

**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**  
**Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**  
**Programa de Mestrado e Doutorado**

**MARCO ROBERTO SERRA LYRIO**

**ENTRAVES E AVANÇOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
o papel do serviço e-xtrajudicial para seu deslinde**

**BRASÍLIA - DF**

**2021**

**MARCO ROBERTO SERRA LYRIO**

**ENTRAVES E AVANÇOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
o papel do serviço e-xtrajudicial para seu deslinde**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Mestrado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Liziane Paixão  
Silva Oliveira

**BRASÍLIA - DF  
2021**

**MARCO ROBERTO SERRA LYRIO**

**ENTRAVES E AVANÇOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA:  
o papel do serviço e-xtrajudicial para seu deslinde**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de do Título de Mestre em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento, aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_, pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Liziane Paixão Silva Oliveira  
Orientadora

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona  
Coorientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia Moreira Guimarães Pessoa  
Examinadora Externa

A Jesus Cristo, meu Salvador!

À minha querida família!

Eu te amo, ó SENHOR, força minha!

O SENHOR é a minha rocha, a minha cidadela, o meu libertador;

O meu DEUS, o meu rochedo em quem me refugio;

O meu escudo, a força da minha salvação, o meu baluarte!

(Salmos 18:1-2)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu único Deus e Senhor, a quem amo e temo;

Aos meus amados pais Alceu e Carmen, a quem devo tudo;

À minha amada irmã Adriana, meu modelo de retidão perante o Senhor;

Ao meu amado irmão Thiago, meu melhor amigo sempre e para sempre;

À minha querida Orientadora e amiga Liziane Oliveira, a quem admiro e respeito como pessoa e profissional, por todos os ensinamentos e paciência com este discente;

Ao meu prezado Professor e amigo Paulo Carmona, exemplo de caráter e competência!

## RESUMO

O objetivo principal desta dissertação é abordar de uma forma técnica, porém prática, a situação da regularização fundiária urbana no Brasil. Pontuaremos os problemas mais graves que obstaculizam a sua tramitação normal. Trataremos de problemas sociais que assolam o país e, conseqüentemente, afetam a conclusão da necessária Reurb. Infelizmente, teremos que explanar outros problemas identificados, como por exemplo, os que possuem origem registral. Por fim, finalizando o primeiro capítulo trataremos de forma mais específica de outros entraves, estes de ordem legal. Verificaremos quais são os argumentos daqueles que ingressaram com ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei n. 13.465/2017. Em um segundo momento, os problemas darão lugar para suas respectivas soluções; fazendo com que fatos e ideias contrabalancem os entraves que emperram o bom andamento da regularização fundiária. Desta forma, soluções, principalmente, para as questões de origem registral e legal serão abordadas, com o fulcro de avançar no tema abordado. Por fim, para que não somente se utilize do binômio problema-solução de uma forma imediatista, no terceiro e último capítulo abordaremos tópico sobre avanços tecnológicos de ponta. Plataforma e Sistemas Eletrônicos inovadores e vanguardistas, de abrangência nacional, implementados recentemente que, certamente, serão a nova base para um avanço seguro e eficaz para a regularização fundiária urbana.

**Palavras-Chave:** Regularização Fundiária Urbana; Serviço Extrajudicial; Plataforma e-Notariado; Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis

## ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to approach in a technical but practical way, the situation of urban land regularization in Brazil. We will point out the most serious problems that hinder your normal processing. We will deal with social problems that plague the country and, consequently, affect the conclusion of the necessary Reurb. Unfortunately, we will have to explain other identified problems, such as those that have a record origin. Finally, at the end of the first chapter, we will deal more specifically with other obstacles, these of a legal nature. We will verify what are the arguments of those who filed direct actions of unconstitutionality against Law n. 13.465/2017. In a second step, the problems will give way to their respective solutions; making facts and ideas counterbalance the obstacles that hinder the good progress of land regularization. In this way, solutions, mainly, for issues of record and legal origin will be addressed, with the fulcrum of advancing in the topic addressed. Finally, so that not only does the problem-solution binomial be used in an immediate way, in the third and last chapter we will address a topic on cutting-edge technological advances. Innovative and avant-garde electronic systems and platform, nationwide, recently implemented, which will certainly be the new basis for a safe and effective advance for urban land regularization.

**Keywords:** Urban Land Regularization; Extrajudicial Service; e-Notary Platform; Electronic Property Registry System

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ENTRAVES E PROBLEMAS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Os problemas de origem social e registral identificados para a necessidade da regularização fundiária urbana</b> .....	<b>15</b>
1.1.1 Os problemas de origem social .....	17
1.1.2 Os problemas de origem registral.....	32
<b>1.2 Os problemas de origem legal identificados na legislação sobre regularização fundiária urbana</b> .....	<b>33</b>
1.2.1 Das ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei n. 13.465/2017 .....	33
1.2.2 Críticas ao instituto da legitimação fundiária .....	44
<b>CAPÍTULO 2 – AVANÇOS E SOLUÇÕES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</b> .....	<b>54</b>
<b>2.1 Soluções para os problemas de origem social e registral</b> .....	<b>54</b>
2.1.1 Soluções para o problema de origem social.....	54
2.1.2 Soluções para o problema de origem registral .....	56
<b>2.2 Soluções para os problemas de origem legal</b> .....	<b>70</b>
2.2.1 Da constitucionalidade da legitimação fundiária .....	72
2.2.2 Da concessão de uso especial para fins de moradia.....	87
<b>CAPÍTULO 3 – O PAPEL DO SERVIÇO E-XTRAJUDICIAL PARA O AVANÇO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</b> .....	<b>89</b>
<b>3.1 A prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-notariado.</b> .....	<b>91</b>
3.1.1 Da importância dos atos notariais eletrônicos .....	100
3.1.2 Serviços notariais em meio eletrônico em outros países.....	105
<b>3.2 O papel do serviço registral para o avanço na regularização fundiária urbana</b> .....	<b>107</b>
3.2.2 Do operador nacional do registro imobiliário eletrônico (ONR).....	110
3.2.3 Do sistema de registro eletrônico de imóveis (SREI).....	113
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>122</b>

## FIGURAS

**Figura 1 - Taxa de crescimento da população, segundo os municípios - Brasil - período 2000/2010 .....19**

**Figura 2 - Taxa líquida migratória, segundo os municípios - Brasil – 2000 .....20**

## TABELAS

<b>Tabela 1 – Imigrantes, emigrantes e saldo migratório líquido, segundo as Unidades da Federação – períodos 1995/2000 e 2005/2010 .....</b>	<b>23</b>
<b>Tabela 2 - Aspectos Demográficos .....</b>	<b>24</b>
<b>Tabela 3 - Trabalho e Rendimento .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 4 - Trabalho e Rendimento .....</b>	<b>26</b>
<b>Tabela 5 – Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) - 1999 ...</b>	<b>27</b>

## INTRODUÇÃO

O crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vêm causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública<sup>1</sup>. A existência de uma ordem urbanística tem sua afirmação nos seguintes princípios, em uma visão ampla: função social da propriedade, função social da cidade, obrigatoriedade do planejamento participativo, justa distribuição do ônus decorrente do processo de urbanização, coesão dinâmica e cooperação entre os setores público e privado.<sup>2</sup>

Fruto da Política Pública Urbanística, a Lei Federal n. 13.465/2017, dispõe sobre a regularização fundiária urbana. Por esta legislação, ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.<sup>3</sup>

A Regularização Fundiária Urbana tenciona ampliar as ações do Governo orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade. Referida iniciativa tem como escopo o imperioso aspecto jurídico da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou privados.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>2</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons, 2014. p. 45.

<sup>3</sup> BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. 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: 31 out. 2018.

<sup>4</sup> BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 31 out. 2018.

Desta forma, inevitável, dentre outras ações, a cooperação entre Poder Público e Serviço Extrajudicial para a efetividade da Regularização Fundiária Urbana. A Lei Federal n. 8.935/94 rege que o Tabelião e o Oficial Registrador são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade de notas e registro. Esses serviços extrajudiciais são destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos<sup>5</sup>. Neste diapasão, a Lei Federal n. 6.015/73 dispõe da mesma forma<sup>6</sup>. Assim, o Serviço Registral é finalístico: atribui garantia ao direito que lhe corresponde.<sup>7</sup>

Em nosso país, as demandas por políticas públicas, há muito concentraram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pela Lei Federal n. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas<sup>8</sup>. Com a Lei n. 13.439/2017, foi instituído o Programa Cartão Reforma, buscando-se a correção do déficit habitacional qualitativo<sup>9</sup>. Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares nas cidades brasileiras – situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos<sup>10</sup>. Esta informalidade diz respeito, à irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios. É, então, especificamente no Serviço Extrajudicial que serão feitos os serviços técnicos para solução do aspecto jurídico da titulação, que se materializam na análise de documentos, vontade das partes, abertura da matrícula, e posteriores registros das

---

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei n. 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei n. 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/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>7</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 42. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502211650/cfi/42!/4/4@0.00:10.4>. Acesso em 15 nov. 2018.

<sup>8</sup> BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 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: 31 out. 2018.

<sup>9</sup> BRASIL. *Lei n. 13.439, de 27 de abril de 2017*. Cria o Programa Cartão Reforma. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13439.htm). Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>10</sup> BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 31 out. 2018.

Certidões de Regularização Fundiária (CRF) e da legitimação fundiária almejados na Reurb. Como já mencionado, a irregularidade de núcleos urbanos informais atinge todo o país.

Assim, pesquisar a efetividade da regularização fundiária torna-se necessário, útil e adequado na medida em que a ilegalidade da propriedade ou da posse se apresenta como problema social com potencialidade para gerar grandes conflitos urbanos, ou colocar em risco a integridade física e patrimonial das pessoas, além de gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais.<sup>11</sup>

Nesta dissertação o objetivo será explanar problemas de origem social que assolam o país no que tange à questão de regularização fundiária urbana. Exporemos, também, problemas de origem registral que muitas vezes impedem a conclusão do registro no serviço imobiliário. No mesmo capítulo serão discutidos outros entraves, como, por exemplo, os argumentos que levaram à proposição de ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei Federal n. 13.465/2017; e, especificamente, as críticas ao novo instituto da Legitimação Fundiária.

Em contraponto, no capítulo seguinte, trataremos sobre os avanços na regularização fundiária urbana e sobre as soluções possíveis aos entraves descritos anteriormente. Assim, procuraremos tratar sobre possibilidades de soluções para o problema de origem social e o que viabiliza a resolução ao problema registral exposto. Por fim, apontaremos os pontos que defendem a constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária, em contrapartida aos ataques feitos inicialmente.

No terceiro e último capítulo, exporemos novidades trazidas pelo Serviço Extrajudicial, no intuito de avançar na regularização fundiária urbana. Demonstraremos como os Tabelionatos e os Cartórios Imobiliários podem servir à sociedade de forma mais célere e segura. A novidade se dará com a explanação da nova plataforma e-Notariado e, também, do Operador Nacional do Registro Imobiliário (ONR) e do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

---

<sup>11</sup> REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, 2017 p. 46. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4748/4748>. Acesso em: 01 nov. 2018.

Justifica-se, assim, essa dissertação por tratar de normas recentes, objeto de poucas dissertações a respeito; e pela expectativa jurídica concreta e atual de responder a um problema notório, qual seja, a irregularidade e informalidade de áreas urbanas.

## CAPÍTULO 1 – ENTRAVES E PROBLEMAS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária revela-se como elemento importante para o desenvolvimento sustentável, que deve conciliar o uso produtivo da propriedade, promover a equidade social e assegurar a proteção do meio ambiente<sup>12</sup>. Desta forma, a Reurb será efetiva. Pois a efetividade é o passo para além do mundo jurídico, sendo a realização do direito no desempenho concreto de sua função social.<sup>13</sup>

Para Liziane Oliveira, a regularização fundiária pode ser analisada principalmente sob três aspectos: o jurídico, o físico e o social. No que tange ao jurídico, seria a garantia jurídica dos lotes em nome dos seus ocupantes; já no físico, busca-se ordenar, urbanizar o espaço ocupado de modo a melhorar a qualidade de vida; e no social, promover o resgate ético dos moradores desses locais.<sup>14</sup>

Nesse contexto, o presente capítulo se propõe a analisar os problemas de origem social e registral identificados para a necessidade da regularização fundiária urbana e, também, os problemas de origem legal identificados na legislação sobre regularização fundiária urbana.

### 1.1 Os problemas de origem social e registral identificados para a necessidade da regularização fundiária urbana

A regularização fundiária corresponde a uma nova maneira de lidar com a ocupação desordenada das cidades. Antes da regularização outras foram as políticas públicas fixadas para solucionar o problema dos assentamentos irregulares. Até 1920, o poder público ignorava a formação das habitações criadas pelas populações de baixa renda, denominadas cortiços. Na década de 20, se inicia uma fase de expulsão

---

<sup>12</sup> REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, 2017 p. 46. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4748/4748>. Acesso em: 01 nov. 2018.

<sup>13</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 84.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

dessas famílias carentes da área central para a periferia das cidades e se observa a formação das favelas<sup>15</sup>. Verifica-se a ausência de dignidade para seus moradores.

A palavra “dignidade” tem múltiplos usos, mesmo quando referida aos seres humanos. Ao longo do tempo, ela tem sido usada, sobretudo, com três diferentes sentidos: dignidade como *status* superior de certas pessoas, pela sua posição social ou pela função que exercem; dignidade como virtude de alguns indivíduos, que agem e se portam de maneira altiva; e dignidade como o *valor intrínseco*, atribuído a cada pessoa humana.<sup>16</sup>

O mínimo existencial é outro componente essencial do princípio da dignidade da pessoa humana, que visa a assegurar a todos as condições materiais básicas para a vida digna. A sua proteção corresponde a um “pisso” para a atuação do Estado na seara da justiça social, e não a um “teto”.<sup>17</sup>

Caso se pretenda atribuir aos direitos fundamentais eficácia superior a das normas meramente programáticas, então se deve identificar os contornos e limites de cada direito, isto é, a exata definição do seu âmbito de proteção. Tal colocação já é suficiente para realçar o papel especial conferido ao legislador tanto na concretização de determinados direitos quanto no estabelecimento de eventuais limitações ou restrições. Evidentemente, não só o legislador, mas também os demais órgãos estatais com poderes normativos, judiciais ou administrativos cumprem uma importante tarefa na realização dos direitos fundamentais.<sup>18</sup>

A Constituição brasileira de 1988 atribuiu significado ímpar aos direitos fundamentais. Já a colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início do texto constitucional denota a intenção de o constituinte emprestar-lhes significado especial. A amplitude conferida ao texto, que se desdobra em 78 incisos e 4 parágrafos (artigo 5º), reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos. A ideia de que os direitos individuais devem ter eficácia imediata

---

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>16</sup> ROSEN, Michael. *Dignity: its history and meaning*. Cambridge: Harvard University Press, 2012. p. 54.

<sup>17</sup> SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana. Conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 331.

<sup>18</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade. Estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 320.

ressalta a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guardar-lhes estrita observância.<sup>19</sup>

A Constituição de 1988 dedicou inúmeras disposições à disciplina e à conformação do direito de propriedade, seja no âmbito do artigo 5º, seja no de outros capítulos. Somente no âmbito do artigo 5º, mencione-se que os incisos XXII a XXXI tratam do tema do direito de propriedade em sentido amplo, aqui contemplados o direito de sucessão, o direito autoral e o direito de propriedade imaterial, dentre outros.

Assim, a par de consagrar a garantia institucional do direito de propriedade no artigo 5º, XXII – é garantido o direito de propriedade –, o texto estabelece, logo no inciso seguinte, que a propriedade atenderá a sua função social. A função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação social – assume relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito.<sup>20</sup>

### 1.1.1 Os problemas de origem social

Antes de discutir a possibilidade ou não de garantir a propriedade em núcleos informais, é válido entender o seu processo de formação. Entender esse processo é, antes de tudo, quantificar o volume do crescimento populacional urbano. No caso brasileiro, a população quadruplicou no período de 1940 a 1999. Já no que tange à população urbana, ela passou de aproximadamente 30% para 80% da população total neste mesmo período. De acordo com o IBGE, esse processo, ocorrido ao longo dos últimos 60 anos, aliado ao baixo poder aquisitivo de parcela considerável da população, definiu as atuais condições de habitabilidade e de salubridade das cidades brasileiras.<sup>21</sup>

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fez um estudo sobre a mudança demográfica no Brasil no início do século XXI. Em 2013, o IBGE divulgou, pela primeira vez, as Projeções da População das Unidades da Federação, por sexo e idade, elaboradas pelo Método das Componentes Demográficas. Essa metodologia traz, implícita, a incorporação das transformações ocorridas no comportamento da

---

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade. Estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 320.

<sup>20</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade. Estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 98.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

fecundidade, da mortalidade e da migração, conferindo, assim, um significativo aprimoramento das projeções da população, tão indispensável ao planejamento e ao monitoramento de políticas públicas nas diversas esferas governamentais.<sup>22</sup>

Outra situação é o fenômeno da mobilidade populacional que vem apresentando transformações significativas no seu comportamento desde as últimas décadas do Século XX. Até o presente momento, essas mudanças têm demandado um esforço por parte dos estudiosos no sentido de buscar explicações teóricas para esses novos processos, que se materializam, entre outros aspectos, na dimensão interna, tanto pelo redirecionamento dos fluxos migratórios para as cidades médias em detrimento dos grandes centros urbanos, como pelos deslocamentos de curta duração e a distâncias menores, quanto pelos movimentos pendulares, que passaram a assumir maior relevância nas estratégias de sobrevivência dos indivíduos, não mais restritos aos grandes aglomerados urbanos.<sup>23</sup>

No âmbito brasileiro, é possível identificar que, a partir da década de 1980, os deslocamentos de população iniciam uma fase de mudanças no sentido das correntes principais, com antigos espaços de atração migratória perdendo expressão. Rompe-se o processo bipolar da distribuição espacial no Brasil, que se mantinha desde o início do Século XX. De modo que surgem novos eixos de deslocamentos envolvendo expressivos contingentes populacionais, onde se destacam: i) a inversão nas correntes principais nos Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro; ii) a redução da atratividade migratória exercida pelo Estado de São Paulo; iii) o aumento da retenção de população na Região Nordeste; iv) os novos eixos de deslocamentos populacionais em direção às cidades médias no interior do País; v) o aumento da importância dos deslocamentos pendulares; vi) o esgotamento da expansão da fronteira agrícola; e vii) a migração de retorno para o Paraná.<sup>24</sup>

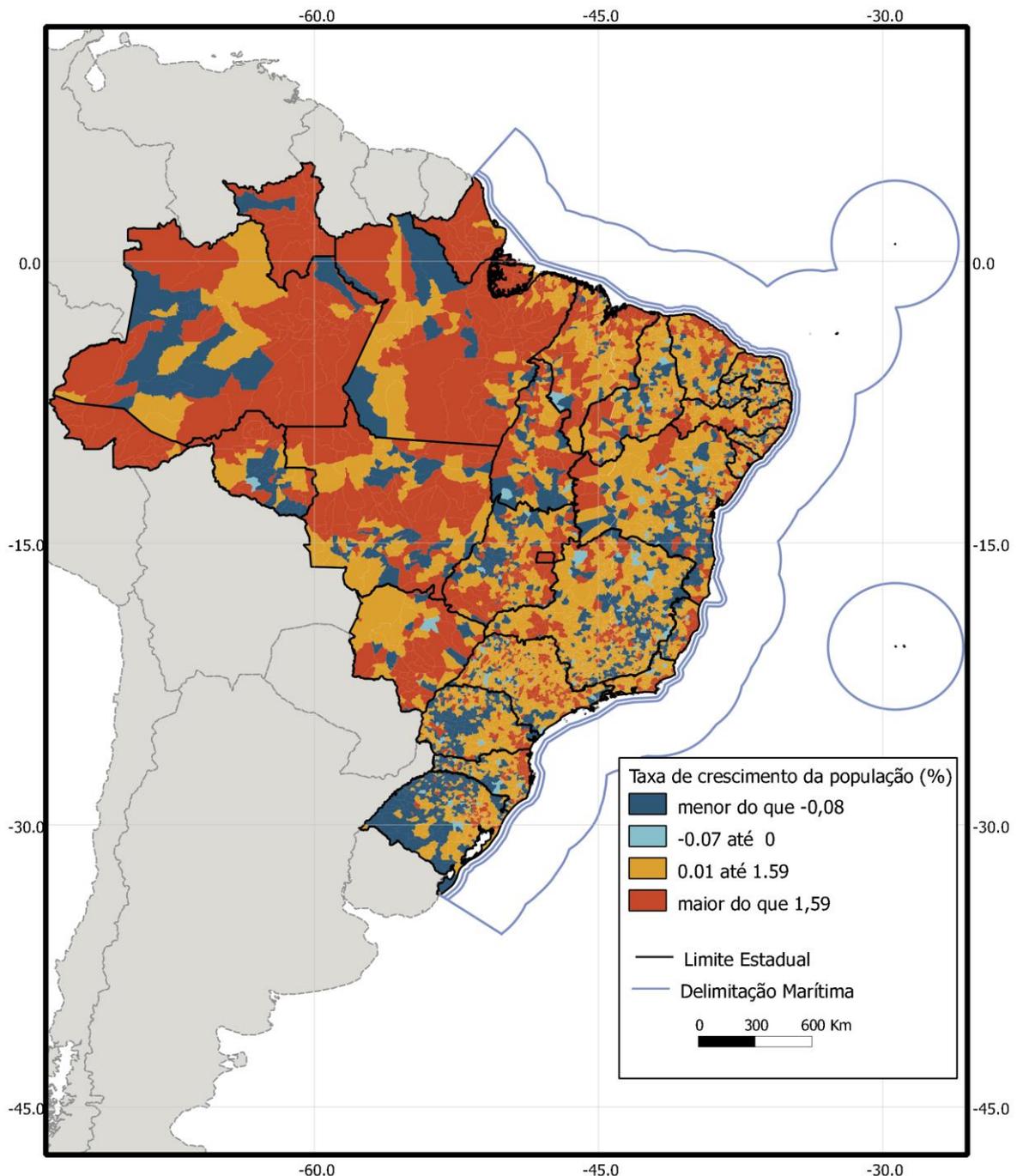
---

<sup>22</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9197-mudanca-demografica-no-brasil-no-inicio-do-seculo-xxi.html>. Acesso em: 07 fev. 2021.

