGJ - PROJETO *MORE LEGAL* IV. COMPETÊNCIA INTERNA. É de competência das Câmaras integrantes do 9º e 10º Grupos Cíveis matéria que versa sobre regularização de loteamento urbano irregular. Precedente desta Corte. COMPETÊNCIA DECLINADA.(Agravo de Instrumento, Nº 70062096193, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 14-05-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS PREENCHIDOS. MANUTENÇÃO DO DESACOLHIMENTO DA DÚVIDA INSTAURADA PELO OFICIAL REGISTRADOR. RECURSO DESPROVIDO À UNANIMIDADE.(Apelação Cível, Nº 70061053898, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 28-05-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE LOTE. PROJETO *MORE LEGAL* IV. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. Não instruído o pedido de regularização de lote individualizado com os documentos elencados no art. 512 da Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul (certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis e planta do imóvel e memorial descritivo, emitido ou aprovado pelo Município), impõe-se a manutenção da sentença que julgou improcedente o pedido. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70063171680, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 28-05-2015

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE ABERTURA DE MATRÍCULA DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Necessidade de demonstração, pelo interessado, de que a situação do bem se encontra consolidada. Consequente desconstituição da sentença apelada, viabilizando a produção da aludida prova pelo interessado. Precedente. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE.(Apelação Cível, Nº 70062657325, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 25-06-2015

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO. PARCELAMENTO DO SOLO. REGULARIZAÇÃO. PROJETO *MORE LEGAL*. COOPERATIVA. 1. O benefício da gratuidade de justiça deduzido no curso da demanda deve ser efetuado em petição apartada. Precedentes do STJ. Não pode ser deferido o pedido de concessão do benefício da gratuidade de justiça formulado nas razões recursais. 2. Se, após o ajuizamento da ação civil pública pelo Município contra Cooperativa de Trabalhadores, que adquiriu terreno para servir de moradia aos seus associados, teve continuidade o processo administrativo de regularização do imóvel localizado na zona urbana desta Capital, inserido, posteriormente, na Área Especial de Interesse Social II - Vila Canudos, e no PROJETO *MORE LEGAL*, é de ser extinto o processo sem resolução de mérito tendente a obrigar a proprietária a regularizar o loteamento, nos termos da Lei n.º 6.766/79, pela perda superveniente do objeto diante da convergência de interesses das partes na sua últimação e inexistência de lide. Recurso conhecido, em parte, e, na parte conhecida, provido.(Apelação Cível, Nº 70064987001, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 25-06-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. EXTINÇÃO. Tratando-se de litisconsórcio ativo facultativo cada parte possui a sua própria situação no plano do direito material, embora presente a pluralidade de partes no pólo ativo da relação processual ligadas por uma afinidade de interesses,

motivo pelo qual não há razão para extinguir o processo contra todos os autores, em flagrante prejuízo daqueles que se encontram regularmente representados. Sentença desconstituída. Outrossim, no caso concreto, flagrante o benefício social na adoção do Projeto *MoreLegal* pela Prefeitura Municipal de Planalto para regularização de loteamento. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70061923165, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antonio Angelo, Julgado em: 09-07-2015).

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA AVERBAÇÃO E REGISTRO DE DEMARCAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DE ÁREA. PROJETO *MORE LEGAL* IV. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo artigo 511 e seguintes da Consolidação Normativa Notarial e Registral. Sendo uma das exigências do caput do art.512 a caracterização de "situação consolidada", a indicar "irreversibilidade da posse" e, não demonstrada esta situação, incabível o acolhimento do pleito. Sentença confirmada. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70064696040, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson José Gonzaga, Julgado em: 16-07-2015

REGISTRO DE IMÓVEIS. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ESTRIBADA NO PROVIMENTO Nº 28/04-CGJ, QUE INSTITUIU O "PROJETO *MORE LEGAL* 3". REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. A pretensão posta na inicial está estribada no Provimento nº 28/04-CGJ, que instituiu o "Projeto *More Legal* 3". A obtenção da regularização fundiária nos moldes do referido provimento pressupõe, logicamente, a observância dos seus requisitos, em especial dos seus arts. 1º e 2º, o que não foi atendido na espécie. Precedentes conferidos. APELAÇÃO IMPROVIDA. DECISÃO MONOCRÁTICA.(Apelação Cível, Nº 70056151855, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 12-08-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. Evidenciados diversos vícios no feito, os quais não foram sanados pela parte interessada, tem-se como impositiva a manutenção da decisão que indeferiu o pedido. Precedentes da Corte. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70065082398, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 02-09-2015

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. REDISSCUSSÃO. Não se acolhem embargos de declaração quando não configuradas quaisquer das hipóteses previstas no artigo 535, do Código de Processo Civil, o que seria indispensável. DESACOLHERAM OS EMBARGOS. UNÂNIME.(Embargos de Declaração, Nº 70066663055, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 14-10-2015

APELAÇÃO CÍVEL. REGULARIZAÇÃO DE LOTE INDIVIDUALIZADO. PROJETO *MORE LEGAL*. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. Ressalvada a possibilidade da individualização do imóvel segundo os princípios preconizados no denominado Projeto *More Legal*, no âmbito dos critérios atinentes à jurisdição voluntária, justifica-se o indeferimento da petição inicial que deixa de historiar a situação do imóvel, e de especificar a sua individualização.(Apelação Cível, Nº 70066716853, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 16-12-2015

### 17) Ano 2016 (9 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVO RETIDO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULAMENTAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. PROVIMENTO Nº 28/2004-CGJ - PROJETO *MORE LEGAL* IV. COMPETÊNCIA INTERNA. É de competência das Câmaras integrantes do 9º e 10º Grupos Cíveis matéria que versa sobre regularização de loteamento urbano irregular. Precedente das Câmaras que integram o 2º Grupo Cível. COMPETÊNCIA DECLINADA.(Apelação Cível, Nº 70068677780, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 03-05-2016

APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. REGULAMENTAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO *MORE LEGAL*. COMPETÊNCIA INTERNA. É de competência das Câmaras integrantes do 9º e 10º Grupos Cíveis matéria que versa sobre regularização de loteamento urbano irregular. Precedente das Câmaras que integram o 2º Grupo Cível. COMPETÊNCIA DECLINADA.(Apelação Cível, Nº 70067068908, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 12-05-2016

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA AVERBAÇÃO E REGISTRO DE DEMARCAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DE ÁREA. PROJETO *MORE LEGAL* IV. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. A regularização de lote individualizado é procedimento administrativo regulado pelo artigo 511 e seguintes da Consolidação Normativa Notarial e Registral. Sendo uma das exigências do caput do art. 512 a caracterização de "situação consolidada", a indicar "irreversibilidade da posse" e, não demonstrada esta situação, incabível o acolhimento do pleito. Sentença mantida. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 70068703966, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liege Puricelli Pires, Julgado em: 19-05-2016

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL* IV. PROVIMENTO Nº21/2011 - CGJ. REGULARIZAÇÃO E ABERTURA DE MATRÍCULA. REQUISITO DE SITUAÇÃO CONSOLIDADA PREENCHIDO. APELO DESPROVIDO. PROCEDÊNCIA MANTIDA. Projeto *more legal*. Provimento nº 21/2011 - CGJ. Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, em situações consolidadas, poderá a autoridade judiciária competente autorizar ou determinar o registro. Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou

comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio. A intenção do provimento é a inclusão social, a propriedade como instrumento de cidadania, inviolabilidade do direito á propriedade, consagração dos direitos de propriedade e promoção da justiça social. Caso. Situação comprovada. A existência de benfeitoria não é condição sine qua non de regularização através do projeto *more legal*, mas sim a situação consolidada da posse. Sentença mantida. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70069606333, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Giovanni Conti, Julgado em: 30-06-2016

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL* IV. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. Sendo cumpridas as exigências para regularização de lote individualizado consoante disposto na Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul, impõe-se manutenção da sentença com a regularização fundiária via Projeto *More Legal* IV. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70069630184, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 28-07-2016

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA RETIFICAÇÃO DE ÁREA E ABERTURA DE MATRÍCULA INDIVIDUAL. PROJETO *MORE LEGAL*. AUSÊNCIA DE PROVA DOS REQUISITOS. Inviável a regularização de lote, pela via administrativa, quando não demonstrado que se trata de situação jurídica consolidada a indicar a irreversibilidade da posse. Na hipótese, além da fragilidade da prova do tempo da posse e a discrepância de metragem entre os contratos particulares e a escritura pública formalizada, o imóvel não possui benfeitorias. Ausência dos requisitos que enseja a reforma da sentença. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70068832120, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marta Borges Ortiz, Julgado em: 25-08-2016

APELAÇÃO CÍVEL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LOTEAMENTO REGULARIZADO. ALARGAMENTO E REALINHAMENTO DE RUA. NÃO CABIMENTO DE INDENIZAÇÃO. PRELIMINAR. As razões de apelo enfrentam suficientemente a motivação da sentença. Observância do art. 1.010, inc. II, do NCPD, bem como da dialeticidade. PRESCRIÇÃO. PRAZO DE DEZ ANOS NÃO PERFECTIBILIZADO. Na ação de desapropriação indireta, na hipótese de realização de obras ou serviços de caráter produtivo, caso dos autos, o prazo é de 10 anos, inteligência do art. 1.238, § único, combinado com art. 2.028, ambos do Código Civil vigente. Precedentes do STJ e desta Corte. MÉRITO. A demandante pretende indenização por desapropriação indireta de área de terras localizada no Loteamento Luiz Covolan, no Bairro Marechal Floriano, em virtude de suposto realinhamento e alargamento da Rua Luiz Covolan. Correta a sentença recorrida quando afirmou que os documentos trazidos aos autos deixam bem claro que a empresa autora formou-se com os mesmos sócios da pessoa jurídica responsável pelo loteamento irregular. Há documento comprovando que o outorgado da procuração Reny Guerra, portanto representante da parte autora, também figurou em contrato social de constituição da empreiteira originária do loteamento. A parte autora, como sucessora, também é responsável pelo desmembramento irregular de



loteamento não aprovado pelo Município de Caxias do Sul, em virtude da falta de requisitos legais. Circunstância fática que impede o reconhecimento da figura de terceiro de boa-fé. O Loteamento Luiz Covolon está previsto no Anexo I da Lei Municipal nº 3.292/88, que instituiu o Programa de Regularização dos Parcelamentos Irregulares do Município de Caxias do Sul. Segundo informado nos autos, o citado loteamento foi regularizado pelo Programa *More Legal*, em 2003. No Ofício da Prefeitura para averbação das áreas públicas junto ao Registro de Imóveis, consta a Rua Luiz Covolan, com área de 4.089,14m<sup>2</sup> e largura de 13,00metros. Não obstante, por ocasião da pavimentação da rua, esta passou a ter 20metros de largura. A Lei Municipal nº 1.256, de 23 de outubro de 1963, regulamentou as condições técnicas das Estradas Municipais e respectivas faixas de domínio, confirmando, no caso das estradas vicinais, que a largura mínima da faixa de domínio seria de 20 metros, com faixa de rolamento com largura não inferior a 6 metros (arts. 4º e 5º). Com efeito, desde a década de sessenta a largura da via já era de 20,00 metros e empreendimento foi feito de modo irregular em 1978. Verifica-se que a rua, atualmente denominada de Luiz Covolan, é a antiga Estrada Municipal nº 5, denominada estrada vicinal. O Código Administrativo do Município de Caxias do Sul, datado de 1920, previa que os caminhos vicinais são os que se dirigem às estradas gerais ou dão trânsito aos moradores entre si. Nos termos do parágrafo único do art. 109 do referido Código - "Estes caminhos terão de largura vinte metros". Deste modo, o apossamento da referida área pelo Município não configura ato ilícito passível de indenização, haja vista que, por lei, a rua em questão deveria ter 20m de largura, nos termos da legislação originária sobre a questão. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70065370058, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 24-11-2016