<sup>23</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9159-reflexoes-sobre-os-deslocamentos-populacionais-no-brasil.html?=&t=sobre>. Acesso em: 07 fev. 2021.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

**Figura 1 - Taxa de crescimento da população, segundo os municípios - Brasil - período 2000/2010**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

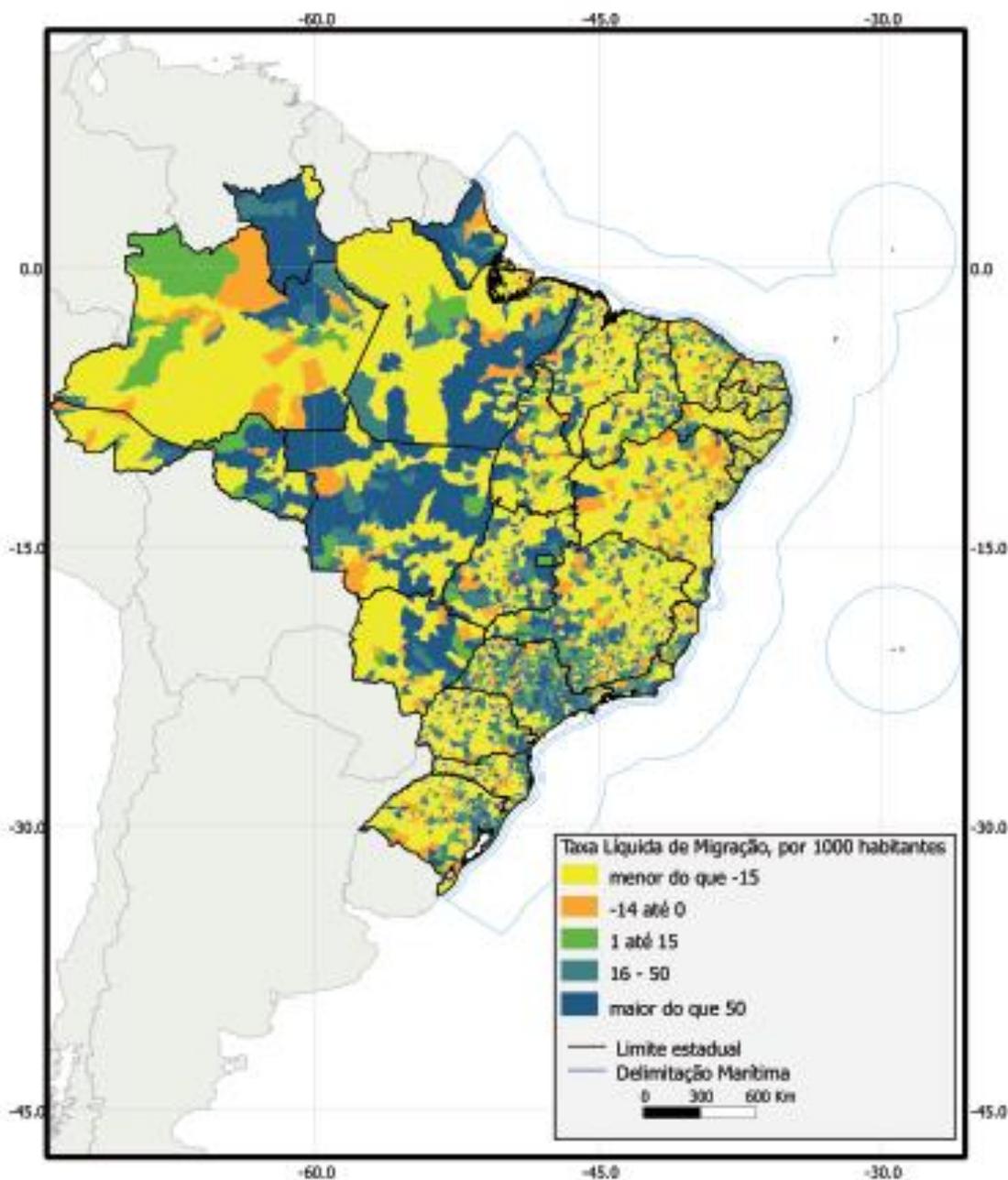
Notas:

1. Para o Censo Demográfico 2010, foram utilizados os primeiros resultados.
2. Para obtenção da taxa média geométrica do período 2000/2010 foram utilizadas as populações residentes em 2000 e 2010, sendo que para este último ano foi incluída a população estimada para os domicílios fechados.

Como é possível observar no Mapa 1, o País apresenta alguns eixos de crescimento espalhados pelas diversas regiões. Essas configurações surgem de atividades econômicas complexas que articulam atividades agrícola e industrial

diversificadas, com infraestruturas sofisticadas para produção, armazenagem, distribuição e circulação de produtos e serviços. De um modo geral, seriam aglomerações urbanas, áreas de agricultura moderna e de expansão agrícola e exploração mineral, centros urbanos isolados, entre outras formas.<sup>25</sup>

**Figura 2 - Taxa líquida migratória, segundo os municípios - Brasil – 2000**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 41.

Definidos os espaços, que configuram os eixos de crescimento do período 2000/2010, podemos traçar uma comparação com o Mapa 2, onde estão representadas as taxas líquidas migratórias do período 1995/2000.<sup>26</sup>

Temos, também, que expor o fenômeno denominado de mobilidade pendular. A mobilidade pendular é uma das dimensões dos processos de deslocamento da população no território, num contexto determinado e socialmente constituída, no tempo e no espaço; ganha especificidade e novas formas provenientes das mudanças a organização da economia e da sociedade.<sup>27</sup>

Os movimentos pendulares além de constituírem um fenômeno complexo, por se inter-relacionar com os distintos fatores determinantes da mobilidade espacial da população que estão, por sua vez, associados direta e indiretamente a um sistema de carências e de necessidades referidas ao cotidiano da população. Em consequência, manifestam-se por diferentes níveis escalares cujos parâmetros podem ser abalizados, por exemplo, em relação a: urbanização/metropolização – responsáveis por novas e diferentes formas de mobilidade; migração (regional e inter-regional); mobilidade cotidiana e a mobilidade residencial; despesas com viagens e renda obtidas através do trabalho; o nível de escolaridade; o nível de renda; as viagens de negócios e eventos sociais atribuídos normalmente a eventos turísticos; consultoria, assessoria e outras atividades oferecidas por profissionais prestadores de serviços especializados.<sup>28</sup>

Os movimentos pendulares da população estão diretamente relacionados com as condições de desenvolvimento econômico e social, cujo desdobramento contemporâneo está relacionado com os mecanismos da reestruturação produtiva,

---

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro; IBGE, 2011. p. 44.

<sup>27</sup> JARDIM, A. de P.; ERVATTI, L. *Migração pendular intrametropolitana no Rio de Janeiro: reflexões sobre o seu estudo, a partir dos Censos Demográficos de 1980 e 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 39 (Textos para discussão. Diretoria de Pesquisas, n. 26). Disponível em: <ftp://ftp.dpe.ibge.gov.br/gdi/texdisc/texdisc26-07.pdf>. Acesso em: 08 fev 2021.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 65.

responsáveis por novas formas de trabalho e de mobilidade ou imobilidade espacial da população.<sup>29</sup>

Os movimentos pendulares relacionam-se também com a expansão do território metropolitano, o que possibilita, em termos social e geográfico, a criação de novas territorialidades e espaços sociais no lugar de origem e de destino (lugar do domicílio e do trabalho ou estudo, lazer, atividades culturais, entre outras); a mudança de lugar associa-se aos movimentos sociais, que influenciam as políticas urbano-metropolitanas referentes à infraestrutura urbana e social, e à política de transportes. Portanto, vinculam-se à mobilidade residencial da população nas grandes aglomerações urbanas-metropolitanas.<sup>30</sup>

O volume da migração total medido pelas trocas migratórias entre os estados brasileiros apresenta indícios de redução quando comparados os dois quinquênios analisados: 1995-2000 e 2005-2010. De um modo geral, tanto a entrada quanto a saída de pessoas, por Unidade da Federação, apresentam redução em seus volumes, o que pode indicar uma possível mudança no padrão migratório brasileiro.<sup>31</sup>

Fausto Britto, José Rigoti e Jarvis Campos, ao analisar historicamente as migrações interestaduais no Brasil, buscando identificar a existência de novos fluxos migratórios, concluíram que há uma tendência à convergência migratória, apontando que, pelas antigas trajetórias migratórias, circulam fluxos e contrafluxos alimentados pelas migrações de retorno de curto prazo, o que mostra que esse “novo padrão” não significa uma transição completa, coexistindo características do antigo e do novo, sendo essa a marca estrutural mais relevante desse processo.<sup>32</sup>

Podemos observar, claramente, o que foi transcrito anteriormente, através da tabela 1, exposta a seguir, que mostra dados sobre imigrantes, emigrantes, saldo

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 66.

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 66.

<sup>31</sup> ERVATTI, Leila Regina. BORGES, Gabriel Mendes. JARDIM, Antonio de Ponte. Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI. Subsídios para as projeções da população. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 105.

<sup>32</sup> BRITO, Fausto; RIGOTI, José Irineu; CAMPOS, Jarvis. *A mobilidade interestadual da população no Brasil no início do século XXI: mudança no padrão migratório?* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar, 2012. 26 p. (Texto para discussão, n. 465). Disponível em: <http://cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20465.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

migratório líquido, segundo as Unidades da Federação nos períodos de 1995/2000 e 2005/2010.

**Tabela 1 – Imigrantes, emigrantes e saldo migratório líquido, segundo as Unidades da Federação – períodos 1995/2000 e 2005/2010**

Unidades da Federação	1995/2000			2005/2010		
	Imigrantes	Emigrantes	Saldo migratório líquido	Imigrantes	Emigrantes	Saldo migratório líquido
<b>Brasil</b>	<b>5 196 093</b>	<b>5 196 093</b>	<b>0</b>	<b>4 643 754</b>	<b>4 643 754</b>	<b>0</b>
Rondônia	83 325	72 735	10 590	65 864	53 643	12 221
Acre	13 634	16 070	(-) 2 436	13 882	14 746	(-) 865
Amazonas	89 627	58 657	30 970	71 451	51 301	20 150
Roraima	47 752	14 379	33 373	25 556	11 204	14 352
Pará	182 043	234 239	(-) 52 195	162 004	201 834	(-) 39 830
Amapá	44 582	15 113	29 469	37 028	15 228	21 800
Tocantins	95 430	82 515	12 915	85 706	77 052	8 654
Maranhão	100 816	274 469	(-) 173 653	105 684	270 664	(-) 164 980
Piauí	88 740	140 815	(-) 52 075	73 614	144 037	(-) 70 423
Ceará	162 925	186 710	(-) 23 785	112 373	181 221	(-) 68 849
Rio Grande do Norte	77 916	71 287	6 630	67 728	54 017	13 711
Paraíba	102 005	163 485	(-) 61 480	96 028	125 521	(-) 29 493
Pernambuco	164 871	280 290	(-) 115 419	148 498	223 584	(-) 75 086
Alagoas	55 966	127 948	(-) 71 983	53 589	130 306	(-) 76 717
Sergipe	52 111	56 928	(-) 4 817	53 039	45 144	7 895
Bahia	250 571	518 036	(-) 267 465	229 224	466 380	(-) 237 156
Minas Gerais	447 782	408 658	39 124	376 520	390 625	(-) 14 105
Espirito Santo	129 169	95 168	34 001	130 820	70 120	60 700
Rio de Janeiro	319 749	274 213	45 536	270 413	247 309	23 104
São Paulo	1 223 811	883 885	339 926	991 314	735 519	255 796
Paraná	297 311	336 998	(-) 39 686	272 184	293 693	(-) 21 509
Santa Catarina	199 653	139 667	59 986	301 341	128 888	172 453
Rio Grande do Sul	113 395	152 890	(-) 39 495	102 613	177 263	(-) 74 650
Mato Grosso do Sul	97 709	108 738	(-) 11 029	98 973	80 908	18 065
Mato Grosso	166 299	123 724	42 575	143 954	121 589	22 365
Goiás	372 702	189 900	202 802	363 934	156 107	207 827
Distrito Federal	216 200	188 577	27 623	190 422	175 870	14 552

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Nota: Excluídas as pessoas que declararam residir em algum país estrangeiro há cinco anos antes da data de referência das respectivas pesquisas.

Verificado o estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a mudança demográfica no Brasil no início do século XXI e o fenômeno da mobilidade populacional que vem apresentando transformações significativas no seu comportamento desde as últimas décadas do Século XX; causas que dificultam a consolidação das pessoas em suas moradias; passemos a observar outros dados do IBGE que dizem respeito aos indicadores sociais mínimos.

A Comissão de Estatística das Nações Unidas, na sessão de 29 de fevereiro de 1997, aprovou a adoção de um conjunto de indicadores sociais para compor uma

base de dados nacionais mínima (MNSDS). O MNSDS tem como um de seus objetivos permitir o acompanhamento estatístico dos programas nacionais de cunho social, recomendados pelas diversas conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas.<sup>33</sup>

Seguindo as recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas, o IBGE apresenta um sistema mínimo de indicadores sociais (ISM) com informações atualizadas sobre os aspectos demográficos, distribuição da população por cor ou raça; informações atualizadas sobre trabalho e rendimento, educação e condições de vida. Na elaboração do sistema foram consideradas as peculiaridades nacionais e a disponibilidade de dados.<sup>34</sup>

Tabelas que constam no sítio do IBGE demonstrarão de forma mais evidente os dados da pesquisa.

### Tabelas- Indicadores Sociais Mínimos

**Tabela 2 - Aspectos Demográficos**

Brasil e Grande Regiões	Projeção da população Total	Taxa de Crescimento anual (1)	Taxa de Urbanização (1)	Razão de Sexo	Razão de Dependência
Brasil	165.371.493	1,4	78,4	95,9	55,5
Norte	12.342.627	2,4	62,4	96,1	69,0
Nordeste	46.995.094	1,1	65,2	98,3	62,6
Sudeste	70.190.565	1,4	89,3	98,1	49,9
Sul	24.546.983	1,2	77,2	97,5	51,6
Centro-Oeste	11.296.224	2,2	84,4	97,7	52,3

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica.<sup>35</sup> (1) Permanecem os dados de 1996.

<sup>33</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores sociais mínimos. O que é?* Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 fev. 2021.

<sup>34</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores sociais mínimos. O que é?* Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 fev. 2021.

<sup>35</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. *Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08). Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sócio-demográficos.* Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=resultados>. Acesso em 12 fev. 2021.

Tabela 3 - Trabalho e Rendimento

Brasil e Grandes Regiões	PIB(1) <i>per capita</i>		Rendimento Médio Mensal (2) em R\$	Índice de Gini	Taxa de Atividade(4)	Taxa de Desocupação(4)
	CR\$	US\$				
Brasil (3)	5.861,0	3.229,7	313,3	0,567	61,0	9,6
Norte	-	-	244,3	0,547	58,6	11,4
Nordeste	-	-	144,9	0,587	61,1	8,0
Sudeste	-	-	273,4	0,537	59,0	11,2
Sul	-	-	334,4	0,543	66,0	8,0
Centro-Oeste	-	-	291,3	0,573	63,5	9,6

Fonte: Departamento de Contas Nacionais do IBGE. O valor em US\$ foi convertido pela taxa de câmbio.

(1) Os valores em US\$ estão baseados na taxa média de câmbio do Banco Central Brasil foi feito pela média anual, divulgada pelo Banco Central. A cotação média em 2000 foi de 1,8147/US\$.

(2) População de 10 ou mais de idade, com ou sem rendimentos. O valor em R\$ é o valor nominal.

(3) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(4) População de 10 anos ou mais de idade.<sup>36</sup>

Outro dado importante para verificação da concreta situação de problema social que atinge a população e, que conseqüentemente, afeta a regularização fundiária urbana diz respeito ao trabalho e rendimento da população.

Flávia Pessoa nos ensina que o trabalho decente estará sempre carregado de certa subjetividade, na medida em que não está vinculado, unicamente, às regras de labor, mas também à posição deste trabalhador na sociedade, reconhecido como membro desta e capaz de aprimorar suas potencialidades, o que está diretamente relacionado a sua dignidade e a sua condição de cidadão.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores sociais mínimos. O que é?* Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 fev. 2021.

<sup>37</sup> PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. *Direito humano ao trabalho decente e a atuação do Comitê Nacional para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas a exploração do trabalho em condições análogas à de escravo e ao tráfico de pessoas*. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DWcVEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA35&dq=%22FI%20A1%20via+Moreira+Guimar%C3%A3es+Pessoa%22&ots=KmLbRe\\_nTJ&sig=8GqKzglSrH4W3gby\\_\\_g8HJ3fQxg#v=onepage&q=%22FI%20A1%20via%20Moreira%20Guimar%C3%A3es%20Pessoa%22&f=f](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DWcVEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA35&dq=%22FI%20A1%20via+Moreira+Guimar%C3%A3es+Pessoa%22&ots=KmLbRe_nTJ&sig=8GqKzglSrH4W3gby__g8HJ3fQxg#v=onepage&q=%22FI%20A1%20via%20Moreira%20Guimar%C3%A3es%20Pessoa%22&f=f). Acesso em: 13 fev. 2021.

Conclui, assim, que trabalho decente vai muito além do trabalho em si, também é democracia e medida de justiça social. É meio de garantia dos direitos humanos do trabalhador<sup>38</sup>

Por fim, expomos a última tabela publicada no sítio do IBGE, com dados informando o número médio de pessoas por família no país e em suas Regiões.

**Tabela 4 - Trabalho e Rendimento**

Unidade domiciliar - 1999				
Brasil e Grandes Regiões	Número médio de pessoas p/ família	Número médio de pessoas p/ dormitório	Famílias com chefes	
			Homens	Mulheres
Brasil (1)	3,4	1,9	74,0	26,0
Norte (2)	3,9	2,1	70,5	29,5
Nordeste	3,7	2,0	73,4	26,6
Sudeste	3,3	1,9	73,3	26,7
Sul	3,3	1,8	77,6	22,4
Centro-Oeste	3,4	1,8	74,4	25,6

Fonte: IBGE, 2000.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(2) Exclusive a população rural.<sup>39</sup>

Verifica-se, com tudo o que foi exposto através dos estudos e pesquisas feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que há muitos problemas de origem social a serem solucionados.

Mas, podemos elencar, ainda muitos outros, como: surgimento cada vez maior de núcleos informais; aumento de ocupantes de áreas sem direitos reais; a ausência de terra urbanizada para a população de baixa renda; o número exacerbado de processos na Justiça; a falta de moradia digna para a população em áreas informais.