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. PRELIMINAR DE PRÉVIO JULGAMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. O agravo de instrumento deve ser julgado antes da apelação interposta no mesmo processo (art. 946 do CPC/15). No caso concreto, o agravo de instrumento interposto neste processo foi julgado em sessão anterior a do julgamento desta apelação. Preliminar rejeitada. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. O Município de Santana do Livramento possui legitimidade para figurar no polo ativo da lide, uma vez que a pretensão de regularização dos lotes partiu do próprio Secretário Municipal da Habitação e Assuntos Fundiários. Outrossim, há evidente interesse do município, seja pelo aspecto urbanístico, fiscal ou social. Preliminar rejeitada. PROVIMENTO N. 21/2011-CGJ. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. O projeto *More Legal* IV está regulamentado pelo Provimento n. 21/2011 da Corregedoria Geral de Justiça e possibilita, por intermédio de normas simplificadas, a regularização junto ao Registro de Imóveis de loteamentos, desmembramentos ou fracionamentos de imóveis urbanos ou urbanizados nos quais haja ocupação irregular consolidada, por população de baixa renda. No caso concreto, a parte-interessada demonstrou satisfatoriamente a ocorrência de ocupação consolidada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos, por população predominantemente de baixa renda, o que implica manutenção da sentença de procedência do pedido. PRELIMINARES REJEITADAS. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70070264668, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antonio Angelo, Julgado em: 01-12-2016

APELAÇÃO CÍVEL. ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. LOTEAMENTO IRREGULAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REGULARIZAÇÃO DO TODO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DO IMÓVEL. FEITO EXTINTO. SENTENÇA MANTIDA. - Deve ser mantida a extinção da ação de adjudicação compulsória, por impossibilidade jurídica do pedido, em razão da ausência de individualização dos imóveis. - Possibilidade de requerimento de regularização administrativa do imóvel através do Projeto *More Legal*. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70071336036, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 15-12-2016

### 18) Ano 2017 (13 julgados)

Apelação Cível. Suscitação de dúvida. Registro de individualização de imóvel urbano localizado em área maior. Projeto *More Legal*. Anuência dos lindeiros. O denominado Projeto *More Legal* estimula a exata individualização dos imóveis com a finalidade da regularização fundiária e segurança jurídica tendo por objeto situações consolidadas e sem oposição ou litígio entre os interessados. Assim, se pode individualizar um imóvel que esteja dentro de um condomínio, seja área urbana ou rural, citando-se os lindeiros do imóvel em individualização, em situação que se justifique deferir a individualização, porque haja consenso entre os interessados ou inexista litígio entre eles.(Apelação Cível, Nº 70072759707, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 29-03-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS PREENCHIDOS. Afigura-se plenamente viável a regularização de lote, pela via administrativa, quando demonstrado que se trata de situação jurídica consolidada a indicar a irreversibilidade da posse. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70070751722, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marta Borges Ortiz, Julgado em: 27-04-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGISTRO DE IMÓVEL PÚBLICO. *MORE LEGAL* IV. APELAÇÃO INTERPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 178, I E 279 DO CPC. NULIDADE DO JULGADO. DESCONSTITUÍDA A SENTENÇA. Patente nos autos a inexistência de manifestação do órgão ministerial antes sentença, a teor do que dispõem os art. 178, I e 279 do CPC. Sentença desconstituída. DERAM PROVIMENTO AO APELO. DESCONSTITUÍRAM A SENTENÇA. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70073793085, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 26-07-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PEDIDO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL* IV. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. Sendo cumpridas as exigências para regularização de lote individualizado consoante disposto na Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul, impõe-se manutenção da sentença com a regularização fundiária via Projeto *More Legal* IV. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70074554601,

Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 31-08-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROCEDIMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE REGISTRO. Inexiste óbice para a regularização do imóvel, com a autorização para a abertura de matrícula, quando reconhecida pela municipalidade a presença dos requisitos impostos pelo Provimento nº 21/2011 - CGJ. Jurisprudência da Corte. Manutenção da sentença que se impõe. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70074554726, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 13-09-2017

Apelação Cível. Registro de individualização de imóvel urbano localizado em área maior. Projeto *More Legal*. Requisitos. Os critérios atinentes à jurisdição voluntária são de grande alcance social e destinados à sociedade, e o juízo pode e deve aplicá-los, no âmbito do Registro de Imóveis, quando haja segurança para fazê-lo depois de um procedimento em juízo caracterizado por exatidão desde a petição inicial e estabilidade em suas fases. O denominado Projeto *More Legal* estimula a exata individualização dos imóveis com a finalidade da regularização fundiária e segurança jurídica tendo por objeto situações consolidadas e sem oposição ou litígio entre os interessados. Cumpridos os requisitos, inexistente óbice à abertura da matrícula conforme requerimento. Apelação desprovida.(Apelação Cível, Nº 70074554510, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 25-10-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS PREENCHIDOS. Afigura-se plenamente viável a regularização de lote, pela via administrativa, quando demonstrado que se trata de situação jurídica consolidada a indicar a irreversibilidade da posse. E o termo "área consolidada", que é objeto da regularização pretendida, vem disciplinado no § 1º do artigo 512 da CNNR/RS: "é aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio", situação que aqui se divisa. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70074554650, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marta Borges Ortiz, Julgado em: 26-10-2017).

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS PREENCHIDOS. Afigura-se plenamente viável a regularização de lote, pela via administrativa, quando demonstrado que se trata de situação jurídica consolidada a indicar a irreversibilidade da posse. E o termo "área consolidada", que é objeto da regularização pretendida, vem disciplinado no § 1º do artigo 512 da CNNR/RS: "é aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio", situação que aqui se

divisa. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70074541665, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marta Borges Ortiz, Julgado em: 26-10-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. No caso, preenchidos os requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. Manutenção da sentença que se impõe. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70074539180, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 08-11-2017

Apelação Cível. Registro de individualização de imóvel urbano localizado em área maior. Projeto *More Legal*. Requisitos. Os critérios atinentes à jurisdição voluntária são de grande alcance social e destinados à sociedade, e o juízo pode e deve aplicá-los, no âmbito do Registro de Imóveis, quando haja segurança para fazê-lo depois de um procedimento em juízo caracterizado por exatidão desde a petição inicial e estabilidade em suas fases. O denominado Projeto *More Legal* estimula a exata individualização dos imóveis com a finalidade da regularização fundiária e segurança jurídica tendo por objeto situações consolidadas e sem oposição ou litígio entre os interessados. Cumpridos os requisitos, inexistente óbice à abertura da matrícula conforme requerimento. Apelação desprovida.(Apelação Cível, Nº 70075504787, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 29-11-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. Inviável a regularização de lotes pela via administrativa na hipótese dos autos, uma vez que cerca de um terço dos lotes não possui qualquer construção, além de haver extensa área remanescente sem destinação, circunstâncias que tornam demasiadamente frágil a alegação de situação jurídica consolidada a indicar a irreversibilidade da posse. Inobservância do disposto no §1º do artigo 512 da CNRR/RS no caso concreto. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70074468349, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marta Borges Ortiz, Julgado em: 30-11-2017

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* IV. REQUISITOS PREENCHIDOS. Afigura-se plenamente viável a regularização de lote, pela via administrativa, quando demonstrado que se trata de situação jurídica consolidada a indicar a irreversibilidade da posse. E o termo "área consolidada", que é objeto da regularização pretendida, vem disciplinado no § 1º do artigo 512 da CNRR/RS: "é aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio", situação que aqui se divisa. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70074554031, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marta Borges Ortiz, Julgado em: 30-11-2017

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE AVERBAÇÃO E REGISTRO DE DEMARCAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DE ÁREA. PROJETO MORELEGAL. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. SENTENÇA REFORMADA. Inviável o acolhimento do pedido de regularização de terreno e localização pela via administrativa, quando não preenchidos os requisitos necessários. Imóvel em discussão que se encontra dentro de um loteamento irregular, razão pela qual não se verifica situação consolidada e irreversibilidade da posse. Sentença reformada. DERAM PROVIMENTO AO APELO.(Apelação Cível, Nº 70074554452, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em: 14-12-2017

### 19) Ano 2018 (7 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE AVERBAÇÃO E REGISTRO DE DEMARCAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DE ÁREA. PROJETO MORELEGAL. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. O projeto *More Legal* IV está regulamentado pelo Provimento n. 21/2011 da Corregedoria Geral de Justiça e possibilita, por intermédio de normas simplificadas, a regularização junto ao Registro de Imóveis de loteamentos, desmembramentos ou fracionamentos de imóveis urbanos ou urbanizados nos quais haja ocupação irregular consolidada, por população de baixa renda. No caso concreto, os requisitos não se encontram preenchidos diante do reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei que declarou a área como zona de especial interesse social. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70075572008, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antonio Angelo, Julgado em: 26-04-2018

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. AÇÃO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE IMÓVEL C/C ABERTURA DE MATRÍCULA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PROJETO MORELEGAL IV. REQUISITOS. O loteamento implica na abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, além de infraestrutura de saneamento e serviços essenciais, enquanto o desmembramento tão somente abre matrículas em áreas com aqueles requisitos consolidados. - Circunstância dos autos em que versa sobre loteamento irregular; a destinação é para a atividade industrial; não houve demonstração de ocupação razoável da área a fracionar; e não restaram preenchidos os requisitos previstos no Projeto *More Legal* IV se impõe manter a decisão recorrida. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70075509513, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Moreno Pomar, Julgado em: 26-04-2018

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO MORELEGAL. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE COMUNICATÁRIA. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. Considerando a arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 7.066/16 por violação a dispositivos da Constituição Federal e Estadual, a inexistência de pronunciamento do Colendo Órgão Especial do TJ-RS ou do plenário do Egrégio Supremo Tribunal

Federal sobre a matéria, bem como a razoabilidade das alegações, impõe-se a admissão do incidente, submetendo-se a matéria ao Órgão Especial desta Corte. INCIDENTE ADMITIDO. TRAMITAÇÃO DO PROCESSO SUSPENSA COM DETERMINAÇÃO DA REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL N. 7.066/2016.(Apelação Cível, Nº 70071863575, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antonio Angelo, Julgado em: 07-06-2018

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. REGULARIZAÇÃO DE LOTE URBANO. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. PROJETO *MORE LEGAL* VILA JULIETA. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. O projeto *More Legal IV* está regulamentado pelo Provimento n. 21/2011 da Corregedoria Geral de Justiça e possibilita, por intermédio de normas simplificadas, a regularização junto ao Registro de Imóveis de loteamentos, desmembramentos ou fracionamentos de imóveis urbanos ou urbanizados nos quais haja ocupação irregular consolidada, por população de baixa renda. No caso concreto, os requisitos não se encontram preenchidos diante do reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 7.066/16, que declarou a área como zona de especial interesse social (ZEIS), ausente a manifestação do Conselho de Planejamento da Cidade, requisito essencial à validade do procedimento. Reforma da sentença para julgar improcedente o pedido de regularização fundiária. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70071863575, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Antonio Angelo, Julgado em: 07-06-2018).