<sup>38</sup> PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. *Direito humano ao trabalho decente e a atuação do Comitê Nacional para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas a exploração do trabalho em condições análogas à de escravo e ao tráfico de pessoas*. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DWcVEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA35&dq=%22F1%C3%A1via+Moreira+Guimar%C3%A3es+Pessoa%22&ots=KmlbRe\\_nTJ&sig=8GqKzglSrH4W3gby\\_\\_g8HJ3fQxg#v=onepage&q=%22F1%C3%A1via%20Moreira%20Guimar%C3%A3es%20Pessoa%22&f=f](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DWcVEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA35&dq=%22F1%C3%A1via+Moreira+Guimar%C3%A3es+Pessoa%22&ots=KmlbRe_nTJ&sig=8GqKzglSrH4W3gby__g8HJ3fQxg#v=onepage&q=%22F1%C3%A1via%20Moreira%20Guimar%C3%A3es%20Pessoa%22&f=f). Acesso em: 13 fev. 2021.

<sup>39</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]*. Micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=resultados>. Acesso em 12 fev. 2021.

No entanto, se formos discorrer sobre cada tópico, uma simples dissertação não comportará o excesso de palavras.

Destas, pinçaremos, especificamente, o tema sobre a falta de moradia digna para a população em áreas informais. Ingo Wolfgang Sarlet realça ser:

útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época. Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade.<sup>40</sup>

Sobre esse tema, podemos demonstrar a situação do país e suas regiões com os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mais especificamente sobre domicílios com saneamento básico e energia elétrica:

**Tabela 5 – Domicílios por condição de saneamento e luz elétrica (%) - 1999**

Brasil e Grandes Regiões	Água canalizada e rede geral de distribuição	Esgoto e Fossa Séptica	Lixo Coletado	Luz Elétrica
Brasil (1)	76,1	52,8	79,9	94,8
Norte (2)	61,1	14,8	81,4	97,8
Nordeste	58,7	22,6	59,7	85,8
Sudeste	87,5	79,6	90,1	98,6
Sul	79,5	44,6	83,3	98,0
Centro-Oeste	70,4	34,7	82,1	95,0

Fonte: IBGE, 2000.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclusive a população rural.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang (coords.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 696.

<sup>41</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]*. Micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em:

Outros problemas mais podemos enumerar, como a ausência de função social da propriedade; a ausência de bem-estar para habitantes de áreas informais; a irregularidade na ocupação de terras; a formação de novos núcleos urbanos informais. Mas, não poderemos exaurir a todos os tópicos. Assim, pontuaremos um tema que gera estudos e discussões que é a “gentrificação”.

O termo gentrificação surge pela primeira vez na década de 60 do século XX, na obra de Ruth Glass, em referência às mudanças ocorridas na cidade de Londres, especialmente nas regiões habitadas pela classe operária, como Islington.<sup>42</sup>

A palavra *gentrification*, incorporada em nosso vocabulário como gentrificação, surge de uma observação feita por Glass do processo de renovação de certas áreas da capital britânica na década de 60 do século XX, com a substituição de moradores mais pobres por outros integrantes de classes mais altas. Na definição dada por Glass para a gentrificação, esta corresponderia ao conjunto de dois fatores observados em determinada área: (i) um processo de desalojamento de residentes pertencentes ao proletariado, substituídos por grupos oriundos de classes sociais mais altas e (ii) um processo de reabilitação física destas áreas.<sup>43</sup>

Desde então, o conceito de gentrificação foi problematizado e aplicado a diversas situações de revitalização urbana pelo mundo, incluindo novas formas de substituição social no território, novos atores e novos espaços dando origem a disputas teóricas e práticas sobre seu conteúdo.<sup>44</sup>

Além disso, não é possível tratar do conceito de gentrificação sem resgatar as relações entre capitalismo e espaço urbano. Isto porque, historicamente, as dinâmicas territoriais e populacionais, inclusive aquelas referentes aos movimentos de gentrificação, identificados a partir da década de 60 do século XX, têm relação íntima com as necessidades do capital nas mais diversas regiões do mundo. Na verdade, as cidades, como as conhecemos hoje, são um retrato da dinâmica capitalista, estabelecida com maior ênfase desde a revolução industrial. Capitalismo e espaço

---

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=resultados>. Acesso em 13 fev. 2021.

<sup>42</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. *Revista de Direito da Cidade* Vol. 10, n. 3. 2018. Issn 2317-7721. Doi: 10.12957/Rdc.2018.31328.

<sup>43</sup> GLASS, Ruth. *Aspects of Change*. London: MacGibbon&Kee, 1964. p. 27.

<sup>44</sup> RÉRAT, Patrick et al. *New Forms of Gentrification: Issues and Debates. Population, Space and Place*. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/action/doSearch?AllField=R%C3%89RAT%2C+Patrick+et+al>. Acesso em: 27 dez. 2020.

urbano se relacionam intimamente, de diversas formas, nos diversos períodos históricos.<sup>45</sup>

Para Samuel Stein, a promessa de planejamento - de criar cidades mais bonitas; de impor ordem no caos do capital; de desfazer as relações de exploração entre as pessoas e terra, e entre a cidade e o campo - é virtualmente impossível de realizar sob determinadas condições. Em vez disso, as forças da propriedade apresentam duas opções para as cidades: gentrificação ou desinvestimento. Certamente existem outras modalidades, mas são cada vez mais improváveis sob o domínio do mercado imobiliário, que empurra as cidades em direção a este binário. A principal tarefa dos planejadores urbanos é garantir que o primeiro, ao invés de o último, represente o lote de sua cidade.<sup>46</sup>

A gentrificação apresentou uma forma alternativa para as cidades continuarem a reconstruir seu estoque habitacional e aumentar o valor dos terrenos sem gastar muito dinheiro. Com o tempo, o modelo se mostrou eficaz e governos locais, bancos e grandes imobiliárias entraram no negócio de financiamento por meio da gentrificação, seja por empréstimos a proprietários de alta renda, em locais que eram previamente marcados, ou pela construção de paisagens luxuosas nos bairros que há muito tempo era considerado inseguro para investimento.<sup>47</sup>

Gentrificação, então, foi uma "solução espacial" para a crise urbana do capitalismo: uma maneira de lucrar com desastres anteriores e encontrar novos lugares para os investidores movimentarem dinheiro. A desindustrialização criou o espaço para o renascimento do mercado imobiliário, e renovação urbana define os padrões espaciais para desinvestimento e reinvestimento. O que inicialmente parecia um empreendimento oportunista para a classe média, empresas de mudanças e proprietários em busca de lucro, tornou-se uma forma de transformar cidades inteiras de lugares em produtos.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. *Revista de Direito da Cidade* Vol. 10, n. 3. 2018. Issn 2317-7721. Doi: 10.12957/Rdc.2018.31328.

<sup>46</sup> STEIN, Samuel. *Capital City. Gentrification and the real state estate*. Verso. London-New York, 2019. p. 32.

<sup>47</sup> STEIN, Samuel. *Capital City. Gentrification and the real state estate*. Verso. London-New York, 2019. p. 38.

<sup>48</sup> STEIN, Samuel. *Capital City. Gentrification and the real state estate*. Verso. London-New York, 2019. p. 39.

Nos últimos anos, muito se tem falado na literatura sobre o fenômeno da gentrificação no Brasil. Tal fenômeno é invocado para explicar processos diversos, baseados em projetos e locais distintos, muitas vezes sem uma reflexão mais apurada sobre seu efetivo cabimento nestas situações. Neste cenário, há uma percepção de que o termo gentrificação ganhou diversos “sinônimos”, como remoção branca, elitização, enobrecimento, etc., termos muitas vezes mais antigos, utilizados em debates e textos de forma equiparada à gentrificação, para se referir a um plexo de fenômenos diversos que vão desde as mudanças de frequentadores em determinada localidade até a remoção de moradores para intervenções de embelezamento urbano, sem maiores reflexões sobre os sentidos individuais destas referências e sua adequação à realidade fática a qual pretende-se subsumi-las.<sup>49</sup>

Mais que um conceito, a palavra “gentrificação” expressa um processo social, econômico e espacial que vai muito além da saída de moradores ocasionada pelas forças do capital, ou ainda da reforma de espaços físicos na cidade. De fato, trata-se de processo socioespacial e econômico, traduzido em conceito, que vem sendo discutido no âmbito internacional há mais de 50 anos e que acumulou neste tempo um grande plexo de significados, aplicações, além de uma indiscutível complexidade teórica e empírica. Nestes mais de 50 anos, assistiu-se à globalização dos processos de gentrificação, que passou a ser reconhecido em cidades de diversos continentes, com as mais diversas estruturas econômicas e sociais. Esta globalização do fenômeno promoveu a ampliação do conceito visto que os processos de gentrificação são altamente sensíveis às condições específicas de cada área por eles afetada.<sup>50</sup>

Trazendo um panorama sobre diferentes programas no mundo não desenvolvido, Griet Steel, Femke Van Noorloos e Christien Klaufus, chamam a atenção que uma política de formalização pautada numa lógica de mercado, pode fazer incorrer um processo de gentrificação, ou seja, uma mudança na população dos ocupantes do solo causada pelo aumento de custos e pressões especulativas na região formalizada. Embora a gentrificação possa ter outros fatores, aponta-se que, principalmente na América Latina, ela geralmente é resultado de uma mudança de uso do solo imposta por interesses do mercado, como a mudança do uso residencial

---

<sup>49</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. *Revista de Direito da Cidade* Vol. 10, n. 3. 2018. Issn 2317-7721. Doi: 10.12957/Rdc.2018.31328.

<sup>50</sup> RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. *Revista de Direito da Cidade* Vol. 10, n. 3. 2018. Issn 2317-7721. Doi: 10.12957/Rdc.2018.31328.

para o preponderantemente comercial, gerando também um aumento do valor de mercado dos imóveis e um conseqüente aumento de custo de vida. Tal fato gera uma saída não desejada da população mais pobre, aumentando a segregação social nos grandes centros urbanos.<sup>51</sup>

No Brasil, deve haver toda uma transformação urbanística da área, para levar a moradia digna às pessoas. A crítica a ser feita à legislação nacional em vigor (Lei de Regularização Fundiária) é que ela pouco se preocupou com a pós-titulação; pouco se preocupou com o efeito da gentrificação na regularização urbana de interesse social, que é o fenômeno (já reiteradamente diagnosticado) segundo o qual onde a população carente, uma vez regularizada a área, pelo elevado custo de permanecer no local, acaba por alienar os seus títulos de propriedades ou posses, e migrar, formando novas moradias precárias, como por exemplo, novas favelas, cortiços, em novas áreas degradadas. A área, então regularizada, se torna um local elitizado, por conta de vários aspectos.<sup>52</sup>

Perdeu-se a oportunidade, na atual legislação (Lei n. 13.465/2017), de trazer elementos que chamem a atenção dos municípios para este problema. Porque todo esforço e custo que o poder público tem para fazer uma regularização fundiária de interesse social poderá ser perdido rapidamente (é sabido que, segundo a legislação pertinente, o poder público arcará com os custos do projeto e infraestrutura). Se não houver um projeto de pós-titulação, que seja integrado ao projeto de regularização fundiária urbana, para que haja o convencimento de que as pessoas hipossuficientes não possam alienar os seus títulos (não apenas impedindo legalmente, pois somente isso faz com que elas façam contratos conhecidos como “contratos de gaveta”), fatalmente ocorrerá a gentrificação. Deve haver um programa de empregabilidade, um sistema de cooperativismo, um projeto para elevar a renda das pessoas para gerar o efeito reverso da gentrificação. Ainda há pouca preocupação sobre esse tema, existem apenas alguns bons exemplos de programas que evitaram o problema, porém pontuais. Deveria haver uma legislação nacional estabelecendo diretrizes, algumas

---

<sup>51</sup> STEEL, Griet; NOORLOOS, Femke van; KLAUFUS, Christien. *The urban land debate in the global South: new avenues for research*. Geoforum, 2017. p. 4.

<sup>52</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 20 set. 2020.

possibilidades, alguns instrumentos que possam ser utilizados para minimizar esse problema.<sup>53</sup>

É relevante compreender a regularização fundiária como uma política pública necessária para diminuir as oportunidades desproporcionais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.<sup>54</sup>

### 1.1.2 Os problemas de origem registral

Vistos, rapidamente, os problemas de origem social (praticamente intransponíveis, posto que concomitantes com a própria história da civilização); passemos a pontuar outro entrave. Trataremos, neste item, especificamente sobre problemas de regularização fundiária urbana de origem registral.

É regido pela lei de regularização fundiária urbana que a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental<sup>55</sup>. Ou seja, a competência para direcionar o estudo do projeto, sua implementação e aprovação é das Prefeituras.

- a) Assim, em uma visão menos abrangente fisicamente, vemos que para a implementação de Reurb's locais (regularização fundiária urbana de cada município) passam a existir entraves de ordem prática. Podemos citar inúmeros exemplos, como: interesses políticos locais; falta de interesse de prefeitos e secretários estudarem a situação urbana local; tratamento de outras prioridades pelo governo municipal; falta de verbas para prosseguir com a instalação de infraestrutura básica em locais que necessitam de saneamento básico, iluminação pública, etc.; reuniões extremamente espaçadas das Comissões de Regularização Fundiária locais; morosidade das Prefeituras para a elaboração obrigatória do projeto de regularização fundiária; ausência de apresentação pelas Prefeituras do auto de

---

<sup>53</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 20 set. 2020.

<sup>54</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>55</sup> BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. 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: 30 jan. 2021.

demarcação urbanística (base do levantamento da situação da área a ser regularizada); divergência fática entre o Plano Diretor aprovado e a realidade urbana; falta de estudo pelo Poder Público para distinguir os núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda ou não; e falta de acesso à informação aos beneficiários da regularização, mormente cidadãos hipossuficientes.

- b) De outra ordem, sobre os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, há reclamações que dizem respeito a cobrança de emolumentos que poderiam inviabilizar a lavratura de escrituras e seus respectivos registros.
- c) Outro ponto que incomoda a sociedade é a exigência de documentos, que alegam ser em excesso para que seja concluído o ato notarial e registral.

Sobre esses temas, retornaremos em itens vindouros para explanar as soluções e explicar os motivos que são causa das críticas.

## **1.2 Os problemas de origem legal identificados na legislação sobre regularização fundiária urbana**

Verificados os problemas anteriores, passamos a tratar dos problemas de origem legal ventilados acerca da legislação sobre a Regularização Fundiária Urbana.

Em um primeiro momento verificaremos que foram impetradas três ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei Federal n. 13.465/2017. Verificaremos quem são os autores e o que alegam acerca da legislação.

Em seguida, trataremos mais especificamente sobre as críticas ao instituto da legitimação fundiária, colocada como um ponto de discórdia entre juristas e doutrinadores. Inclusive sendo o ponto mais atacado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade mencionadas.

### **1.2.1 Das ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei n. 13.465/2017**

Assim que promulgada a Lei Federal n. 13.465/2017 foi proposta a primeira ação direta de inconstitucionalidade pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que recebeu a identificação de **ADI n. 5771**. Tal ação foi distribuída em setembro de 2017 no Supremo Tribunal Federal ao Ministro Luiz Fux.

Em sua petição inicial o Procurador-Geral da República impugna a totalidade da indigitada legislação. Alega que além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como: o direito à moradia, o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social, a proteção do ambiente a política de desenvolvimento urbano, o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, os objetivos fundamentais da República, a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar, a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil, a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária, a exigência de participação popular no planejamento municipal e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural.<sup>56</sup>

Alega que a ação busca invalidar legislação que possui vícios formais e materiais de inconstitucionalidade e tenta impedir que continue a produzir seus efeitos, que segundo o requerente, são conducentes a graves retrocessos em matéria de direitos fundamentais.

No que tange à inconstitucionalidade formal, alega ausência de urgência para a edição da Medida Provisória n. 759/2016 (que viria a ser convertida na Lei Federal n. 13.465/2017). Insurge-se ao dizer que não é compatível com a Constituição Federal alegar urgência para alterar várias leis aprovadas pelo parlamento. Argumenta, ainda, que o Supremo Tribunal Federal afirmou por várias vezes que o desvirtuamento decorrente de edição imprópria de medidas provisórias desfigura a relação institucional entre os poderes, ao conferir inconstitucional preeminência ao

---

<sup>56</sup> BRASIL. Procuradoria Geral Da República. *Petição Inicial da ADI n. 5771*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em 08 dez 2020.

Executivo<sup>57</sup>. Com isso, conclui ser patente a inconstitucionalidade formal da Lei n. 13.465/2017, pois, a lei de conversão não convalida os vícios da medida provisória.<sup>58</sup>

Outro ponto alegado pelo proponente trata de regulação de matéria de lei complementar e de direito processual civil que argumenta padecer a medida provisória n. 759/2016 de inconstitucionalidade formal por invasão de matérias para as quais a constituição vedou edição de espécie legislativa.

Sobre os pontos de inconstitucionalidades materiais, o Procurador-Geral da República passa a tratar sobre o direito social a moradia, a regularização fundiária rural, a regularização fundiária urbana; e a alegar que a Lei n. 13465/2017 desrespeita o Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade, além de promover severo retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Segundo Rodrigo Janot, a Lei n. 13.465/2017, seja na regularização fundiária rural, seja na urbana, ampliará o universo de pessoas desfavorecidas e em situação de vulnerabilidade. Defende que a legislação em pauta ofenderá o direito ao mínimo existencial. Este mínimo existencial constitui pressuposto para fruição da liberdade<sup>59</sup> e para participação democrática na vida pública<sup>60</sup>. Sua garantia, além de instrumental

---

<sup>57</sup> “A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário. ADI 2.213*. Rel.: Min. Celso de Mello. 4 abr. 2002. DJ, 23 abr. 2004.

<sup>58</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Petição Inicial da ADI n. 5771*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em 08 dez. 2020.

<sup>59</sup> RAWLS, John. *Liberalismo político*. Trad. Sergio Rena Madero Baéz. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 31-32. e TORRES, Ricardo Lobo. Mínimo existencial como conteúdo essencial aos direitos fundamentais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 313-342.

<sup>60</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol I, p. 160; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional da democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 235 e seguintes.

para a liberdade e para a democracia, pode ser concebida como um fim em si, no marco de uma concepção de justiça social que leve a sério as necessidades e o sofrimento humanos.<sup>61</sup>

Por fim, alega descumprimento da função social e ambiental da propriedade e do princípio da proporcionalidade, argumentando, inclusive que desde a Declaração de Estocolmo, firmada em junho de 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ficou assentado:

A defesa e a melhoria do meio humano para as gerações presentes e futuras converteram-se em um objetivo imperioso para a humanidade e deverão ser perseguidas ao mesmo tempo em que o são as metas fundamentais já estabelecidas da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo e em conformidade com ambas. Para chegar a essa meta será mister que cidadãos e comunidade, empresas e instituições em todos os planos, aceitem as responsabilidades que lhes incumbem, e que todos participem equitativamente do labor comum.<sup>62</sup>

Com sua inicial, o então Procurador-Geral da República requereu, ao final, fosse declarada a inconstitucionalidade integral da Lei n. 13.465/2017.

**ADI n. 5787.** A segunda ação direta de inconstitucionalidade contrária à Lei de Regularização Fundiária, a ADI n. 5787, foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores, em setembro de 2017.

O requerente alegou que a legislação pátria visa a priorizar o princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo o direito à moradia por meio da regularização fundiária da população de baixa renda e do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Expôs que desde a aprovação da Constituição Federal, toda a legislação referente ao direito à cidade e à regularização fundiária urbana e rural foi pautada nos princípios democráticos e participativos, orientada pela construção conjunta e dialogada especialmente com os atores beneficiários dos programas e com técnicos especializados de cada seara.<sup>63</sup>

O requerente argumenta que a Lei n. 13.465/2017 não contribui para a efetivação do direito à cidade e do direito à moradia para a população de baixa renda.

---

<sup>61</sup> ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos fundamentales sociales*. México: Legis, 2005, p. 238-296; SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 553-586.

<sup>62</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE. Estocolmo. 1972.

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em 10 dez. 2020.

Que, ao contrário, impõe ônus a esta, e que tal população de baixa renda está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela novel norma, que desconsidera princípios constitucionais e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários, em patente violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

O Partido dos Trabalhadores defende na sua inicial que a lei impugnada tem como objetivo facilitar a titulação. Diz que as populações de menor renda serão prejudicadas, pois o direito à cidade e à terra não se esgotam na mera propriedade fundiária. Fala tratar-se, sobretudo, de viabilizar mecanismos de acesso à infraestrutura, serviços públicos e oportunidades de trabalho e renda vinculados à manutenção daquelas famílias em determinado território.