APELAÇÕES CÍVEIS E REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. REGISTRO E REALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO. ADEQUAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. INDISPONIBILIDADE DE RECURSOS E PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. DESCABIMENTO. PROVIMENTO N. 21/2011-CGJ (*MORE LEGAL*). INAPLICABILIDADE AO CASO. MULTA DIÁRIA. REDUÇÃO. POSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. DESNECESSIDADE. 1. Preliminar de ilegitimidade passiva do afastada. Responsabilidade subsidiária do ente público, nos termos do artigo 40 da Lei nº 6.766/79. Relativamente aos corréus, pessoas físicas, a pertinência para lide decorre da condição de sucessora do instituidor do loteamento, bem como da condição de procurador do falecido instituidor, participando ativamente da aquisição da área de terras e de seus irregulares parcelamento e venda a terceiros, sendo identificado como o vendedor de fato dos lotes. 2. A ausência de implementação da infraestrutura básica, e a perpetuação das irregularidades do loteamento, como a venda de lotes, sem o devido desdobramento, associada à omissão da municipalidade na fiscalização e controle, atrai a responsabilização do loteador e, subsidiariamente, do Município para a promoção das medidas necessárias à regularização do loteamento. 3. Via de regra, não cabe ao Judiciário interferir em escolhas relativas a políticas públicas, pois a destinação dos recursos estatais, em face de sua escassez, compete ao Poder Executivo. Em situações excepcionais, configurada omissão que atinja direitos fundamentais e existindo grave lesão a bens coletivos de hierarquia constitucional, pode e deve o Judiciário

intervir quando provocado. 4. Não se cuida de revisão do mérito administrativo, mas de controle de legalidade/constitucionalidade. Incidência do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, consagrado no art. 5º, XXXV, da CF, na medida em que a determinação judicial visa a garantir a concretização de direitos fundamentais, não cabendo, por essas razões, a alegação de violação do Princípio da Separação dos Poderes. 5. Prazos estabelecidos no comando sentencial que se afiguram em perfeita conformidade com as providencias determinadas. 6. Multa fixada para o caso de descumprimento das determinações contidas na sentença que se mostra adequada ao caso concreto, sendo possível a sua aplicação, também, em face do ente municipal, diante da sua conduta omissiva. Inteligência dos arts. 536 e 537, do CPC. 7. Embora possível e adequada a fixação de multa diária para a hipótese de descumprimento das medidas determinadas pela sentença, o montante arbitrado deve ser suficiente para estimular a parte a cumprir a obrigação (caráter coercitivo), mas não pode ser excessivo a ponto de acarretar o enriquecimento indevido. Possibilidade de redução da multa diária in casu, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 8. Possibilidade de cumprimento do comando sentencial sem a aplicação das disposições contidas no Provimento n. 21/2011-CGJ (**MORELEGAL**), considerando que a situação fática encontrada nos autos não se amolda às previsões lá contidas, como bem apontou o ente público em suas razões recursais. 8. Pretensão de prequestionamento que não deve ser acolhida, pois desnecessária. APELAÇÕES DOS CORREUS LOURDES E URURAI DESPROVIDAS. APELAÇÃO DO MUNICÍPIO PARCIALMENTE PROVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA EM REMESSA NECESSÁRIA, UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70077109759, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 26-06-2018.

APELAÇÃO CÍVEL. POSE. BENS IMÓVEIS. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. EXCEÇÃO DE USUCAPIÃO. Ausência de posse anterior pela parte autora para justificar o pleito reintegratório com base nos artigos 1.210 do Código Civil e 561 do CPC. Posse da parte ré que remonta a 1978, quando adquiriu o lote n.º 16 do Loteamento Jardim Itália. Sobreposição do lote n.º 18 de propriedade da parte autora, o qual restou suprimido em razão da falta de área da quadra e de sucessivas regularizações fundiárias promovidas pelo Poder Público inclusive através do Projeto *More Legal*. Exceção de usucapião acolhida. Sentença de improcedência mantida. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70074113952, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mylene Maria Michel, Julgado em: 25-10-2018;

## 20) Ano 2019 (11 julgados)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. AUSÊNCIA DE JUNTADA DE CERTIDÃO NEGATIVA DOS IMÓVEIS CONFRONTANTES. PARTE QUE LITIGA AO ABRIGO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA. Cuidando-se de ação de usucapião e sendo o autor beneficiário da gratuidade de justiça, poderá o juiz “a quo” requisitar as certidões necessárias à instrução do feito diretamente ao Ofício de Imóveis. Inteligência dos arts. 98, § 1º, IX, do CPC e 13, parágrafo único, do Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça, que instituiu o Programa *More Legal* III. Extinção do processo que, por conta disso, mostra-se prematura, sendo forçosa a

desconstituição da sentença, com o retorno dos autos ao primeiro grau. APELO PROVIDO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70080144322, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Dilso Domingos Pereira, Julgado em: 30-01-2019

APELAÇÃO CÍVEL. PROJETO *MORE LEGAL* III. PROVIMENTO N. 28/2004 DA CGJ/RS. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO IRREGULAR. NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO ARTIGO 2º DO REFERIDO PROVIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE A AUTORA ARCAR COM O PAGAMENTO DOS EMOLUMENTOS ATINENTES AO REGISTRO DO IMÓVEL NO CADASTRO IMOBILIÁRIO. QUESTÃO QUE NÃO INVIABILIZA O RECONHECIMENTO DO DIREITO DA PARTE À REGULARIZAÇÃO PRETENDIDA. DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA PARA O FIM DE REABRIR A FASE DE INSTRUÇÃO E POSSIBILITAR A COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO DISPOSITIVO ANTES REFERIDO. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70064544414, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jerson Moacir Gubert, Julgado em: 26-02-2019

APELAÇÃO CÍVEL. TRÊS AÇÕES DE USUCAPIÃO JULGADAS EM CONJUNTO COM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OPOSIÇÃO. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO REINTEGRATÓRIO. Nos termos do art. 1.238, do Código Civil, "aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé". A prova dos autos dá conta de que os apelados adquiriram os imóveis objetos de discussão por meio da subscrição de cotas de Sociedade constituída para a aquisição de um terreno para loteamento, tornando-se proprietários dos lotes em questão, matriculados em seu nome após processo de regularização realizado por meio do Projeto "*More Legal*". Em que pese as testemunhas ouvidas em juízo, arroladas pelos apelantes informem que os usucapientes laboravam nos lotes, não há prova cabal a respeito do tempo de exercício da posse sobre o local com animus domini. Não tendo os autores das ações de usucapião logrado demonstrar o preenchimento dos requisitos para a prescrição aquisitiva, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente as ações de usucapião e procedente a demanda reintegratória. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70079541058, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 13-03-2019;

APELAÇÃO CÍVEL. TRÊS AÇÕES DE USUCAPIÃO JULGADAS EM CONJUNTO COM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OPOSIÇÃO. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO REINTEGRATÓRIO. Nos termos do art. 1.238, do Código Civil, "aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé". A prova dos autos dá conta de que os apelados adquiriram os imóveis objetos de discussão por meio da subscrição de cotas de Sociedade constituída para a aquisição de um terreno para loteamento, tornando-se proprietários dos lotes em questão, matriculados em seu nome após processo de regularização realizado por meio do Projeto "*More Legal*". Em que pese as testemunhas ouvidas em juízo, arroladas pelos apelantes informem que os



usucapiantes laboravam nos lotes, não há prova cabal a respeito do tempo de exercício da posse sobre o local com animus domini. Não tendo os autores das ações de usucapião logrado demonstrar o preenchimento dos requisitos para a prescrição aquisitiva, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente as ações de usucapião e procedente a demanda reintegratória. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70079540886, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 13-03-2019).

APELAÇÃO CÍVEL. TRÊS AÇÕES DE USUCAPIÃO JULGADAS EM CONJUNTO COM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OPOSIÇÃO. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO REINTEGRATÓRIO. Nos termos do art. 1.238, do Código Civil, "aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé". A prova dos autos dá conta de que os apelados adquiriram os imóveis objetos de discussão por meio da subscrição de cotas de Sociedade constituída para a aquisição de um terreno para loteamento, tornando-se proprietários dos lotes em questão, matriculados em seu nome após processo de regularização realizado por meio do Projeto "*More Legal*". Em que pese as testemunhas ouvidas em juízo, arroladas pelos apelantes informem que os usucapiantes laboravam nos lotes, não há prova cabal a respeito do tempo de exercício da posse sobre o local com animus domini. Não tendo os autores das ações de usucapião logrado demonstrar o preenchimento dos requisitos para a prescrição aquisitiva, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente as ações de usucapião e procedente a demanda reintegratória. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70079541199, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 13-03-2019

APELAÇÃO CÍVEL. TRÊS AÇÕES DE USUCAPIÃO JULGADAS EM CONJUNTO COM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OPOSIÇÃO. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO REINTEGRATÓRIO. Nos termos do art. 1.238, do Código Civil, "aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé". A prova dos autos dá conta de que os apelados adquiriram os imóveis objetos de discussão por meio da subscrição de cotas de Sociedade constituída para a aquisição de um terreno para loteamento, tornando-se proprietários dos lotes em questão, matriculados em seu nome após processo de regularização realizado por meio do Projeto "*More Legal*". Em que pese as testemunhas ouvidas em juízo, arroladas pelos apelantes informem que os usucapiantes laboravam nos lotes, não há prova cabal a respeito do tempo de exercício da posse sobre o local com animus domini. Não tendo os autores das ações de usucapião logrado demonstrar o preenchimento dos requisitos para a prescrição aquisitiva, deve ser mantida a sentença que julgou improcedente as ações de usucapião e procedente a demanda reintegratória. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70079541199, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 13-03-2019;

PROCESSUAL CIVIL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. VALIDADE DE CLÁUSULA. INTERESSE RECURSAL. AUSÊNCIA. Ausente declaração de nulidade do Termo de Ajustamento de Conduta, carece de interesse recursal o apelo relativamente à validade de cláusula contida no ajuste. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. OBRIGAÇÕES E CUMPRIMENTO. Comprovado nos autos o cumprimento das obrigações assumidas pelo loteador no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com a regularização do loteamento por meio do “Projeto *More Legal II*” e implantação de rede pública de água e esgoto, obrigações estas contempladas na cláusula segunda do ajuste, ausente previsão de implantação de estação de tratamento de esgoto, tampouco esgoto cloacal, previsto este último apenas para o caso de inviabilização da regularização do parcelamento por meio do “Projeto *More Legal II*” (cláusula quarta), o que não corresponde à hipótese dos autos, imprópria compreensão que o recorrente pretende conferir às disposições do TAC, não havendo cogitar de inadimplemento do ajuste. (Apelação Cível, Nº 70081177453, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 22-05-2019)