Explana a parte impetrante da ação direta de inconstitucionalidade que a outorga da propriedade fundiária, “facilitada” pela nova lei está, portanto, mais relacionada à colocação de novas terras no mercado fundiário formal do que à promoção de cidadania. Nos médio e longo prazos, a sujeição dessas áreas à dinâmica de mercado tende a: promover a concentração fundiária das áreas objeto de regularização; e promover a ocupação irregular de novas áreas, seja pela população de baixa renda “expulsa” das novas áreas legalizadas por pressões de mercado, seja pela indústria irregular de loteamentos (grilagem), para o qual a legislação sinaliza positivamente com remissões periódicas.<sup>64</sup>

Outro ponto alegado nesta ADI, compara a atual legislação com a Lei n. 11.977/2009 no que tange à identificação como passível de regularização somente os assentamentos urbanos consolidados, garantindo a infraestrutura básica mínima. Combate a lei mais nova que considera como passíveis de regularização os adensamentos com características urbanas, mesmo que situados em áreas denominadas rurais, além de não distinguir terrenos públicos ou privados.

O Partido dos Trabalhadores também expõe em sua inicial que a norma combatida reduz as exigências urbanísticas e ambientais para uma vida digna, e acusa a legislação de transformar a regularização fundiária em um mero processo de

---

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em 10 dez. 2020.

oficialização das situações de fato existentes, sem a necessária contrapartida ao meio ambiente equilibrado e à função social da propriedade cumprida.

Em seguida, alega inconstitucionalidades formais, como: a ausência de relevância e urgência que violam o artigo 62 da Constituição Federal; a alteração de conteúdo de Lei Complementar; a renúncia de receita por parte da União (violando artigos do ato das disposições constitucionais provisórias da Constituição Federal).

Mais um ponto refutado na inicial, diz respeito à ampliação de zona rural para zona urbana, que violaria os artigos 2º e 182 da Constituição Federal, o que, na prática, permitiria a transformação de grandes extensões de terra rural, sem características de ocupação comprovadamente urbanas, em áreas efetivamente urbanas através de processos administrativos de regularização fundiária. A base legal feriria o § 1º do artigo 182, da Constituição Federal, que define o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e, portanto, instrumento adequado para eventual ampliação de área urbana.<sup>65</sup>

Como vícios materiais que tornam a legislação combalida, são enumeradas: a violação ao princípio da função social da propriedade e da alienação do patrimônio da União sem respeito ao interesse público; a inconstitucionalidade da regularização de áreas de até 2500 hectares.

Levantam também a possibilidade de venda e aquisição de ilhas costeiras e oceânicas, como por exemplo, a ilha de Fernando de Noronha através de privatização (atualmente, não há propriedades particulares em Fernando de Noronha). Parte da população possui Termo de Permissão de Uso para Imóveis (residem em benfeitorias da União) e parte possui Termo de Permissão de Uso do Solo (suas benfeitorias são construídas sobre solo da União).

Apontam, também, a violação ao princípio da publicidade, com a revogação do artigo 7º da Lei n. 13.240/2015, que regia que a Secretaria do Patrimônio da União divulgará em seu sítio eletrônico a relação de todas as áreas ou imóveis de

---

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em 10 dez. 2020.

propriedade da União identificados, demarcados, cadastrados ou registrados naquele órgão e por ele administrados.<sup>66</sup>

Mais um ponto de crítica à legislação que trata da regularização fundiária ganhou a denominação de anistia aos loteadores e regularização sem estrutura: a criação de cidades de papel. Com isso, o Partido dos Trabalhadores quis realçar que, por via transversa, os loteadores irregulares seriam anistiados, pois a nova legislação desobriga o loteador a realizar obras de infraestrutura, além de não mencionar eventual responsabilização por descumprimento do quanto exigido pela lei. Nesse sentido, possibilitar a regularização fundiária apenas sob o aspecto dominial, sem que tenha como requisito a instalação de infraestrutura, estaria autorizando a criação das chamadas “cidades de papel”, que representam a precarização da moradia<sup>67</sup>. Apontam a manutenção do previsto na Lei n. 6.766/1979 como fundamental ao direito de moradia, pois esta exige a necessária obra de infraestrutura, como obras de escoamento das águas pluviais, esgotamento sanitário, vias de circulação, energia elétrica, abastecimento de água potável, dentre outras.<sup>68</sup>

A ação direta de inconstitucionalidade n. 5.787 trata, também, acerca de pontos controversos de regularização fundiária rural, como assentamentos rurais e títulos de domínio e concessão de direito real de uso (CDRU), porém não é o foco desta dissertação. Sendo assim, passamos à terceira e última ação direta de inconstitucionalidade, a ADI n. 5883.

**ADI n. 5.883.** A última ação direta de inconstitucionalidade proposta, até o momento, foi impetrada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Nesta ação, o foco foi mais voltado à regularização fundiária urbana – Reurb – disciplinada no Título II da Lei n. 13.465/2017. Argumenta-se a violação do modelo constitucional de política urbana e destacam-se os institutos da legitimação fundiária e os Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis como potenciais danosos à Constituição.

---

<sup>66</sup> BRASIL. *Lei n. 13.240, de 30 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm). Acesso em: 12 dez. 2020.

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em 10 dez. 2020.

<sup>68</sup> BRASIL. *Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 14 dez. 2020.

Na sua inicial, o Instituto de Arquitetos do Brasil declara que o instituto da legitimação fundiária viola diretamente a proteção constitucional da propriedade prevista nos: art. 5º, direito de propriedade, função social da propriedade, desapropriação mediante indenização, devido processo legal; art. 23, I, competência comum de conservação do patrimônio público; art. 170, II e III, propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica; art. 182, §4º, III desapropriação sanção mediante indenização; e art. 183, §3º, interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião.<sup>69</sup>

Sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis argumenta que viola as disposições constitucionais de competências relativas aos serviços notariais e de registro: art. 96, II, alíneas 'b' e 'd' (iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça para leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais); art. 236, *caput* (atribuição da função executiva dos serviços notariais e de registro aos delegatários do Poder Público); art. 236, §1º (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao Poder Judiciário); e art. 103-B, §4º, III (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao CNJ).<sup>70</sup>

Para o Instituto de Arquitetos do Brasil é impossível falar de ordenamento territorial sem os serviços extrajudiciais de tabelionato e registro imobiliário. Isto porque o ato registral que constitui os direitos reais tratados no direito urbanístico e faz funcionar o planejamento urbano. Desta forma, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis produz forte impacto em todos os profissionais ligados à cidade.

Assim, a SREI (Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis) deve conferir acesso à informação das relações que se constituem sobre o território urbano, possibilitando o planejamento e a execução de ações de arquitetura e urbanismo. Concluem que somente será possível concretizar a política urbana de modo funcional, adequado, justo, e equânime, se o sistema for seguro, estruturado, seguro e transparente.

A Lei Federal n. 13.465/2017, em seu artigo 76, rege que:

---

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 15 dez. 2020.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 15 dez. 2020.

Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

§ 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 .

§ 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

§ 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo Federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

§ 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.<sup>71</sup>

Pontua o IAB que há vinculação das unidades de registro imobiliário que integram indigitado Sistema Eletrônico ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), que será regulado pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

Para o IAB, o novo instituto, desrespeita a estrutura de competências constitucionais, formais e materiais, referente aos serviços notariais e de registro. A criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis enquanto figura interposta na prestação desses serviços viola: a) a iniciativa do Judiciário para dispor sobre a matéria; b) a competência conferida aos delegatários, bem como as regras de acesso e responsabilização referentes aos atos notariais e de registro; e c) a competência fiscalizadora do Judiciário. No mérito, alega que coloca em risco a segurança e a privacidade de dados sensíveis de toda a população brasileira, além de consistir em uma perigosa e patrimonialista “fuga privatística”.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 15 dez. 2020.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 15 dez. 2020.

Enumera inconstitucionalidade formal por usurpação de iniciativa legislativa do Judiciário argumentando que compete ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e Tribunais de Justiça propor a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados. Logo, para a ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados exige-se não somente lei formal, e sim, lei de iniciativa do Poder Judiciário.

Apona, também, inconstitucionalidade material por violação ao sistema de delegação dos serviços notariais e de registro. Rege o artigo 236 da Constituição Federal:

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>73</sup>

O requerente da ADI n. 5.883 expressa que a norma atacada ignora que as atividades cabem única e exclusivamente aos delegatários dos serviços notariais e de registro, por previsão constitucional. Explica que ao prever a figura do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), pessoa jurídica de direito privado, como responsável pela implementação e operação de sistema de registro eletrônico de imóveis, fere à Magna Carta. Para Luís Massonetto:

Nesta perspectiva, a lei pode impor, no exercício das atribuições regulatórias previstas no inciso II do art. 236, que os serviços de registro instituem o sistema de registro eletrônico, como já o fizera a Lei n. 11.977/09. Pode impor deveres aos oficiais de registro relacionados à operacionalização do sistema em seus aspectos funcionais. Não pode, no entanto, vincular o exercício da atividade registral a uma pessoa jurídica de direito privado. A competência para implementação e operacionalização do sistema eletrônico integra o núcleo de atividades delegadas pelo caput do art. 236 da Constituição e não poderia ser transferida a uma pessoa jurídica estranha ao ecossistema de relações intersubjetivas disposto na Constituição (Estado, delegatários,

---

<sup>73</sup> BRASIL. *Constituição Federal, de 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: 15 dez. 2020.

Poder Judiciário/CNJ). A criação do ONR representa assim a introdução de um novo agente executivo sem qualquer respaldo constitucional.<sup>74</sup>

Assim, acusa a Lei n. 13.465/2017 de desrespeitar a diretriz constitucional de delegação. Além de dizer que o ONR usurpa a função executiva dos tabeliães e oficiais do foro extrajudicial.

Outro ponto que é combatido na inicial da referida ação direta de inconstitucionalidade diz respeito à previsão do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, pessoa jurídica de direito privado, infringir o modelo delegatário no que se refere à escolha de pessoa natural para exercer os serviços notariais e de registro. A delegação prevista, conforme a doutrina, “está contaminada pela ‘pessoalidade natural’, que somente poderá ser a pessoa física cuja tal atividade tenha sido conquistada mediante concurso público de provas e títulos”.<sup>75</sup>

Recrimina também a novel legislação quando aponta que a pessoa jurídica do Operador Nacional não se responsabilizará cível e criminalmente; ao contrário do modelo constitucional que aponta a pessoa física do delegatário como detentor desta responsabilidade. Conclui que o sistema a ser implementado impossibilitará a garantia de segurança e eficácia para os atos jurídicos.

Outro ponto de inconstitucionalidade material aponta para o desrespeito à competência fiscalizatória do judiciário. Neste ponto os artigos afrontados são especificamente ao parágrafo primeiro do artigo 236 da Constituição Federal, que atribui competência de fiscalização ao Poder Judiciário sobre os atos de registro imobiliário; bem como o artigo 103-B do Conselho Nacional de Justiça, que possui competência correicional e de controle administrativo.

A competência exclusiva de fiscalização do Judiciário é afetada pela sobreposição do Operador Nacional, pessoa jurídica de direito privado, como executor de atividade eminentemente estatal. Isto acontece porque, segundo o impetrante, apenas o Judiciário possui o necessário conhecimento para fiscalizar a prestação do serviço extrajudicial. O IAB expõe que não há saneamento para a usurpação da

---

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 15 dez. 2020.

<sup>75</sup> SARLET, Ingo W.; MOLINARO, Carlos A.; PANSIERI, Flávio. Comentário ao art. 236. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo W. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 756.

competência constitucional, mesmo que a Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ seja agente regulador da ONR.

Por fim, o Instituto de Arquitetos do Brasil levanta a questão de risco à segurança de dados. Alega que por ser feita por pessoa jurídica de direito privado, o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, não possui autorização constitucional para exercer a guarda de dados pessoais, destinada ao serviço público e, ainda não se sujeita à fiscalização do Poder Judiciário.

Destaca que importa que os dados pessoais são de propriedade do titular e não devem ser divulgados ou transferidos a terceiros sem a sua prévia e expressa anuência ou expressa previsão em lei (art. 7, inc. VII, do Marco Civil da Internet; e art. 31, da Lei de Acesso à Informação).<sup>76</sup>

Conclui, o proponente da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.883 que a centralização de dados é totalmente contrária do que os padrões tecnológicos atuais de segurança da informação sugerem. Termina afirmando que é notória a inadequação do Sistema proposto e que deve ser suspensa imediatamente, sob pena de se colocar a privacidade das pessoas em risco.<sup>77</sup>

### 1.2.2 Críticas ao instituto da legitimação fundiária

Como pudemos observar no tópico anterior, muitos são os pontos atacados pelas três ações diretas de inconstitucionalidade. Desta forma, não haveria como aprofundar todos os assuntos. Por ser um instituto novo e polêmico, pinçamos a Legitimação Fundiária como o tema das ADI's a ser melhor estudado.

Ao ler a Lei n. 13.465/2017, verificamos que entre os instrumentos passíveis de utilização no procedimento de regularização fundiária urbana, a legitimação fundiária funciona como mecanismo de reconhecimento de aquisição originária do direito real de propriedade àquele que detiver como sua em área pública ou possuir em área

---

<sup>76</sup> BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 16 dez. 2020.

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 16 dez. 2020.

privada, objeto da Reurb, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.<sup>78</sup>

Entende-se por núcleo urbano informal consolidado aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (art. 11-III). O instituto da legitimação fundiária destina-se à regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e à regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como baixa renda.<sup>79</sup>

Ao protocolar a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade n. 5771, o Procurador-Geral da República também atacou o instituto da legitimação fundiária. Chamou de descompasso com o texto constitucional, pois a fixação temporal para adquirir propriedade desassociada de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação do uso à moradia, segundo o requerente, premia ocupações clandestinas e ilícitas. Isso se daria por ocupantes ilegais de terras e “grileiros” (falsificadores de títulos); além de desmatadores que se sentiriam incentivados para efetuar novas invasões.<sup>80</sup>

Continua argumentando que a Constituição Federal a exige, para os institutos da usucapião especial, tanto urbana (artigo 183) quanto rural (artigo 191), não dispensa tal requisito, mesmo sendo exclusivamente para área particular; que se dirá de área pública.

Outro impetrante de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n. 13.465/2017 é o Partido dos Trabalhadores. Em sua ADI n. 5787, também ataca o instituto da legitimação fundiária ao argumento que este estabelece como forma

---

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 30 jul. 2020.

<sup>79</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 30 jul. 2020.

<sup>80</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Petição Inicial da ADI n. 5771*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em 08 dez 2020.

originária de aquisição do direito real de propriedade bem imóvel público ou privado, dependendo de ato discricionário do Poder Público.

Não somente, a perda de imóvel público por forma originária é objeto de inconstitucionalidade, mas também a quebra do princípio da isonomia, quando estabelece requisitos mais rigorosos ao tratar da Reurb-S em desfavor à Reurb-E; prejudicando claramente a população carente que se enquadra naquela.

Da mesma forma que o Procurador-Geral da República em ADI própria, o Partido dos Trabalhadores argumenta que é necessária a comprovação de lapso temporal, a exteriorização de *animus domini* para que não se resguarde invasões recentes. Alegam que a posse constitui o núcleo central do direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e em razão disso relaciona-se diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>81</sup>

Critica a redação dada pelo artigo 23 da Lei de regularização fundiária, pois não inclui os requisitos de ser a posse mansa, pacífica e ininterrupta, mas, apenas, um núcleo informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. Fundamenta que é a posse prolongada ao longo do tempo que garante o direito de aquisição da propriedade e que um dos requisitos é sua comprovação.

Segundo o proponente da ADI n. 5787, não se pode permitir que o município transfira a propriedade independentemente do prazo de ocupação, pois o cumprimento da função social da propriedade exige requisitos mínimos para supressão da propriedade, sob pena de configurar confisco.<sup>82</sup>

Por fim, verificamos a ADI n. 5883, que também ataca a Lei n. 13465/2017. A petição inicial do Instituto de Arquitetos do Brasil aponta inconstitucionalidade por ausência de critérios definidos com relação à ocupação do imóvel objeto de regularização. Repisa que a norma não estipula lapso temporal mínimo para caracterização da área como núcleo urbano informal consolidado, e não delimita o tamanho máximo de cada área a ser alienada. Demonstram que os critérios legais são conceitos jurídicos indeterminados: “de difícil reversão, considerados o tempo da

---

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em 17 dez. 2020.

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em 17 dez. 2020.

ocupação”, “natureza das edificações”, “localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos”, “outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”, “destinação urbana”.<sup>83</sup>

Como parâmetro, exemplifica que a concessão especial de uso para fins de moradia depende da demonstração de posse do imóvel público com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos ininterruptos para a utilização para moradia da família (MP 2.220/2001, art. 1º). A usucapião especial urbana, prevista no art. 183 da Constituição, também estabelece esses requisitos.<sup>84</sup>

Realça o proponente desta última ADI, que apesar da nomenclatura diferente, há muita semelhança à usucapião como aquisição originária de propriedade, consequência de uma ocupação e com reconhecimento do Poder Público. Entretanto, a legitimação fundiária não obedece aos requisitos constitucionais.

Para esclarecer a situação traz à baila parecer de Luís Massonetto que descreve:

legitimação fundiária teria seu fundamento no reconhecimento pelo Poder Público da existência de um núcleo urbano informal consolidado, isto é, de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos. E, dentro desta situação, a posse de imóveis privados ou a detenção de imóveis públicos fariam emergir direitos de propriedade aos seus ocupantes, reconhecidos por meio de ato do Poder Público. Ora, a aquisição de direitos reais sobre coisas, em consequência de uma posse duradoura sobre elas exercida, é a definição clássica da usucapião. O hibridismo da legitimação fundiária se revela na identidade entre a hipótese fática dos dois institutos, com o agravante da legitimação fundiária incidir sobre imóveis públicos, tornando possível a aquisição destes bens pela sua “posse” duradoura. Logo, fica evidente que o hibridismo do instituto nada mais é do que uma maneira velada de se esquivar das formalidades constitucionais da usucapião de imóveis privados e superar a interdição constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião.<sup>85</sup>

Ocorre, então, o ferimento de hipóteses de aquisição originária da propriedade, que veda a aquisição por usucapião de imóveis públicos.

---

<sup>83</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

<sup>84</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 17 dez. 2020.

Não se verifica justificativa razoável para que o instituto da legitimação fundiária esteja isento de critérios definidos, relacionados ao tempo, ao modo e à área da ocupação. O vácuo da norma poderá resultar em concentração de imóveis e na formalização de ocupações que não cumprem a função social da propriedade, em descompasso com a ordem constitucional. A destinação de terras públicas a particulares pauta-se pelo interesse público, que deve se orientar pelos princípios da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade.<sup>86</sup>

Para a Procuradoria-Geral da República, explanado em seu parecer, o instituto é incompatível com o sistema constitucional de proteção da propriedade. Criou-se um novo modo de aquisição originária de propriedade, distinto da desapropriação e da usucapião.

No que se refere à Reurb-S, admite-se a legitimação fundiária sobre imóveis públicos e particulares. Ocorre que a Constituição veda a usucapião de imóveis públicos (Constituição, art. 183-§ 3º e 191-parágrafo único). Quanto aos imóveis privados, admitem-se a usucapião, desde que atendidos os requisitos constitucionais, e a desapropriação, ocorrida por meio de pagamento de indenização, além do preenchimento de determinadas condições. O art. 5-XXIV da Constituição é expresso sobre a necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.<sup>87</sup>

Dessa forma, não pode o legislador ordinário, a pretexto de criação de novo modo de aquisição originária de propriedade, estabelecer instituto que desvia das normas do sistema constitucional de proteção da propriedade pública e privada. A legitimação fundiária, como forma de intervenção do Estado na propriedade privada e de destinação de terras públicas, deve respeitar os parâmetros constitucionais sobre a matéria. A possibilidade de distribuição de terras públicas sem o preenchimento de

---

<sup>86</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

<sup>87</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

requisitos mínimos acerca da ocupação e a ausência de previsão de indenização da legitimação fundiária sobre áreas privadas afrontam diretamente a Constituição.<sup>88</sup>

Nelson Rosenvald realiza cotejo entre as normas impugnadas e os institutos constitucionais mencionados:

Para além de conferir propriedade em prol de possuidores de terrenos privados, exclusivamente na Reurb-S - de interesse social da população de baixa renda – viabiliza-se a legitimação fundiária ao detentor de imóveis públicos. Sob a perspectiva da Lei n. 13.465/17, pelo fato da aquisição originária pela legitimação fundiária ser instituto jurídico diferenciado da usucapião (art. 15, incisos I e II), possui a vantagem de incidir também sobre áreas públicas, o que é peremptoriamente vedado a usucapião urbana ou rural (art. 183 e 191, CF). Assim, para além da concessão de uso especial para fins de moradia – que outorga ao cidadão um direito real em coisa alheia após cinco anos de ocupação (até 22.12.2016, conforme redação concedida pela Lei n. 13.465/17 ao art. 1º. da MP 2.220/01) posto preservado o poder público na titularidade do bem – a legitimação fundiária propicia ao particular a condição de proprietário, independentemente de qualquer requisito temporal. Some-se a isso o fato de que 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 (art. 17, Lei n. 13.465/17).

A única coincidência formal com a usucapião especial constitucional se dá em termos de legitimidade para a legitimação fundiária: na Reurb-S ela será concedida ao beneficiário, desde que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (§ 1º, art. 23). Ressalte-se que o § 4º do art. 23 da Lei n. 13.465/17, atribui a União, Estados, e Municípios uma indiscriminada discricionariedade no reconhecimento do direito de propriedade sobre bens públicos em prol de ocupantes de núcleos urbanos informais regularizados por

---

<sup>88</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

meio da legitimação fundiária, sem prever um limite mínimo de prazo de ocupação do imóvel público ou sequer a natureza (justa, injusta, boa-fé ou má fé) da detenção originariamente exercida sobre o referido bem. Ademais, a lei ignora óbvias regras de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, que amparam a alienação de bens públicos em geral, vulnerando a tutela do patrimônio público e desmoralizando o básico em termos de prestação de contas. Enfim, por qual razão se cria “pela tangente” um desvio a tradicional regra da inusucapibilidade de bens públicos? Não me surpreende se à legitimação fundiária se tornar a via adequada para a legalização de grilagens de grandes áreas ou de regularização de conjuntos habitacionais destinados à classe média ou alta<sup>89</sup>. Outrossim, ao versar sobre a aquisição originária de bens particulares na Reurb-S, não se encontra menção na lei ao direito de indenização por parte dos proprietários que perderão a sua titularidade originária, o que presume um aparente “confisco” - que não coincide com as justificadas hipóteses constitucionais de desapropriação-sanção pelo cultivo de psicotrópicos ou recurso ao trabalho escravo. Cria-se uma fuga da usucapião pela via oblíqua, eximindo-se dos requisitos do lapso temporal e do “animus domini”. De fato, a legitimação fundiária de bens particulares mais se assemelha a uma desapropriação extrajudicial, na qual, ausentes balizas, o titular de um terreno invadido em 2016 será expropriado sem direito a indenização, caso a municipalidade considere que a ocupação estava consolidada! Fatalmente, vários questionamentos aportarão ao Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do referido artigo 23, sobremaneira em sede da quebra da proporcionalidade na adequação abstrata realizada entre a nova modalidade de propriedade como acesso (direito à propriedade) e a garantia institucional do direito de propriedade como situação jurídica patrimonial, tutelada pela ordem econômica (art. 170, CF).<sup>90</sup>

Conforme observou o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 2.213/DF, a despeito de a propriedade não possuir caráter absoluto, cabe ao Estado respeitar os limites constitucionais:

---

<sup>89</sup> ROSENVALD. Nelson. *A legitimação fundiária – uma polêmica inovação*. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 3 set. 2020.

<sup>90</sup> ROSENVALD. Nelson. *A legitimação fundiária – uma polêmica inovação*. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 3 set. 2020.

É certo que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto. A cláusula de sua proteção, embora inscrita na Carta Política, não lhe confere, ante a supremacia do interesse público, intangibilidade plena. Mas impõe, ao Estado, para que possa afetá-lo de modo tão radical, o dever de respeitar os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição. Tais restrições ao poder expropriatório do Estado objetivam, em última análise, dispensar tutela jurídica efetiva às pessoas que titularizam o direito de propriedade.<sup>91</sup>

O Instituto de Arquitetos do Brasil indica também afronta à isonomia pelo artigo 23-§1º da Lei n. 13.465/2017, que estabelece requisitos a serem seguidos apenas pelos interessados na Reurb-S, sem justificativa razoável para tal distinção. O dispositivo define as seguintes condições para os beneficiários da Reurb de interesse social: o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.<sup>92</sup>

A norma, portanto, permite acesso a política pública de regularização fundiária urbana com mais facilidade à população de média e alta renda, impondo restrições à população com maior necessidade, o que se afigura contrário ao princípio da isonomia.<sup>93</sup>

É certo que os beneficiários da Reurb-E adquirem direito real onerosamente, o que não se aplica aos destinatários da Reurb-S (arts. 16 e 17), ocorre que a destinação de terras públicas por meio da política pública de regularização fundiária urbana deve ser guiada pela ordem constitucional, em particular pelo objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais, direito à moradia e função social da propriedade. A facilitação do acesso à propriedade por quem tem condições financeiras, no contexto de política pública destinada à regularização

---

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MC-ADI 2.213/DF*, Relator: Min. Celso de Mello, *DJ* 23 abr. 2004.

<sup>92</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

<sup>93</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

fundiária, estimulará ocupações irregulares, a grilagem de terras e a especulação imobiliária.<sup>94</sup>

Os requisitos definidos pelo artigo 23-§1º possuem razoabilidade, porque visam a privilegiar aqueles que ainda não foram beneficiados por programa de regularização ou não possuem imóvel. O que não se afigura compatível com a ordem constitucional é a exigência desses requisitos apenas para a regularização fundiária de interesse social, dispensando-os no caso de população que não seja caracterizada como baixa renda. Previsão desse teor contribuirá para a concentração de propriedade, em descompasso com a própria finalidade da política pública.<sup>95</sup>

Importa ressaltar que a legitimação fundiária, enquanto modo de aquisição originária de propriedade urbana, constitui verdadeira forma de extinção de vínculos subjetivos. Ou seja, trata-se de mecanismo de extinção do vínculo proprietário original. Decorre daí evidente extrapolação das hipóteses excepcionais determinadas constitucionalmente (usucapião e desapropriação), intentando criar uma terceira figura, sem a devida regulamentação. Pretende-se, assim, fugir das condições impostas pela Carta Magna para a extinção de tal vínculo, tais como interesse social (necessário para a desapropriação); período aquisitivo e finalidade de moradia (exigidos para usucapião), devido processo e indenização justa (prevista expressamente para os casos constitucionais).<sup>96</sup>

Sobre o andamento da última ADI impetrada, após a manifestação da Procuradoria-Geral da República, houve apenas decisões monocráticas admitindo o ingresso do Colégio Registral do Rio Grande do Sul, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP, da Associação das Empresas de

---

<sup>94</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

<sup>95</sup> BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 02 set. 2020.

<sup>96</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em 17 dez. 2020.

Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo - AELO-SP, no feito, na qualidade de *amici curiae*.

Quanto às ações diretas de inconstitucionalidade, aguardamos o Supremo Tribunal Federal decidir sobre a constitucionalidade da lei de regularização fundiária. Com a substituição do Relator em 10 de setembro de 2020, em conformidade com o artigo 38 do RISTF, o novo relator passou a ser o Ministro Dias Toffoli.

## **CAPÍTULO 2 – AVANÇOS E SOLUÇÕES NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Apesar de todos entraves e problemas, anteriormente explanados, na regularização fundiária, vislumbram-se soluções e avanços no que diz respeito a este tema. Felizmente, passaremos a tratar destes tópicos neste capítulo.

### **2.1 Soluções para os problemas de origem social e registral**

Extremamente mais difíceis de solucionar que os problemas de origem legal, identificados na legislação sobre regularização fundiária urbana, os problemas de origem social são tão antigos como a civilização. Assim, não temos a menor pretensão de, em poucas linhas, sequer cogitar dizer que o tópico a seguir solucionará os problemas expostos em item respectivo anterior. Tão somente, por amor ao desenvolvimento do pensamento acadêmico, exporemos alguns pontos que podem minimizar os entraves e dificuldades de origem social urbanística.

#### **2.1.1 Soluções para o problema de origem social**

Como não trataremos de questões matemáticas, não podemos esperar resultados perfeitos e acabados, como a Sequência de Fibonacci e o Número de Ouro. Partindo deste pressuposto, tentaremos expor situações que amenizariam os problemas inicialmente expostos.

O sucesso de um projeto de regularização urbanística depende da construção de novas unidades habitacionais quando necessário transferir os moradores das áreas irregulares situadas em área de risco ou ambientalmente frágeis. Um outro aspecto importante é a realização de intervenções visando a complementar a urbanização de áreas mais amplas, tais como: ligações do sistema viário, saneamento básico, recolhimento do lixo. Por fim, é ainda fundamental que, no processo de regularização, a área seja orientada e fiscalizada quanto ao uso e ocupação do solo e manutenção urbana. Somente assim se evita a deterioração das obras e a recriação de situações de irregularidade.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

Outros pontos que podemos trazer como um princípio de solução, no aspecto social são: a) a identificação dos núcleos urbanos informais a serem regularizados, organização e prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, melhoria das condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; b) a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituição sobre elas de direitos reais em favor dos seus ocupantes; c) a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, e priorização da permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; d) a promoção à integração social e à geração de emprego e renda; e) o estímulo a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; f) a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; g) a garantia à efetivação da função social da propriedade; h) o ordenamento ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia ao bem-estar de seus habitantes; i) a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; j) a prevenção e desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais; e, k) a possibilidade à participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.<sup>98</sup>

Para que todos esses tópicos saiam das linhas frias do papel e tornem-se uma realidade (que trará dignidade e segurança à sociedade), necessário que exista um esforço conjunto entre os entes públicos e a população.

Em termos práticos, verificam-se avanços na implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) devido a pequenos passos dados quando visualizados de um ponto físico menos abrangente, ou seja, quando observados de forma local. Podemos citar como avanços: a) a formação de Comissões de Regularização Fundiária local integrada pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Poder Legislativo, OAB, Prefeitura e Serviço Extrajudicial de Notas e de Registro de Imóveis que estudam quais são as diretrizes a serem tomadas para o bom andamento da Reurb; b) a cooperação entre Prefeituras e Serviços de Registro de Imóveis para levantamento da base documental (matrículas ou transcrições) dos imóveis urbanos

---

<sup>98</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 16 fev. 2021.

atingidos; c) a aprovação dos Planos Diretores locais pelas Câmaras Legislativas; d) a possibilidade legal de distinção das modalidades da regularização fundiária urbana em: Reurb-S (regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda); e Reurb-E (regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na Reurb-S); o que faz acontecer uma economia aos cofres públicos que não investem o erário em obras para benefício de pessoas que não são hipossuficientes.

Obviamente, os demais problemas sociais ventilados no primeiro capítulo possuem uma complexidade tão tremenda que abarcam o histórico do país, a cultura da sociedade brasileira, demandando assim estudos mais vastos em sociologia, economia, política, psicologia, outras áreas de direito e todo estudo que afeta o ser humano.

Beira à ingenuidade pensar que uma legislação específica sobre regularização fundiária teria a capacidade de resolver problemas tão arraigados no nosso país. No máximo, a Lei n. 13.465/2017 pode direcionar, quando invocada, os rumos à tão sonhada Reurb.

### 2.1.2 Soluções para o problema de origem registral

No item 1.1.2, deste trabalho, falamos sobre os problemas de origem registral. Na primeira alínea, expusemos que em uma visão menos abrangente fisicamente, temos que para a implementação de regularizações fundiárias urbanas locais (reurb's de cada município) passam a existir entraves de ordem prática. E citamos alguns exemplos de problemas.

É sabido que numerosos autores identificam a política pública com o programa de ação governamental. A vantagem dessas definições é permitir delimitar um objeto de investigações relativamente concreto (ex.: a política urbana) como o conjunto dos programas governamentais nos respectivos campos (ex.: do urbanismo)<sup>99</sup>. Mas, antes de ser um campo, as políticas públicas são, fundamentalmente, objetos de investigação<sup>100</sup>. As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser

---

<sup>99</sup> MULLER, Pierre. *Las Políticas Públicas*. (tradução de Carlos Salazar, do original em francês *Les Politiques Publiques*). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002. p. 48.

<sup>100</sup> SUREL, Yves. *As políticas públicas como paradigma* (tradução de Javier Sánchez Segura, do original em francês *Les politiques publiques comme paradigmes*). De Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. 1995. p. 41.

expressas em disposições constitucionais, em leis, ou em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza.<sup>101</sup>

Vemos, então, que o trabalho jurídico exerce efeitos múltiplos: pela própria força da codificação, que subtrai as normas à contingência de uma ocasião particular, ao fixar uma decisão exemplar (um decreto, por exemplo) numa forma destinada, ela própria, a servir de modelo a decisões ulteriores, e que autoriza e favorece ao mesmo tempo a lógica do precedente, fundamento do modo de pensamento e de ação propriamente jurídico.<sup>102</sup>

Os Poderes Públicos formularão e desenvolverão, no espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, de forma a buscar a ocupação do solo de maneira eficiente e combinar o seu uso de forma funcional.<sup>103</sup>

No paradigma emergente o conhecimento é total, mas é também local. Constitui-se em redor de temas que em dado momento são adotados por grupos sociais como projetos de vida locais, como reconstituir a história de um lugar, adequados às necessidades locais.<sup>104</sup>

Essa adequação às necessidades locais se concretiza com o diálogo entre os atores sociais locais, no caso específico, entre os Poderes Públicos locais e Serviço Registral local (pois, o nosso país organizou o Registro de Imóveis sob a regra da descentralização e colocou os cartórios ao alcance dos interessados, evitando-lhes os gastos e incômodos que a centralização lhes traria)<sup>105</sup>. Desta forma, para a regularização fundiária, o assentamento dá proteção especial à propriedade imobiliária, por fornecer meios probatórios fidedignos da situação do imóvel.<sup>106</sup>

Assim, a eficácia do Registrador de Imóveis (com aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança dos assentos, na autenticidade dos negócios e

---

<sup>101</sup> BUCCI, Maria Paula Dalari (org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 11.

<sup>102</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel Difusão, 1989. p. 245.

<sup>103</sup> BRASIL. *Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 01 nov. 2018.

<sup>104</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 76.

<sup>105</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015*. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 419.

<sup>106</sup> DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 49.

declarações para ele transpostos)<sup>107</sup> se concretiza com o conhecimento da legislação, com a adequação para o caso local; e com o diálogo com o Poder Público. Temos que aquele atua de forma: a) preventiva (diminuindo a formação de novos focos informais), b) pacificadora (agindo como orientador e mediador em conflitos) e, c) consolidadora das normas atinentes ao tema. Quando cartórios são introduzidos nos arranjos institucionais, pela natureza dos serviços que prestam, os impactos são rápidos. Tais resultados devem ser reiteradamente avaliados para auxiliar na formulação de novas políticas e, se necessário, reestruturadas as políticas, com o intuito de corrigir rumos e incrementá-las para ampliar resultados<sup>108</sup>. Como consequência natural, uma atuação zelosa, técnica e prudente do Registrador resulta em assentos registrais que transmitem, de forma clara e precisa, a situação jurídica dos imóveis, tornando verdadeira a sua eficácia *erga omnes*.<sup>109</sup>

Acerca da efetividade, trata-se da realização do objetivo proposto pela norma. A norma é efetiva quando atinge os fins para os quais ela foi criada<sup>110</sup>. Vê-se, assim, que a implementação da Reurb no país ainda não tem sido efetiva.

Para modificar esse panorama deve-se aperfeiçoar os instrumentos e tecnologias que temos atualmente e desburocratizar os impedimentos. Sobre esse assunto trataremos no capítulo seguinte, quando exporemos o papel do Serviço Extrajudicial para o avanço na regularização fundiária urbana. Falaremos sobre novidades digitais, a importância dos atos notariais eletrônicos, a nova plataforma e-Notariado; o Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico (ONR) e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

Retornando ao escrito no item 1.1.2, observamos que a sociedade (muitas vezes) reclama sobre os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, no que diz respeito, principalmente, à cobrança de emolumentos que poderia impedir a lavratura

---

<sup>107</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 5.

<sup>108</sup> NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. Tabelações e registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 51. jul/dez 2017. p. 120. Disponível em: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=8905d32f-df45-4614-ad48-fc85e04c1607%40sessionmgr4007> Acesso em: 19 nov. 2018.

<sup>109</sup> AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 450.

<sup>110</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *A efetividade do Direito Internacional Ambiental*. Efetividade do Direito Internacional Ambiental: análise comparativa entre as convenções da Cites, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. 2007. p. 28. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/11333/1/Efetividade.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2018.

de escrituras e seus respectivos registros, para a viabilidade da regularização fundiária urbana.

Entretanto, ponto extremamente relevante sobre acesso ao registro dos documentos, na serventia de imóveis da circunscrição do bem do beneficiário hipossuficiente, é a não necessidade do pagamento dos emolumentos extrajudiciais. Senão, vejamos: comecemos expondo a natureza jurídica destes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais da reserva de competência impositiva da legalidade, da isonomia e da anterioridade.<sup>111</sup>

O relator da ação direta de inconstitucionalidade n. 1378-ES, Ministro Celso de Mello, em seu voto, expôs:

Impende observar, de outro lado, quanto ao tema ora suscitado, e no que concerne aos emolumentos, que essa modalidade de remuneração dos serviços estatais prestados por agentes públicos (os Tabeliães e os Oficiais Registradores), no desempenho de delegação outorgada pelo Poder Público com fundamento no texto constitucional (art. 236), tem sido igualmente qualificada como espécie tributária subsumível à noção constitucional de taxa.<sup>112</sup>

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal, em seu Tribunal Pleno, decidiu na ação direta de inconstitucionalidade n. 1378 que os emolumentos extrajudiciais são taxas remuneratórias de serviços públicos.

A Lei n. 8935/1994, legislação que regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro, rege em seu artigo 28: “Art. 28 - Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas

---

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1378-ES*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em 29 jul. 2020.

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1378-ES*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em 29 jul. 2020.

atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia [...]”.<sup>113</sup>

Para Walter Ceneviva, emolumentos correspondem, na atividade privada, ao preço do serviço. Na economia clássica, é o montante em dinheiro a ser permutado pelo serviço. Na atividade notarial e de registro, contudo, não há falar em preço, pois sua determinação não se equilibra entre as variações da oferta e da procura, segundo critérios aplicados verticalmente pelo Poder Público e, assim, sem qualquer semelhança com as operações de livre mercado.<sup>114</sup>

A percepção de emolumentos integrais não corresponde à realidade, tomada a palavra percepção como ingresso efetivo no caixa, pois eles incluem taxas recolhíveis ao Estado e, em algumas unidades da Federação, a outros beneficiários, até mesmo de natureza privada.<sup>115</sup>

Assim, Registradores e Notários devem ficar com quanto lhes sobre dos emolumentos recebidos das partes, tendo em vista o sistema constitucional, de exercício privado, por delegação, fixados os regimentos de custas pelo Poder Público.<sup>116</sup>

As normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro serão reguladas em lei federal, havendo competência concorrente dos Estados, para o atendimento das peculiaridades locais<sup>117</sup>. Assim, toda cobrança feita pelas serventias extrajudiciais, tabelionatos e ofícios registrais, é decorrente de legislação estadual específica.

A Lei n. 10.169/2000 é a legislação pátria que estabelece normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

---

<sup>113</sup> BRASIL. *Lei n. 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 28 jul. 2020.

<sup>114</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 172.

<sup>115</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 172.

<sup>116</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 172.

<sup>117</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 172.

Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas da Lei. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.<sup>118</sup>

Sobre a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as regras, conforme o artigo 2º da Lei n. 10.169/2000. Os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão expressos em moeda corrente do País; os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato; os atos específicos de cada serviço serão classificados em: atos relativos a situações jurídicas, sem conteúdo financeiro, cujos emolumentos atenderão às peculiaridades socioeconômicas de cada região; atos relativos a situações jurídicas, com conteúdo financeiro, cujos emolumentos serão fixados mediante a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos, nas quais enquadrar-se-á o valor constante do documento apresentado aos serviços notariais e de registro.<sup>119</sup>

Dito isto, para responder às indagações e reclamações, colocadas como um empecilho para os que se autodeclaram carentes financeiramente, podemos expor casos exemplificativos de isenção ou redução de emolumentos extrajudiciais.