ADMINISTRATIVO. LOTEAMENTO IRREGULAR. LOTEADOR E RESPONSABILIDADE PELA REGULARIZAÇÃO. ARTIGO 40, CAPUT, LEI Nº 6.766/79. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. É da loteadora a responsabilidade pela regular implantação do loteamento, na forma do disposto no artigo 40, caput, Lei nº 6.766/79, não fosse, in casu, ter ela firmado Termo de Ajustamento de Conduta, comprometendo-se à obrigação de fazer consistente na regularização do empreendimento. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. PEDIDO E OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 6.766/69 E DO PROJETO *MORE LEGAL III*. ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS PERTINENTES. ANTERIOR APROVAÇÃO DO PROJETO PELO MUNICÍPIO. Não há razão alguma no pleito de possibilitar a regularização do loteamento por outra forma, em especial a lei de regularização fundiária – Lei nº 13.465/17 (REURB), tendo em vista a necessidade de adstrição ao pedido formulado, não fosse o fato de a loteadora já ter logrado êxito em obter, anteriormente, a aprovação do loteamento pelo Município de Nova Prata. PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO. DILAÇÃO. CABIMENTO. Constatado que o prazo de 30 (trinta) dias fixado pela sentença se afigura visivelmente insuficiente para o adimplemento da obrigação de fazer, não só pela necessidade de nova aprovação do projeto de regularização do loteamento, em virtude da caducidade daquela anteriormente obtida perante o Município de Nova Prata, a exigir a reiteração de trâmites burocráticos perante o Poder Público Municipal, mas também devido às pendências que têm obstado a efetivação do registro do empreendimento no cartório de imóveis, as quais não prescindem da fixação de um maior lapso temporal para serem solucionadas, impõe-se a sua dilação para um ano. MULTA. RETARDO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. AUSÊNCIA DE CULPA. Não se justifica a imposição de multa, R\$ 60.000,00, quando não se extrai dos autos culpa da loteadora no retardo da regularização fundiária, observando-se diligente atuação dela, ante as sucessivas dificuldades que vêm se oferecendo à efetivação do registro do empreendimento. (Apelação Cível, Nº 70081637258, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 10-07-2019;

REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. REGULARIZAÇÃO DO REGISTRO DE IMÓVEL. MUNICÍPIO DE ERECHIM. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. EXTENSÃO MÍNIMA. PROJETO *MORE LEGAL* IV. PROVIMENTO Nº 21/2011 - CGJ. AUTORIZAÇÃO À FLEXIBILIZAÇÃO DAS NORMAS PELO MUNICÍPIO. 1. Ação ordinária ajuizada em face do Município de Erechim, do Estado do Rio Grande do Sul e do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, visando à regularização do registro de imóvel em conformidade com o formal de partilha (medidas e confrontações). 2. No caso dos autos, os autores são proprietários do imóvel matriculado no Cartório de Registro de Imóveis de Erechim-RS, com área de 1.659,96m<sup>2</sup>, e pretendem o parcelamento da área em quatro frações de, respectivamente, 384,45m<sup>2</sup>, 384,61m<sup>2</sup>, 445,45m<sup>2</sup> e 445,45m<sup>2</sup>. 3. A rigor, a pretensão esbarra na regra do art. 93, V, alínea “b”, da Lei Municipal nº 2.595/94, que expressamente prevê que “os lotes resultantes do parcelamento deverão ter área mínima de 1.000m<sup>2</sup> e testada mínima de 20,00m”. 4. Entretanto, sopesado que a situação concreta do imóvel dos autores (dimensões das respectivas frações) está há muito consolidada, o caso se subsume às hipóteses previstas no artigo 526, §3º do Provimento nº 21/2011-CGJ (Projeto *More Legal* IV.), que expressamente autoriza aos Municípios a flexibilização das normas definidas na legislação de parcelamento do solo urbano relativamente à redução de percentual das áreas de uso público e de extensão mínima dos lotes. 5. Sentença de parcial procedência mantida em remessa necessária. MANTIVERAM A SENTENÇA, EM REMESSA NECESSÁRIA.(Remessa Necessária Cível, Nº 70073655649, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 24-07-2019;

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL. PROJETO *MORE LEGAL*. Preliminar contrarrecursal. Legitimidade do Município de Caxias do Sul para recorrer. Configuração. Caso em que a parte autora deve buscar as vias ordinárias para regularização da área, porque as disposições referidas no Projeto *More Legal* não se amoldam à situação em discussão. Loteamento regular, mas sem registro junto à municipalidade. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL REJEITADA. APELAÇÃO PROVIDA.(Apelação Cível, Nº 70081563967, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Heleno Tregnago Saraiva, Julgado em: 05-09-2019;

APELAÇÃO CÍVEL. REGISTRO DE IMÓVEIS. PROJETO *MORE LEGAL*. No caso, não demonstrado o preenchimento dos requisitos normativos do Projeto *More Legal*, nos termos do Provimento nº 28/2004 da CGJ/RS. Manutenção da sentença que se impõe. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70081306185, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Walda Maria Melo Pierro, Julgado em: 11-09-2019;