Um primeiro caso que beneficia o usuário dos serviços extrajudiciais é regido na Lei de Registros Públicos, em seu artigo 30, que rege que não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil (Redação dada pela Lei n. 9.534, de 1997).<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> BRASIL. *Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000*. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm). Acesso em: 29 jul. 2020.

<sup>119</sup> BRASIL. *Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000*. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro). Art. 2º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm). Acesso em: 29 jul. 2020.

<sup>120</sup> BRASIL. *Lei n. 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/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

Outro caso é o disposto no artigo 226, §2º, da Constituição Federal; que o casamento será civil e gratuita a sua celebração. A gratuidade geral restringe-se à celebração; não se estende à publicação dos atos necessários com ele relacionados, quando cobrada pelo órgão que a realize.<sup>121</sup>

Nas disposições finais e transitórias da Lei de Registros Públicos, há uma situação que envolve decréscimo dos emolumentos extrajudiciais. Dita o artigo 290, da Lei n. 6015/73, que os emolumentos devidos pelos atos relacionados com a primeira aquisição imobiliária para fins residenciais, financiada pelo Sistema Financeiro da Habitação, serão reduzidos em 50% (cinquenta por cento). O registro e a averbação referentes à aquisição da casa própria, em que seja parte cooperativa habitacional ou entidade assemelhada, serão considerados, para efeito de cálculo, de custas e emolumentos, como um ato apenas, não podendo a sua cobrança exceder o limite correspondente a quarenta por cento do Maior Valor de Referência. E, nos demais programas de interesse social, executados pelas Companhias de Habitação Popular – COHAB's ou entidades assemelhadas, os emolumentos e as custas devidos pelos atos de aquisição de imóveis e pelos de averbação de construção estarão sujeitos às seguintes limitações: a) imóvel de até 60 m<sup>2</sup> de área construída: dez por cento do maior valor de referência; b) de mais de 60 m<sup>2</sup> até 70 m<sup>2</sup> de área construída: quinze por cento do maior valor de referência; c) de mais de 70 m<sup>2</sup> e até 80 m<sup>2</sup> de área construída: vinte por cento do maior valor de referência.<sup>122</sup>

Mais especificamente sobre Reurb, na mesma legislação ocorre caso de isenção, quando dita que devem ser realizados, independentemente do recolhimento de custas e emolumentos, o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar; a primeira averbação de construção residencial de até 70 m<sup>2</sup> de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social; o registro de título de legitimação de posse, concedido pelo poder público, de que trata o art. 59 da Lei n. 11.977/2009, e de sua conversão em propriedade. O registro e a averbação de que tratam os incisos do artigo 290-A,

---

<sup>121</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 88.

<sup>122</sup> BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Art. 290. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.<sup>123</sup>

Outro exemplo é a Lei n. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Os artigos 42 e 43 dessa legislação também discorrem sobre situações onde os emolumentos extrajudiciais devem ser diminuídos proporcionalmente.

O primeiro artigo mencionado rege que os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, averbação da carta de “habite-se” e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: setenta e cinco por cento para os empreendimentos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social); e, cinquenta por cento para os atos relacionados aos demais empreendimentos do PMCMV.<sup>124</sup>

Seus parágrafos ditam que a redução prevista será também aplicada aos emolumentos devidos pelo registro da transferência de propriedade do imóvel para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social). No ato do registro de incorporação, o interessado deve declarar que o seu empreendimento está enquadrado no PMCMV para obter a redução dos emolumentos previstos.

Complementa outro artigo da lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, que os emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: setenta e cinco por cento para os imóveis residenciais adquiridos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e do FDS (Fundo de Desenvolvimento

---

<sup>123</sup> BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Art. 290-A. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

<sup>124</sup> BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Art. 42. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

Social); cinquenta por cento para os imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV.<sup>125</sup>

Outra legislação que discorre sobre gratuidade ou redução de cobrança de emolumentos extrajudiciais é a Lei n. 13.465/2017. No Título da Lei que trata sobre a Regularização Fundiária Urbana, o artigo 13 dispõe que a Reurb compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I do mesmo artigo.

Impõe a indigitada legislação que serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S: o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.<sup>126</sup>

A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e

---

<sup>125</sup> BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Art. 43. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

<sup>126</sup> BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Artigo 13. 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: 30 jul. 2020.

registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.<sup>127</sup>

Ainda temos mais exemplos. Nas disposições finais e transitórias da Lei n. 13.465/2017, o artigo 76 trata sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) que será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). E dispõe que os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo Federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.<sup>128</sup>

Ficou claro, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal que os emolumentos extrajudiciais são taxas. Os Tabeliães e Oficiais Registradores possuem direito de percepção dos emolumentos pelos serviços prestados. Entretanto, essas podem ser reduzidas ou até mesmo ser isentas pela legislação pátria.

Vê-se, claramente, que o direcionamento do legislador é pela acessibilidade pela sociedade mais carente, aos serviços extrajudiciais, para que a população hipossuficiente tenha possibilidade de ter os registros, que serão necessários ao longo da vida, feitos com mínimo custo ou, até mesmo, sem custo algum.

Andou bem o legislador, posto que os Serviços Notariais e de Registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos da vida das pessoas.

Por fim, sobre o último dos problemas levantados ainda no item 1.1.2, acerca do incômodo que a sociedade possui e suas críticas à exigência de documentos em excesso para que seja concluído o ato notarial e registral, temos como defesa aos Serviços Extrajudiciais que tudo o que é cobrado pelos tabelionatos e ofícios registrais decorre da legislação pátria.

---

<sup>127</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 30 jul. 2020.

<sup>128</sup> BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Artigo 76. 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: 30 jul. 2020.

Porém, isso por si só não demonstra para a sociedade o benefício da segurança jurídica que a documentação arquivada em Cartório traz para a população e para a economia em geral. Não raro, se ouve que Serviços Extrajudiciais são “ressaibo do colonialismo”. Não é exatamente essa a realidade!

A necessidade e a importância dos ofícios registrais e tabelionatos é atual. Muitos são os estudos feitos para se avaliar esses serviços. Verifica-se, um percentual elevado como resposta às pesquisas que levantam a necessidade dos serviços cartorários.

Rapidamente, queremos comprovar, através do olhar estrangeiro, portanto, imparcial, a ainda atual necessidade dos Cartórios. Ela se dá pela Teoria de Hernando de Soto, economista peruano que fez um estudo global que se traduziu na obra “O Mistério do Capital”. Nesta verificaremos a importância de um sistema legal e da formalização de propriedades.

Hernando de Soto, em sua obra, se debruça sobre qual foi a real causa do enriquecimento de países desenvolvidos e porque os países em desenvolvimento não conseguem lograr semelhante grau de êxito, buscando reconstituir em sua análise o processo de enriquecimento dos países hoje mais desenvolvidos.<sup>129</sup>

Ao contrário de um cenário de pouca atividade econômica que uma região pobre pode despertar no imaginário das pessoas, os pesquisadores se depararam com um mercado informal extremamente vigoroso, impulsionado pelo caráter empreendedor de pessoas pobres, as quais, mesmo diante de inúmeras adversidades, obtêm o seu sustento através de seu labor e criatividade. A falta de empreendedorismo da parcela pobre da população não pode ser, dessa forma, a causa do subdesenvolvimento econômico da grande maioria dos países nos tempos atuais. O levantamento demonstra que os pobres são responsáveis por uma parcela significativa das riquezas dos países em desenvolvimento.<sup>130</sup>

Além do empreendedorismo, outra marca das periferias é a informalidade das atividades econômicas nelas desenvolvidas. A população labora, produz e consome em um sistema extralegal, submetendo-se às próprias regras (normas sociais), completamente distante da regulação estatal, sendo este mercado ignorado por

---

<sup>129</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>130</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

parcela da sociedade e pelo Poder Público, apesar da sua influência na vida também das camadas sociais mais abastadas.<sup>131</sup>

Para se ter uma ideia do tamanho da informalidade existente, o estudo realizado estimou que 85% das pessoas das áreas urbanas e entre 40 e 53% das que vivem nas zonas rurais dos países subdesenvolvidos sobrevivem por meio de sistemas extralegais, o que, de antemão, mostra não só o tamanho do desafio da formalização de tais atividades, mas também os enormes benefícios que podem advir desta.<sup>132</sup>

A informalidade é extremamente prejudicial ao desenvolvimento econômico dos países, pois, ao viverem à margem da lei, os trabalhadores e empreendedores informais ficam limitados a seus próprios sistemas extralegais, minando a possibilidade de expansão e crescimento de tais negócios por intermédio de contatos com outras comunidades e com o próprio setor formal.<sup>133</sup>

A fim de dar maior objetividade à pesquisa realizada, o estudo se limitou à análise de apenas uma parcela do mercado informal, qual seja, a de imóveis extralegais. Valorou-se em 9,3 trilhões de dólares (em valores hoje desatualizados) os imóveis extralegais localizados nos países em desenvolvimento. Esta quantia (referente a uma parcela das atividades informais) demonstra a importância da economia informal para os países pobres e, conseqüentemente, para todo o mundo. A fim de ilustrar o potencial das atividades extralegais, em alguns países, como o Haiti, o total da economia informal supera em muito todo o histórico de ajuda e investimento estrangeiros recebidos.<sup>134</sup>

O capital não se confunde com o dinheiro ou bens materiais, o que já é sabido desde a estruturação da ciência econômica. Este surge quando os bens passam a ter aplicação em determinado processo produtivo, fomentando um processo de multiplicação de riquezas. Diante deste conceito, a mera propriedade não é sinônimo de capital. Um imóvel residencial, por exemplo, tem a sua existência física limitada,

---

<sup>131</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1454.

<sup>132</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>133</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1454.

<sup>134</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

servindo somente para o abrigo e convívio de uma ou mais pessoas. Assim, o máximo que poderá ser feito é a alteração de sua destinação, transformando-o, por exemplo, em um ponto de comércio. Contudo, o imóvel continuará adstrito às suas limitações físicas e ao uso a ele dado, não se desprendendo da sua existência concreta.<sup>135</sup>

Desse modo, o que é passível de transformar casas, salas comerciais e demais imóveis em capital são os títulos de representatividade de propriedade, inseridos num sistema formal de proteção. O título representativo se desprende da existência física do bem, ganhando autonomia no processo produtivo e gerando um potencial de multiplicação de riquezas. Uma propriedade inserida num sistema formal e coeso de representação, munido de um sistema legal de proteção, possui, basicamente, seis efeitos principais: a fixação do potencial econômico dos ativos; a integração das informações dispersas em um único sistema; a responsabilização das pessoas; a transformação dos ativos em bens fungíveis; a integração das pessoas; e a proteção das transações.<sup>136</sup>

É importante ressaltar que a teoria de Hernando de Soto parte da premissa que a economia informal em grande escala é fruto da ineficiência das instituições, que devem, portanto, ser aperfeiçoadas para que tais atividades possam contar com os mecanismos legais de proteção da propriedade, de aplicação de contratos e de responsabilização civil.<sup>137</sup>

Há, portanto, nos países subdesenvolvidos, uma enorme quantidade de bens subcapitalizados, por possuírem a sua existência limitada ao mundo físico, integrando um sistema informal de propriedades que limita o potencial dos ativos que nele transitam. Ligando-os a um sistema formal e coeso de propriedade, estes bens se transformarão em capital, trazendo a possibilidade para que sejam superadas as dificuldades que a extralegalidade impõe.<sup>138</sup>

Um imóvel inserido apenas num sistema extralegal possui alcance limitado ao meio em que está inserido, pois as normas informais que regem as transações, as relações de confiança desenvolvidas com o tempo, bem como outras peculiaridades

---

<sup>135</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>136</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1454.

<sup>137</sup> COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 313-320, jan./jun. 2010.

<sup>138</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

dos negócios desenvolvidos são de conhecimento apenas daqueles que vivem sob a égide do sistema informal local. Dessa forma, uma pessoa que não pertença àquele sistema não entenderá quais são os mecanismos que aquela comunidade utiliza para reconhecer os direitos informais de propriedade, possuindo receio em participar de transações com o referido mercado.<sup>139</sup>

Por exemplo, a concessão de um crédito, sem que se tenha um sistema capaz de identificar o endereço de uma pessoa ou a extensão de seu patrimônio, fica limitada às relações interpessoais de confiança. A vizinhança de um determinado comércio informal possuirá a confiança e segurança necessária para transacionar com este, mas, ao se sair do meio em que ele se encontra, um ambiente de negócios se torna cada vez mais improvável.<sup>140</sup>

Da mesma forma, nas comunidades e assentamentos informais, até mesmo concessionárias de serviço público não se sentem seguras para ofertar os serviços. Sendo difícil a identificação do proprietário de um imóvel que serve como um ramal de serviços públicos ofertados (serviços de água, luz, televisão e gás, por exemplo), a responsabilização do consumidor se torna remota, o que desincentiva o investimento das empresas nessas áreas, acentuando ainda mais a pobreza local. Muitas vezes as casas não possuem nem um código postal, ficando quase impossível enviar contas, encaminhar notificações, cobranças e intimações.<sup>141</sup>

Por estas razões, a formalização de propriedades extralegais trará benefícios enormes para o sistema econômico do país, impulsionando de forma robusta a quantidade de negócios realizados e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.<sup>142</sup>

Inúmeras dificuldades do sistema extralegal impõem diversos custos de transação às pessoas mais pobres em suas atividades, seja pela dificuldade em se localizar as oportunidades de negócio, pela existência de assimetria informacional,

---

<sup>139</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1460.

<sup>140</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1461.

<sup>141</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1460.

<sup>142</sup> POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

pela inefetividade na cobrança das dívidas, dentre outras. Num cenário como este, a alocação eficiente dos recursos por meio de transações se torna mais rara, dificultando o crescimento econômico local.<sup>143</sup>

Ademais, ainda que se admita que as normas sociais podem criar um ambiente de redução de custos de transação em relação à regra jurídica formal, sendo este um meio encontrado pelas populações de assentamentos informais para baratear os custos de habitação e outras atividades informalmente desenvolvidas, o que parece ser absolutamente verdadeiro, tal fato implica na restrição do âmbito de atuação dessas pessoas, que somente conseguirão transacionar dentro do ambiente em que tais normas sociais são propagadas.<sup>144</sup>

Desse modo, a formalização de comunidades, garantindo-se a segurança jurídica da posse e concedendo títulos de propriedade seria um caminho efetivo para eliminar os diversos custos de transação; fomentando o desenvolvimento econômico de tais comunidades. Portanto, ao se formalizar propriedades que estavam à margem da lei, regras mais claras de propriedade e responsabilização serão implementadas, diminuindo-se os custos de transação existentes e permitindo-se o desenvolvimento das comunidades e, conseqüentemente, do país. Parece que esta é a lógica utilizada pelo legislador ao mudar o marco regulatório da regularização fundiária, editando a Lei n. 13.465/2017.<sup>145</sup>

## **2.2 Soluções para os problemas de origem legal**

No item 1.2 do Capítulo 1 foram apontados problemas de origem legal identificados na legislação sobre a Regularização Fundiária Urbana.

Apesar de aguardar a decisão das ações diretas de inconstitucionalidade sobre alguns pontos, a Lei n. 13.465/2017 foi bem didática sobre o tema. Por esta legislação temos inúmeros instrumentos para avançar sobre problemas concretos e alterar situações de irregularidades.

---

<sup>143</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1461.

<sup>144</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1462.

<sup>145</sup> FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040. p. 1462.

Aludida Lei Federal enumera os objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; como, por exemplo, identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e, franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.<sup>146</sup>

Sobre os legitimados para requerer a Reurb, a legislação específica enumerou a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e, o Ministério Público.<sup>147</sup>

Acerca das modalidades, a Reurb foi dividida em duas: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais

---

<sup>146</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 17 dez. 2020.

<sup>147</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 17 dez. 2020.

ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I do mesmo artigo.<sup>148</sup>

Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos da Lei n. 13.465/2017; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição, em caso de perigo público iminente; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.<sup>149</sup>

### 2.2.1 Da constitucionalidade da legitimação fundiária

No tópico 1.2.2 foram elencadas várias críticas à legitimação fundiária. Instituto intensamente atacado, principalmente nas ações diretas de inconstitucionalidade, a legitimação fundiária possui muitos defensores e argumentos que legitimam sua constitucionalidade. Neste item, passaremos a enumerar os argumentos que pugnam pela sua constitucionalidade.

Acerca do impugnado na ADI n. 5787, manifesta-se a Advocacia Geral da União pela constitucionalidade da lei federal. Mais especificamente sobre a legitimação fundiária, elenca diversos pareceres explanando sobre o novo instituto.

Inicialmente, externa que a CONJUR/MP, mediante nota, ressaltou a criação de formas de aquisição de propriedade e distinguiu a usucapião da legitimação fundiária.

Quanto à chamada legitimação fundiária, a SPU esclarece que é uma nova forma de aquisição originária de propriedade para aquele que detiver área

---

<sup>148</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 17 dez. 2020.

<sup>149</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 17 dez. 2020.

pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária, integrante de núcleo urbano informal consolidado. O beneficiário adquire a unidade imobiliária livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando esses disserem respeito ao próprio legitimado. Ora, **a criação de novas formas de aquisição de propriedade é matéria regulada por legislação infraconstitucional, inexistindo norma constitucional que vede ao legislador ordinário a criação de novos institutos de aquisição de direitos reais.** O Partido dos Trabalhadores argumenta que a lei não prevê qualquer lapso temporal mínimo de posse do imóvel apto a acarretar a prescrição aquisitiva do bem. **Confunde, por óbvio, o instituto da legitimação fundiária - novo modo de aquisição de propriedade - com a usucapião. A definição dos requisitos para a aquisição da propriedade é fruto do exercício da função típica do Poder Legislativo, que é a de criar normas jurídicas, e o autor não apontou qualquer norma constitucional que vede essa atividade criativa.**<sup>150</sup>

Ainda, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades informou a ausência de ofensa à Constituição Federal, arrazoando que o instituto vai ao encontro dos objetivos constitucionais:

Com efeito, há que se ter em vista que a Lei n. 13.465/2017 está se referindo a núcleos urbanos informais que, normalmente, possuem muitos anos de existência. Por outro lado, a legitimação fundiária não restringe de forma inadequada o direito do antigo proprietário, pois este pode impugnar a concessão do título ao beneficiário pelo Poder Público. Registre-se, ainda, que **a legitimação fundiária pune o indivíduo que não deu função social ao imóvel de sua propriedade e premia aquele que der uma destinação à propriedade, o que vai ao encontro dos objetivos colimados pela Constituição Federal de 1988**, que determina que a propriedade deve atender à sua função social. De outra banda, imprescindível registrar que o argumento do Ministério Público Federal cai por terra diante da constatação de que a possibilidade da perda da propriedade independentemente do cumprimento dos requisitos da usucapião não é novidade no nosso ordenamento jurídico. Com efeito, o Código Civil, em seu artigo 1.240-A previu o chamado "usucapião familiar" e em seu artigo 1.276, a figura do "abandono de imóvel", justamente para regular novas hipóteses de perda de propriedade de imóvel urbano de forma a possibilitar o aproveitamento em consonância com a função social da propriedade. Tal fato demonstra, por analogia, **a constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária, criado através do art. 23, da Lei nº 13.465/2017.** Por último, não é verdade que a legitimação fundiária, ao não estabelecer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos. Com efeito, é necessário ter em consideração que **a legitimação fundiária é instrumento a ser utilizado exclusivamente na regularização fundiária de núcleo urbano informal consolidado, que é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.** Portanto, a lei faz referência a ocupações antigas, consolidadas e sem possibilidade de serem revertidas sem grave convulsão social. Ora, a experiência demonstra que nessas situações, usualmente, é difícil precisar as datas em que os ocupantes passaram a residir nos imóveis. Esse fato, notório, é que impede sobremaneira o avanço da regularização fundiária. Diante dessa realidade, a Lei n. 13.465/2017

<sup>150</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONJUR/MP, NOTA n. 02312/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU.

possibilita abreviar o processo de regularização fundiária, com a instituição de uma presunção *juris tantum* de que o beneficiário da legitimação fundiária possui direito à propriedade do imóvel, desde que haja a edição de ato administrativo declaratório que reconheça o “núcleo urbano informal consolidado”.<sup>151</sup>

Nesta mesma esteira, Paulo Carmona, Oriane de Souza e Fábio Zago entendem o instituto como constitucional. Especificamente sobre a legitimação fundiária, explanam que esta visa a punir quem não promoveu função social ao imóvel de sua propriedade e premiar aquele que confere uma destinação à propriedade, o que concretiza o princípio da função social da propriedade e o direito social à moradia, ambos insculpidos na Constituição Federal vigente. De outro lado, a alegação nas ADI's de que a legitimação fundiária afrontaria a vedação constitucional de usucapião de imóveis públicos, por si só, não justifica a aventada inconstitucionalidade do instituto.<sup>152</sup>

A legitimação fundiária é instituto jurídico criado na Lei n. 13.465/2017 e inova no ordenamento jurídico, uma vez que é "mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade", nos termos do art. 11, VII, da referida lei. Essa inovação decorre do fato de ser forma de aquisição originária da propriedade - o que anteriormente seria possível apenas por meio da usucapião.<sup>153</sup>

A similaridade dos institutos da usucapião e da legitimação fundiária, contudo, se limita à forma de aquisição originária. Primeiramente, cumpre explicar que a aquisição originária de propriedade consiste na abertura de nova matrícula para o imóvel, desvinculando-o de seu histórico de transferências. A especificidade da usucapião está exatamente nessa desvinculação, que seria possível pela perda de quaisquer direitos de gozo da propriedade sobre a coisa pelo proprietário, pois não teria tido os cuidados devidos com o bem. Ademais, o imóvel seria adquirido sem qualquer impedimento, restrição ou dívida anterior, por isso é necessário que sejam

---

<sup>151</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONJUR-MCID/CGU/AGU. Informações n. 00388/2017.

<sup>152</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; DE SOUZA, Oriane Graciani; ZAGO, Fábio Bragança. Legitimação Fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, n. 89, p. 19, abr./maio 2020.

<sup>153</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 95.

estabelecidos critérios rígidos para a conformação da possibilidade da usucapião e de procedimento judicial especializado para tanto.<sup>154</sup>

Mesmo não estando disposto expressamente na parte da Regularização Fundiária Urbana da Lei n. 13.465/2017, há que se destacar a facilitação promovida no que tange à alienação de imóveis pertencentes à União. As alterações previstas no Título III - Dos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União da Lei n. 13.465/2017 incidem especialmente sobre a Lei n. 11.952/2009, a qual, junto da Lei n. 11.977/2009, é a que sofreu maiores interferências.<sup>155</sup>

A possibilidade de regularização fundiária em terras públicas é o tema de maior divergência entre os estudiosos. Isso decorre do fato de que, ao mesmo tempo em que se possibilita a regularização das ocupações que lutam pelo direito à moradia, garantindo o acesso à terra dessa população, pode implicar, em outras situações fáticas, à dilapidação do patrimônio público. Ainda, há a possibilidade desse patrimônio ser apropriado, produzindo maior concentração fundiária, tendo sido a Lei n. 13.465/2017, nesse aspecto, ter sido denominada como "lei da grilagem".<sup>156</sup>

Vemos, então, que a Lei n. 13.465/2017 é uma legislação polêmica, e, não à toa, possui ações diretas de inconstitucionalidade. Resumindo as principais polêmicas que a doutrina e essas ADI's levantam são: 1) a criação de um novo sistema por medida provisória; desta forma os requisitos de relevância e urgência não estariam preenchidos; e houve pouco debate com a sociedade, não havendo deliberação do Conselho Nacional das Cidades; 2) a Lei possibilita a regularização de áreas rurais com fins urbanos; 3) possibilita a regularização de condomínios e loteamentos fechados; 4) invasão de competência legislativa e material dos municípios e Distrito Federal, pois a competência legislativa em direito urbanístico, previsto na Constituição Federal em seu artigo 24 inciso I, rege que competência legislativa concorrente, nas

---

<sup>154</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 95.

<sup>155</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 96.

<sup>156</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 96.

quais a União faz as normas gerais, e portanto, essa nova lei deveria apenas estabelecer a norma geral, e não invadir em alguma medida o espaço legislativo que deve ser reservado ao poder público local do município e Distrito Federal.<sup>157</sup>

Sobre a essência da mudança legislativa, Paulo Carmona explica que a Lei n. 11.977/2009 utilizava-se de critérios objetivos, quase matemáticos, partindo de aspectos legais e espaciais (territoriais); e a nova lei dá uma enorme guinada para adotar em seus conceitos básicos um critério subjetivo, portanto, aberto, que foca no aspecto funcional, ou seja, os usos.<sup>158</sup>

Exemplos da diferença entre as legislações são muitos. Um deles é a diferença de nomenclatura dada pela Lei n. 11.977/2009 de área urbana e área urbana consolidada; e para a Lei n. 13.465/2017 que trata de núcleo urbano e núcleo informal consolidado.

O artigo 47 da Lei n. 11.977/2009 regia:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

a) drenagem de águas pluviais urbanas (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017);

b) esgotamento sanitário (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

c) abastecimento de água potável (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

d) distribuição de energia elétrica; ou (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017)

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.<sup>159</sup>

Assim, a legislação anterior combinava a questão espacial (território) com a questão legal (Plano Diretor ou lei municipal específica).

<sup>157</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança Responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 23 ago. 2020.

<sup>158</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança Responsável da Terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 23 ago. 2020.

<sup>159</sup> BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 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/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

Já o artigo 11 da Lei n. 13.465/2017 rege:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.<sup>160</sup>

Vê-se que a nova lei abandona o critério anterior, ocorrendo uma diferença substantiva entre os conceitos básicos que foram adotados. Isso fica mais evidente ao se analisar os conceitos de área urbana consolidada e núcleo urbano informal consolidado. Para a lei anterior, a área urbana consolidada, que é aquela em que a legislação irá facilitar a regularização fundiária, há um critério matemático. Já, núcleo urbano informal consolidado é um conceito diferente, pois é bastante subjetivo, com conceito aberto e exemplificativo, pois dita que há outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. É sabido que existem muitas diferenças entre os municípios brasileiros, com diversidade de tamanho, características, usos e vocações.<sup>161</sup>

Esse conceito de núcleo urbano informal consolidado é extremamente importante para o estudo da legitimação fundiária, porque esta última só pode incidir quando presente esse conceito. Assim, a nova lei aposta na análise que cada prefeitura fará de sua situação local, abrindo o conceito de maneira subjetiva e observa mais a questão funcional, dos usos. Não à toa, apostou na regularização fundiária de área ainda inscrita como rural, porém já com uso urbano. O que tem uma aplicabilidade enorme no Brasil.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 23 ago. 2020.

<sup>161</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança Responsável da Terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 23 ago. 2020.

<sup>162</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança Responsável da Terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 30 ago. 2020.

As considerações feitas pelo Ministério das Cidades ditam que a legitimação fundiária permite a aquisição originária de propriedade por meio administrativo, dispensando ajuizamento de ações. Com isso, indigitado instituto “destrava” a regularização em várias regiões do país, viabilizando a titulação de mais de duzentos mil imóveis situados em núcleos urbanos informais consolidados.<sup>163</sup>

A Legitimação Fundiária, novo instituto introduzido pela Medida Provisória n. 759, possui, também, muitas dúvidas sobre si, como instituto. Uma delas é quanto à forma de aquisição da propriedade. Ela é originária ou derivada? A natureza é de ato administrativo vinculado ou discricionário? Em uma leitura mais apressada pode-se imaginar que estas questões são muito simples de serem resolvidas porque, por exemplo, na época da medida provisória, o artigo 21 dizia que: a legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua<sup>164</sup>. Então, claro está que é forma originária e ato discricionário.

Essa questão do ato discricionário desaparece por ocasião da conversão da medida provisória em lei. Isto se deu porque muitos doutrinadores criticaram que esse uso discricionário poderia migrar para um uso político, confundindo discricionariedade com arbitrariedade, utilizando-se de um mal uso dessa competência. O Governo, para facilitar a conversão da medida provisória em lei, então retirou a antiga situação. Na legislação atual, a Lei n. 13.465 passou a reger no seu artigo 23 que 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 vinte e dois de dezembro de 2016<sup>165</sup> (que é a data da medida provisória). Assim, tem-se que a forma de aquisição da propriedade é originária e o ato é vinculado, posto

---

<sup>163</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministério das Cidades. *Despacho n. 319/2017/DAFU/SNDU*.

<sup>164</sup> BRASIL. *Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 18 set. 2020.

<sup>165</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 19 set. 2020.

que antes, a medida provisória dizia que o ato era discricionário, e quando isso foi retirado, leva-se à interpretação que passaria a ser um ato vinculado.<sup>166</sup>

Porém, uma grande quantidade de autores sustenta a sua inconstitucionalidade, pois trata-se de um instituto que não tem um prazo, nem uma finalidade (para moradia ou não); não possui um prazo mínimo, como por exemplo de 5 anos para usucapião ou CUEM (concessão de uso especial para fins de moradia); vale tanto para área pública como para área privada; é direito real originário, ou seja, é um instrumento que se dá por fato próprio sem guardar correlação com o título anterior de posse ou propriedade; logo o legislador tentou, aparentemente, burlar toda dificuldade de constituir uma CUEM (concessão de uso especial para fins de moradia) ou instituir uma usucapião.<sup>167</sup>

Há entendimento de forma diferente. Primeiramente, aponta os parágrafos do artigo 23. O parágrafo primeiro do artigo 23 rege que apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.<sup>168</sup>

Houve um estranhamento, posto que os requisitos para a Reurb-S pareciam ser mais rigorosos que para a Reurb-E.

O parágrafo segundo do mesmo artigo 23 expõe que, por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb (tanto Reurb-S, quanto Reurb-E), o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus (decorrente de ser um modo originário de aquisição), direitos reais,

---

<sup>166</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança Responsável da Terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>167</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança Responsável da Terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>168</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 19 set. 2020.

gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.<sup>169</sup>

Sobre a competência de imóveis públicos na Reurb-S, o parágrafo quarto diz que 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>170</sup>

Passa-se a verificar as inconstitucionalidades apontadas nas três ações diretas de inconstitucionalidade.

O primeiro ponto diz respeito ao incentivo à grilagem, posto que é um instituto que não tem necessidade de: a) um tempo mínimo de ocupação; b) não há imposição de uma finalidade, utilidade social ou produtiva; c) nem requisitos de posse mansa, pacífica e ininterrupta, como a usucapião e a CUEM (concessão de uso especial para fins de moradia); d) inexigência de um limite métrico ao imóvel ocupado, como existe nesses instrumentos, nas modalidades individuais de até 250 metros quadrados; e) existência de um único requisito temporal, ou seja, a posse ser anterior a 22 de dezembro de 2016.<sup>171</sup>

Em segundo lugar, há: a) uma violação a constituição em diversos aspectos, visto que as condições impostas pela Constituição para a realização da desapropriação com a observância de devido processo legal, indenização prévia, justa, em dinheiro, não são observáveis nessa modalidade; b) inobservância dos requisitos da usucapião porque não existe a caracterização de prazo e nem finalidade de moradia; c) o instituto violaria a função social que exige requisitos mínimos para a supressão da propriedade, sob pena de configurar confisco (vedada pela Constituição); d) burla à vedação constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião e do regime constitucional de proteção do direito fundamental à propriedade; e) a extinção do domínio deixaria de ser excepcional e admissível

---

<sup>169</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 19 set. 2020.

<sup>170</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 19 set. 2020.

<sup>171</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 30 ago. 2020.

somente nas hipóteses expressamente autorizadas pela Constituição, isto é, usucapião e desapropriação.<sup>172</sup>

Em último lugar, o terceiro bloco de inconstitucionalidade que as ações diretas apontam é a diferenciação incabível entre Reurb-S e Reurb-E, posto que os requisitos estabelecidos são apenas para a população de baixa renda (Reurb-S), em tratamento absolutamente desigual, que deixa a entender que pessoas de classe média e classe alta podem ser contempladas com esse instituto, mesmo que proprietárias de outros imóveis; e a população de baixa renda não.<sup>173</sup>

A Consultoria-Geral da União, o Ministério das Cidades (existente à época) e a Advocacia-Geral da União defendem a constitucionalidade da legislação em contraponto aos argumentos retromencionados.

Primeiramente, para Paulo Carmona, o instituto da legitimação fundiária não é incentivo à grilagem. Ele apenas se aplica a núcleo informal consolidado, que é aquele, no âmbito da Reurb, de ocupação irreversível pelo tempo, pelos equipamentos já implantados; portanto ele não se destina a favorecer falsificadores, fraudadores. Em havendo esse desvio de finalidade deve-se incidir todo sistema punitivo, com improbidade, com ações penais, com o sistema de poder de polícia do Estado. Além disso, a Consultoria-Geral da União salientou que nos núcleos urbanos informais consolidados, a exigência de identificação precisa de uma data em que os ocupantes passaram a residir nos imóveis é uma prova difícil, algumas vezes, impossível de ser feita, razão pela qual esse instrumento visou proteger o direito de moradia, sem desprezar a proteção constitucional da propriedade privada.<sup>174</sup>

Observa-se que inexistente qualquer ofensa à Constituição relativamente ao instituto da "legitimação fundiária", de modo que constitui mais um instrumento, que visa a promover o direito à moradia, fazendo valer o princípio da isonomia, com a

---

<sup>172</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>173</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>174</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

redução das desigualdades sociais, estando em consonância, com os objetivos previstos na Constituição Federal.<sup>175</sup>

Assim, a legitimação fundiária só pode ser feita, no âmbito da Reurb, para núcleo urbano informal consolidado, de difícil reversão pelo tempo da ocupação, natureza das construções, localização de vias de circulação e presença de equipamentos públicos. Então, essa suposta ausência de requisitos mínimos de posse ou ausência de um prazo inicial não se sustenta. Isso porque, por exemplo, ninguém que ocupa seis meses, antes de 22 de dezembro de 2016, não vai deixar de ser considerado um núcleo urbano informal consolidado; pelo fato dessa área já estar encampada à cidade é que incidiria um instrumento facilitador do reconhecimento de direitos, no caso direito de propriedade.<sup>176</sup>

Desta forma, os argumentos das ações diretas de inconstitucionalidade tornam-se relativamente frágeis. Até mesmo pelo fato que os autores dessas não abordaram que, fazendo uma análise sistemática, consta da legislação, que a legitimação fundiária não restringe o direito de propriedade do antigo proprietário, porque ela não gera uma perda automática da propriedade. É necessário um devido processo legal. A lei exige, dentro do procedimento da Reurb ou demarcação urbanística que o proprietário da área seja notificado e seja aberto prazo de trinta dias para que este tenha possibilidade de impugnação. Isto gera, portanto, uma constatação que este instituto se aproxima do instituto do bem vago. Porque ele só vai se operar quando o notificado (proprietário) não se manifestar ou se manifestar dizendo que concorda expressamente com tal procedimento. Caso apresente uma impugnação, todo o procedimento será enviado para o judiciário. Sendo verificado quem prevalecerá, a propriedade ou a posse (ou mera detenção se for objeto área pública). Portanto, pela similitude deste instituto com o abandono do imóvel vago e com a usucapião, embora com eles não se confunda; por uma questão de segurança jurídica, enquanto o Supremo Tribunal Federal não julgar as ações diretas de inconstitucionalidade, é melhor que o poder público aguarde o decurso de prazo de cinco anos previsto, tanto

---

<sup>175</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processo: ADI/5771*. Relator: Min. Dias Toffoli. Política fundiária e da reforma agrária. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em : 20 dez. 2020.

<sup>176</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 19 set. 2020.

para o imóvel abandonado (com presunção absoluta de abandono); quanto para usucapião especial urbana, coletiva ou individual.<sup>177</sup>

O Supremo Tribunal Federal, para resolver essa questão, poderia dar uma interpretação conforme dizendo que este é o prazo mínimo, para, a partir de então, o poder público reconhecer que o núcleo urbano é informal consolidado.<sup>178</sup>

Há um espaço legislativo para municípios e Distrito Federal legislarem nessa matéria e estabelecerem esses requisitos, a partir da norma geral que não contemplou o prazo. Não seria inconstitucional, dentro do planejamento urbanístico e (dentro da competência privativa do artigo 30, VIII, da Constituição Federal)<sup>179</sup>, de uso, controle e alteração de solo urbano, que o município e o Distrito Federal pudessem, na sua lei de regularização fundiária, estabelecer outros requisitos para aprimorar este instituto. Portanto, poderia haver a interpretação do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ou legislação local para resolução desse problema.<sup>180</sup>

Segundo argumento em prol da defesa da constitucionalidade que os órgãos da União utilizam: a compatibilidade sistêmica do instrumento decorre do fato de que as formas de aquisição da propriedade imóvel não estão todas definidas na Constituição, sendo matéria infraconstitucional, especialmente do Código Civil; portanto, a possibilidade de perder o domínio, independentemente dos requisitos da prescrição aquisitiva pode ser regulamentada pela lei, como é o caso do abandono do imóvel ou da usucapião especial familiar de dois anos, que consta do artigo 1240-A do Código Civil<sup>181</sup>. Nem por isso estes institutos são alegadamente inconstitucionais. Esse é um argumento forte para rebater os argumentos das ações diretas de inconstitucionalidade. Além disso, existem formas originárias de aquisição da

---

<sup>177</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>178</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>179</sup> BRASIL. *Constituição Federal, de 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: 19 set. 2020.

<sup>180</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>181</sup> BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm#direitocoisalivroiii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm#direitocoisalivroiii). Acesso em: 20 set. 2020.

propriedade que estão no Código Civil, como aluvião e avulsão, que ninguém argumenta a inconstitucionalidade, mesmo não tendo nenhuma previsão constitucional.<sup>182</sup>

Outro fator é que a legitimação fundiária não pode ser confundida com a usucapião; pois ao contrário da usucapião em que há um direito subjetivo do beneficiário, em que o judiciário atua de maneira declaratória; na legitimação fundiária o ato é constitutivo do poder público. Apesar do que diz a lei, de maneira indubitável, a legitimação fundiária não é modo originário de transmissão da propriedade, e sim, modo derivado, repita-se, apesar da literalidade da lei. Porque no imóvel privado exige-se um procedimento administrativo, em que o proprietário é intimado para apresentar impugnação e a decisão a favor do beneficiário é constitutiva. E quando se trata de imóvel público, também a legitimação fundiária é constituída por um ato de vontade do poder público, logo este instituto não é modo de aquisição originária de propriedade, sendo essa uma forma de interpretar que poderia advir do Supremo Tribunal Federal para dizer, em uma interpretação conforme, que este instituto só pode ser assim interpretado para ser válido como constitucional. E, apesar da retirada da medida provisória para a lei, da característica da discricionariedade, ele continua discricionário, porque o poder público é quem vai de maneira absolutamente discricionária, dizer que a área é núcleo urbano informal consolidado ou não. Há, então, patente o aspecto discricionário.<sup>183</sup>

Em defesa da constitucionalidade deste dispositivo, a legitimação fundiária serviria para resolução de um problema secular fundiário brasileiro urbano, ressaltando que seu marco legal é 22 de dezembro de 2016, não podendo ser alterado; operando apenas até quem se encontra cumprindo esse requisito.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>183</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>184</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

Com relação à crítica que os requisitos do parágrafo primeiro do artigo 23 da Lei n. 13.465/2017<sup>185</sup>, só podem ser para a Reurb-S, tem-se que também devem ser observados para a Reurb-E sob pena de ser feita grande ofensa ao princípio da isonomia.<sup>186</sup>

Outro ponto controverso a ser abordado é, em sendo a legitimação fundiária de aquisição derivada, a legitimação fundiária não inviabilizaria a sua aplicação pelas possíveis despesas *propter rem* em desfavor da Reurb-S? Não há como, fazendo uma interpretação sistemática da Lei n. 13.465/2017, sustentar que a legitimação fundiária é um modo originário de aquisição de propriedade. Diferentemente, da desapropriação e da usucapião, a legitimação fundiária não se dá por fato próprio, ela sempre depende da correlação do título anterior de posse ou propriedade. No caso de imóvel público isso fica mais claro. Por exemplo, o imóvel é público, pertence a um ente federado, o requerente está no imóvel antes do prazo legal de 2016, o poder público diz se tratar de uma área consolidada, preenchendo seus requisitos. Por conta disso, o poder público não necessariamente é obrigado a deferir a legitimação fundiária. O poder público pode, de maneira discricionária, levando em consideração, outros critérios de oportunidade e conveniência verificar se o título deve ser outorgado ou não, sob pena de quase todas as áreas públicas brasileiras invadidas nas áreas urbanas serem regularizadas por meio de um título de propriedade, relatando que o poder público simplesmente perdeu a propriedade sem que fosse estabelecido um prazo, ou que o pudesse fazer algo. Isto não é razoável e nem proporcional, posto que a propriedade é garantida constitucionalmente, principalmente para o poder público. Diga-se, de passagem, com maior força, pois os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião. O que ajudará na legitimação fundiária é a dispensa da prova de quando o requerente estava no imóvel, ao contrário da usucapião (em que se deve comprovar o tempo da posse). Caso contrário a essa forma de interpretação do dispositivo, poderá haver a decisão de sua inconstitucionalidade. Ou seja, se for decidido que a legitimação fundiária é modo originário de aquisição da propriedade e de competência vinculada, certamente o Supremo Tribunal Federal vai declarar a sua

---

<sup>185</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 20 set. 2020.