## **21) Ano 2020 (4 julgados)**

APELAÇÕES CÍVEIS. POSSE. BENS IMÓVEIS. AÇÃO ANULATÓRIA. APELO DO PRIMEIRO RECORRENTE. PRETENSÃO RESISTIDA CARACTERIZADA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. APELO DA SEGUNDA RÉ. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE E POSSE. INVIÁVEL. BEM ADQUIRIDO PELO AUTOR ANTES DO INÍCIO DO PERÍODO DE CONVIVÊNCIA. - Do apelo do primeiro recorrente. Segundo o

princípio da causalidade, as despesas processuais recairão sobre a parte que deu causa à demanda, na forma do artigo 85 do CPC. No caso dos autos, verifica-se que a parte ré contestou o feito caracterizando assim a resistência à pretensão deduzida na inicial. Assim, havendo pretensão resistida, justifica-se a condenação ao pagamento de custas e honorários advocatícios. - Do apelo da segunda ré. Pretende a parte ré, por meio de reconvenção ver reconhecida a sua legitimidade e posse quanto a área que foi regularizada através do projeto *more legal*. Entretanto, o bem foi adquirido pelo autor antes do início da união estável com a ré, este exclui-se da comunhão, na forma que preceitua o art. 1.659, I, do CC, aplicável por força do artigo 1.725 do CC. APELOS DESPROVIDOS. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 70082489022, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 12-03-2020;

RECURSO INOMINADO. TERCEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. FORNECIMENTO LUZ/ENERGIA ELÉTRICA. SERVIÇO ESSENCIAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RECURSO DO MUNICÍPIO QUE OFENDE O PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. Tratam-se de Recursos Inominados interpostos pelo Município de Santa Rosa e RGE S.A., contra sentença que julgou procedente Ação de Obrigação de Fazer para determinar que os recorrentes forneçam acesso de energia elétrica ao imóvel do autor. No mérito, a negativa dos recorrentes em fornecer ligação à rede de energia elétrica para a casa da parte recorrida, viola o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, eis que se trata de bem de serviço essencial à vida. Ademais, como resulta da prova constante nos autos, a casa da parte recorrida se situa em loteamento irregular, todavia os imóveis lindeiros já possuem ligação à rede elétrica, de modo que não se justifica a negativa dos recorrentes em inviabilizar o fornecimento energia elétrica. Como se depreende dos autos, se o loteamento é irregular, cumpre à Municipalidade adotar medidas legais contra o loteador, sem prejuízo de promover a regularização fundiária das áreas de posse já consolidadas, como no caso dos autos. Instrumentos legais e, mesmo, de cunho administrativo existem, veja-se o Provimento *More Legal*, expedido pela Corregedoria-Geral da Justiça do TJRS. O que não se mostra razoável é que, a despeito da posse consolidada, se inviabilize o direito constitucional de moradia e se viole a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana Não merece ser conhecido o Recurso Inominado do Município, pois não enfrenta a sentença, unicamente repetiu as razões exaradas na contestação, não enfrentando diretamente os fundamentos da decisão. Desatendimento dos requisitos do art. 1.010, II e III, do CPC. Sentença confirmada por seus fundamentos, nos termos do artigo 46 da Lei 9.099/95. RECURSO INOMINADO DA RGE S.A. DESPROVIDO. RECURSO INOMINADO DO MUNICÍPIO NÃO CONHECIDO. UNÂNIME.(Recurso Cível, Nº 71009083601, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Laura de Borba Maciel Fleck, Julgado em: 22-04-2020;

AÇÃO RESCISÓRIA. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO CIDADE DE DEUS. PROJETO *MORE LEGAL*. INCABÍVEL A AÇÃO RESCISÓRIA PARA DESCONSTITUIR A SENTENÇA. AUSÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. VIA PROCESSUAL INADEQUADA. REJEIÇÃO DA INICIAL. JUSTIÇA GRATUITA DEFERIDA. INDEFERIMENTO DA INICIAL, EM DECISÃO MONOCRÁTICA.(Ação

Rescisória, Nº 70084424696, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em: 24-08-2020;

APELAÇÃO CÍVEL. PROPRIEDADE E DIREITOS REAIS SOBRE COISAS ALHEIAS. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE FIXAÇÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO. SENTENÇA ÚNICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. CONDOMÍNIO ESMERALDA. VIAMÃO/RS. I. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. Tratando-se de ação típica do proprietário sem posse contra o possuidor desprovido de domínio, prevista no art. 1.228 do CC, a ação reivindicatória pressupõe a co-existência de 3 (três) requisitos, quais sejam: (1) prova do domínio da coisa reivindicanda, (2) individualização do bem e (3) comprovação da posse injusta. Logrou êxito a apelada em demonstrar a propriedade do terreno, sua caracterização e a posse injusta dos apelantes. II. No caso, os apelantes pretendem outorga de escritura pública do lote nº 14 da Quadra 19 do Loteamento Esmeralda, Viamão/RS de propriedade da autora. Todavia, não apresentaram prova apta para esse fim, situação que inviabiliza a obrigação de fazer. III. A tese de substituição do lote nº 13 pelo lote nº 14, da quadra 19, do mesmo loteamento não ganha amparo no conjunto probatório do feito, especialmente nos mapas da área. IV. Demonstrado, no caso, que os apelantes adquiriram o lote nº 13 do loteamento, onde edificaram uma casa de alvenaria nos fundos, permanecendo na posse do lote até hoje, em que pese a reestruturação do loteamento para fim de regularização do Projeto *More Legal*. V. Dita regularização alterou a frente dos terrenos nº 13 e 14 do loteamento, que antes era para Lagoa dos Patos e, depois, para via pública, sem, contudo tenham os adquirentes/apelantes substituído o seu lote por outro, conforme os elementos de prova dos autos. Assim, adquiriram um terreno (Lote nº 13), e, posteriormente cercaram o lote nº 14 vizinho do seu terreno (nº 13). Pretendem a outorga de escritura pública do lote nº 14, o qual nunca pertenceu aos apelantes. Sentença de improcedência mantida. Apelação desprovida.(Apelação Cível, Nº 70082031337, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em: 04-11-2020;