<sup>186</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 02 set. 2020.

inconstitucionalidade, porque fica clara uma tentativa de burlar normas constitucionais que descrevem um caminho para a gestão de imóveis públicos e de imóveis privados, e garantia do direito de propriedade, por mais que exista a função social da propriedade.<sup>187</sup>

Enfim, a legitimação fundiária seria um modo de aquisição derivado, mas com característica de originária, como rege o parágrafo segundo do artigo 23 da lei de regularização fundiária<sup>188</sup>, ao dizer que 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; o que faz, inclusive, evitar o recolhimento do tributo. Desta forma, não é necessário o pagamento de ITBI, mesmo sendo modo de aquisição derivado.<sup>189</sup>

É necessário no país superar a ideia de que regularização fundiária é apenas dar o título, e que esse título tem que ser sempre a propriedade. Essa ideia, que está no subconsciente do brasileiro, da casa própria, as vezes atrapalha. O que importa é segurança na posse. Deve-se preocupar menos com a propriedade e mais com o direito social de moradia digna. Milhões de brasileiros não possuem moradia adequada, não possuem acesso a saneamento básico. Esse é um tema que deve estar em pauta na agenda pública e deve ser discutido, para avançar e superar essa vergonhosa situação de boa parcela de brasileiros não ter acesso a coisas mais básicas, como as atividades que envolvem a dignidade de uma moradia digna. Inclusive para se adequar aos tratados internacionais de que o Brasil, inclusive, faz parte.

---

<sup>187</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 05 set. 2020.

<sup>188</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 20 set. 2020.

<sup>189</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 05 set. 2020.

É possível afirmar que com a aplicação dos instrumentos da regularização fundiária diminuem as ameaças de despejo e melhora a qualidade urbanística e ambiental dos assentamentos irregulares.<sup>190</sup>

Com relação aos imóveis públicos urbanos, a solução encontrada é a concessão especial de uso para fins de moradia (CUEM), que dá segurança na posse, para evitar despejos forçados, para que isso seja o início de um processo de transformação, porque a ideia de regularização fundiária não pode se esgotar apenas em dar uma titulação.<sup>191</sup>

### 2.2.2 Da concessão de uso especial para fins de moradia

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) é o reconhecimento do poder público do direito subjetivo do ocupante de áreas públicas de obter a declaração de domínio útil sobre o imóvel que ocupa.<sup>192</sup>

Esse instituto já era previsto no ordenamento urbanístico e considerado instrumento progressista de regularização fundiária de imóveis públicos, vez que, sem recorrer à propriedade, busca garantir direito à moradia. A concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM permanece no ordenamento jurídico com a redação dada ao art. 15, XII, da Lei n. 13.465/2017<sup>193</sup>. Contudo, a dificuldade que resta desse instrumento é qual será sua aplicabilidade frente à possibilidade da legitimação fundiária. Com a análise dos dispositivos, depreende-se que a concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM se limitará aos casos em que o imóvel público não seja objeto de Reurb; o núcleo urbano informal em que está o imóvel público não

---

<sup>190</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>191</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária*. Governança responsável da terra em tempos de pandemia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: 20 set. 2020.

<sup>192</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>193</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 20 set. 2020.

era consolidado em 22 de dezembro de 2016, mesmo que ocupado há 5 (cinco) anos à época.<sup>194</sup>

Raciocínio semelhante é desencadeado ao analisar a legitimação de posse. O instituto previsto no artigo 25 da Lei n. 13.465/2017<sup>195</sup> é gerador de título de direitos reais para garantia da posse com circunscrição exclusiva na regularização fundiária urbana. A diferença entre a legitimação de posse e a legitimação fundiária, para além do direito real garantido, é o fato da primeira não poder ocorrer em área pública, conforme artigo 25, §2º, da lei citada. Todavia, a legitimação de posse poderá ser convertida em título de propriedade, o que, para ocorrer, deverá ter cumpridos os critérios relativos à usucapião constitucional do artigo 183 da CF/1988<sup>196</sup> e a conversão ocorrerá como aquisição originária também, mas por ato do poder público. Dessa forma, verifica-se que a legitimação de posse mescla critérios da legitimação fundiária e da usucapião constitucional. Ainda se destaca o fato do título constituído pela legitimação de posse, mesmo não sendo de propriedade, é passível de transferência, nos termos do §1º, do artigo 25, da Lei n. 13.465/2017.<sup>197</sup>

Um quadro sistematizado<sup>198</sup> demonstra de forma objetiva os institutos:

**Quadro 1 – Sistematização dos Instrumentos a serem aplicados em face à situação fática**

	Núcleo urbano informal consolidado	Núcleo urbano informal
IMÓVEL PÚBLICO	Legitimação Fundiária	CUEM
IMÓVEL PRIVADO	Legitimação Fundiária/ Legitimação de Posse	Legitimação de Posse

Fonte: Lei n. 13.465/2017 <sup>199</sup>

<sup>194</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 97.

<sup>195</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 20 set. 2020.

<sup>196</sup> BRASIL. *Constituição Federal, de 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: 20 set. 2020.

<sup>197</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 97.

<sup>198</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019. p. 97.

<sup>199</sup> BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. 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).

### **CAPÍTULO 3 – O PAPEL DO SERVIÇO e-XTRAJUDICIAL PARA O AVANÇO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Após termos falado sobre os entraves na regularização fundiária urbana no capítulo 1, tratando dos problemas de origem social, registral e também de origem legal; em seguida, tratamos dos avanços e discutimos soluções para os problemas enumerados. Neste último capítulo falaremos a respeito do papel do Serviço Extrajudicial em uma etapa mais moderna e com objetivos de utilização da tecnologia a favor de avanços cada vez mais significativos para a regularização fundiária urbana e também para o melhor atendimento da sociedade como um todo. Apresentaremos, então, neste capítulo 3, a nova plataforma digital denominada de e-Notariado que, certamente, é um instrumento poderoso para a prática de atos notariais. Por fim, será, também, apresentado o novo Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico (ONR), bem como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

Sabemos que é cada vez mais importante o investimento acadêmico, profissional e, também, financeiro em tecnologia em todas as áreas da vida em sociedade. O Serviço e-xtrajudicial não poderia ficar à margem deste avanço!

A conjugação da tecnologia da informação, da inteligência artificial e da biotecnologia produzirá impacto cada vez maior sobre os comportamentos individuais, os relacionamentos humanos e o mercado de trabalho, desafiando soluções jurídicas em múltiplas dimensões.<sup>200</sup>

A Terceira Revolução Industrial aconteceu da metade para o final do século XX, estendendo-se até os dias de hoje. Caracterizou-se pelo avanço da indústria eletrônica, dos grandes computadores (*mainframe computers*) e pela substituição da tecnologia analógica pela digital. Também conhecida, por isso mesmo, como Revolução Digital, a nova tecnologia permitiu a massificação do computador pessoal, do telefone celular inteligente e, conectando bilhões de pessoas em todo o mundo, a internet. Quem quiser eleger um protagonista para cada uma das três revoluções poderia arriscar o vapor, a eletricidade e a rede mundial de computadores.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> BARROSO. Luis Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019. p. 1265.

<sup>201</sup> BARROSO. Luis Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019. p. 1277.

A Revolução Digital de fato transformou profundamente a maneira como se realiza uma pesquisa, fazem-se compras de mercadorias, reserva-se um vôo ou ouve-se música, para citar alguns exemplos. A sociedade contemporânea vive sob a égide de um novo vocabulário, uma nova semântica e uma nova gramática. A linguagem dos nossos dias inclui um conjunto de termos recém incorporados, sem os quais, no entanto, já não saberíamos mais viver. Para citar alguns: Google, Windows, Mac, WhatsApp, Telegram, Uber, Dropbox, Skype, Facetime, Facebook, Twitter, Instagram, Waze, Spotify, Amazon, Google maps, Google translator, iTunes, Netflix, YouTube. Não há setor da economia tradicional que não tenha sido afetado. Indivíduos e empresas estão em busca de adaptação, inovação e novos modelos de negócio. Como bússola desse caminho, procura-se, também, uma nova ética, que consiga combinar criatividade, ousadia, liberdade e, ao mesmo tempo, privacidade, veracidade, proteção contra hackers e contra a criminalidade online.<sup>202</sup>

A velha economia não morreu. Ainda há gente que frequenta supermercados, livrarias e lojas em shopping centers. Mas o fato insuperável é que a economia baseada nas interações pessoais, bem como na produção agrícola e industrial, na transformação de matérias primas e na elaboração de bens materiais – ouro, petróleo, fábricas, trigo – cede espaço à nova economia, cuja principal fonte de riqueza é a propriedade intelectual, o conhecimento e a informação. Há um século, uma ‘*commodity*’ era responsável pelo crescimento exponencial de uma indústria: o petróleo. Reguladores antitruste tiveram de intervir para evitar a excessiva concentração de poder econômico. Nos dias de hoje, as preocupações que no início do século eram despertadas pelas empresas petrolíferas transferiram-se para uma nova indústria: a que lida com dados. Há inquietações diversas, que incluem concorrência, tributação, privacidade e desemprego. Amazon, Apple, Facebook, Microsoft e Google estão entre as empresas mais valiosas do mundo. É a chamada economia de dados.<sup>203</sup>

Vislumbra-se este quadro em todas as áreas da sociedade. De igual forma, como não poderia deixar de ser, os serviços extrajudiciais estão inseridos nesta nova

---

<sup>202</sup> BARROSO. Luis Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019. p. 1277.

<sup>203</sup> BARROSO. Luis Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019. p. 1278.

etapa digital global, posto que trata dos dados das pessoas desde seu nascimento até o registro de seu óbito.

Especificamente para o ponto tratado nesta dissertação, os procedimentos administrativos de regularização fundiária, especialmente a regularização urbana, exigirão de notários e registradores imobiliários atualização no mundo digital, além de atuação diversa, de modo presencial, de visita nos locais das moradias em regularização, para a lavratura de atas notariais, a realização de audiências para a oitiva de testemunhas e o exame de provas documentais e periciais.

Ao lado dos concursos públicos, à medida que certamente selecionará profissionais qualificados, também se mostrará necessário, para que se viabilizem as regularizações fundiárias urbanas das milhões de habitações irregulares país afora, a capacitação de muitos profissionais das unidades do serviço extrajudicial, especialmente nas unidades mais remotas e menores, para a profissionalização e capacitação de prepostos que possam fazer tramitar os procedimentos de regularização, assim como previstos na Lei Federal n. 13.465/2017.<sup>204</sup>

Em particular, para as questões de que se trata essa dissertação, a revolução de dados está, também, na criação e utilização da nova plataforma eletrônica e-Notariado; além do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI); pontos que passamos a tratar a partir de agora.

### **3.1 A prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-Notariado**

O Provimento n. 100, de 26 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, dispôs sobre a prática de atos notariais eletrônicos utilizando o sistema e-Notariado, e criou a Matrícula Notarial Eletrônica-MNE. Estabeleceu, portanto, as normas gerais sobre a prática de atos notariais eletrônicos em todos os tabelionatos de notas do País.

O Provimento n. 100 revogou todas as normas anteriores sobre atos notariais eletrônicos, o que permitiu que a prática de tais atos fosse uniformizada no Brasil. O Provimento n. 100/2020, ao estabelecer que os atos notariais eletrônicos sejam praticados, cria um protocolo de observância obrigatório por todos os notários e

---

<sup>204</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Plano de trabalho extrajudicial*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Plano-de-trabalho-Extrajudicial>. Acesso em 04 dez. 2020.

registradores com atribuição notarial, evitando que o consumidor dos serviços prestados seja surpreendido com procedimentos e regulações diferentes dependendo do estado da federação; destaca o ministro Humberto Martins, então Corregedor Nacional de Justiça.

Todos os provimentos estaduais foram anulados com a publicação do Provimento n. 100, que padronizou e estabeleceu regras em nível nacional, unificando, assim, os atos notariais eletrônicos por meio da plataforma e-Notariado. A norma não apenas instaurou tais padrões, como também não impôs data limite para seus efeitos.<sup>205</sup>

O avanço à modernidade é notável com essa nova ferramenta. Com ela foi agregada tecnologia à fé-pública do tabelião. Ela é acessível e segura ao cidadão que necessitar dos serviços notariais.

O país se beneficia com esse provimento de alcance nacional, com a versatilidade, com os certificados digitais gratuitos, com validade e eficácia, pois os atos notariais eletrônicos reputam-se autênticos e detentores de fé pública, como previsto na legislação processual. Os atos notariais eletrônicos, cuja autenticidade seja conferida pela internet por meio do e-Notariado, constituem instrumentos públicos para todos os efeitos legais e são eficazes para os registros públicos, instituições financeiras, juntas comerciais, detrans e para a produção de efeitos jurídicos perante a administração pública e entre particulares. Pelo e-Notariado o Tabelião de Notas recebe a manifestação de vontade pela plataforma, e quando finaliza a prática do ato, assina com seu certificado ICP-Brasil, o que gera uma vinculação para todas as partes envolvidas. Gera uma eficácia *erga omnes* da prática de atos eletrônicos. Assim, o acesso que se dá de forma gratuita para a população brasileira é um avanço ímpar.<sup>206</sup>

Conforme Josernildo do Nascimento, o início do futuro da atividade notarial brasileira foi normatizado nesse Provimento n. 100. O uso da tecnologia está cada vez mais inserida nas relações humanas. O desenvolvimento de ferramentas tecnológicas facilita a vida de pessoas, permitindo que tarefas, antes realizadas com grande

---

<sup>205</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 81. Acesso em 20 ago. 2020.

<sup>206</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *E-notariado: aspectos jurídicos e normativos do provimento n. 100/2020 do CNJ - ao vivo*. Transmitido ao vivo em 3 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jsCzb3qIQcQ>. Acesso em 20 ago. 2020.

esforço humano sejam postas em prática com um simples toque na tela do celular. Entretanto, algumas atividades ainda são realizadas ignorando as facilidades e benefícios que o uso da tecnologia proporciona. Ainda utilizam rotinas burocráticas que somente contribuem para o incremento da ineficiência e da baixa produtividade. Os serviços públicos, apesar dos inegáveis avanços tecnológicos ocorridos nos últimos anos, em sua grande maioria carecem de recursos tecnológicos que tornariam a vida das pessoas muito mais fácil e, principalmente, criaria em toda administração pública uma cultura sólida de eficiência há muito esperada por toda sociedade. Essa realidade, nos últimos anos vem sendo modificada na atividade extrajudicial brasileira, qua a cada dia vem se utilizando de avançados recursos tecnológicos para proporcionar rapidez, eficiência, e acima de tudo, segurança jurídica aos que procuram os serviços ofertados.<sup>207</sup>

A partir do Provimento n. 100, diversos atos que são praticados atualmente, de forma presencial poderão ser praticados de forma eletrônica; e outros atos, com o avanço da modernidade, poderão também ser praticados de forma eletrônica.<sup>208</sup>

O e-Notariado é a plataforma gerida pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal, que conecta o cidadão aos serviços oferecidos pelos tabeliães de notas do país. Para obter o certificado digital e-Notariado, primeiramente é necessário ir até um tabelionato de notas, que fará a identificação presencial do usuário<sup>209</sup>. O certificado digital e-Notariado é emitido de forma gratuita. O usuário paga apenas pelo ato notarial ou pela validação da sua assinatura digital em documentos particulares. O cidadão assina atos notariais e documentos particulares pelo próprio celular. Nesta mesma plataforma, é possível adquirir validações de firma digital, para assinar documentos particulares, e solicitar a emissão de atas notariais assinadas digitalmente pelo notário.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *E-notariado: aspectos jurídicos e normativos do provimento n. 100/2020 do CNJ - ao vivo*. Transmitido ao vivo em 3 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jsCzb3qlQcQ>. Acesso em 13 ago. 2020.

<sup>208</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *E-notariado: aspectos jurídicos e normativos do provimento n. 100/2020 do CNJ - ao vivo*. Transmitido ao vivo em 3 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jsCzb3qlQcQ>. Acesso em 13 ago. 2020.

<sup>209</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *O que é?* Disponível em: <https://www.e-notariado.org.br/customer/get-to-know>. Acesso em 23 jul. 2020.

<sup>210</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *O que é?* Disponível em: <https://www.e-notariado.org.br/customer/get-to-know>. Acesso em 23 jul. 2020.

A fim de democratizar o acesso e a utilização do certificado digital, instituiu-se o modelo de certificado notariado, emitido por notários de todo o país gratuitamente aos cidadãos. Em contrapartida, a plataforma exigiu a utilização do certificado emitido dentro dos padrões da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP Brasil) para a assinatura do tabelião, permitindo ainda seu uso por cidadãos que já possuam este modelo. Novas funcionalidades, como a videoconferência e a assinatura por meio do celular e smartphones também foram desenvolvidas. A emissão do certificado notariado é realizada pelo Tabelionato de Notas cadastrado na plataforma e-Notariado como Autoridade Notarial, credenciamento em que a serventia é reconhecida pelo CNB/CF para que possa prover solicitantes com suas assinaturas eletrônicas. Já para requerentes que necessitem da emissão, basta a procura por um tabelionato cadastrado no site como Autoridade Notarial para que possa instalar e ativar sua assinatura por meio de um aparelho celular em uma serventia. Esta etapa, ainda presencial, é necessária pois garante a verificação e o atestado do notário de que aquela pessoa está identificada e corresponde àquela assinatura, diz a presidente do CNB/CF, Giselle de Barros.<sup>211</sup>

Com os requisitos técnicos básicos para a realização do cadastro do tabelião como Autoridade Notarial no ambiente virtual, composto por um computador de mesa ou notebook, que possibilitará maior mobilidade ao notário, um leitor biométrico padrão encontrado em todo o Brasil e uma webcam para as videoconferências, os tabeliões já podem começar todo o processo de atos online. Assim que o usuário estiver com seu certificado digital em mãos ele retorna à plataforma virtual para solicitar o ato que, a partir de então, será todo virtual. O requerente faz seu login, escolhe o ato que deseja dentre uma lista de possibilidades oferecidas pelos serviços notariais do país e escolhe o profissional que o realizará. A presença dos cartórios na plataforma se dá como uma transposição do mundo real, em que os princípios da territorialidade são respeitados e o cidadão poderá optar por manter seu tabelião de confiança, até mesmo em ambiente virtual. Os usuários deverão então enviar os documentos necessários, digitalizados, em formato PDF-A e aguardar a confirmação de recebimento pelo notário. Solicitado o ato, o requerente receberá um e-mail com data e hora agendados para a realização da videoconferência com o notário e seu

---

<sup>211</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capada-revista-cartorios-com-voce/>. p. 82. Acesso em 20 ago. 2020.

advogado, caso a operação requisite, e um link de acesso. Na videoconferência, os procedimentos formais mantêm-se pela leitura do ato, orientação e coleta da vontade. Segundo a assessoria jurídica do CNB/CF, o tabelião mantém o total poder sobre o ato virtual e, ao sinal de desconforto entre alguma das partes ou qualquer suspeita que coloque em risco a vontade atestada, a videoconferência poderá ser interrompida e os requerentes solicitados a comparecerem presencialmente em um Tabelionato.<sup>212</sup>

Os objetivos do e-Notariado são: interligar os notários, permitindo a prática de atos notariais eletrônicos, o intercâmbio de documentos e o tráfego de informações e dados; aprimorar tecnologias e processos para viabilizar o serviço notarial em meio eletrônico; implantar, em âmbito nacional, um sistema padronizado de elaboração de atos notariais eletrônicos, possibilitando a solicitação de atos, certidões e a realização de convênios com interessados; e implantar a Matrícula Notarial Eletrônica - MNE.<sup>213</sup>

Nesta plataforma os tabeliões poderão compartilhar cartões de assinatura, dialogar tecnicamente por ela; será permitido o intercâmbio de documentos, tráfego de informações, possibilitando o aprimoramento de tecnologia e aperfeiçoamento da atividade notarial.

Para a prática de Atos Notariais Eletrônicos são necessárias: videoconferência notarial para captação do consentimento das partes sobre os termos do ato jurídico; concordância expressada pelas partes com os termos do ato notarial eletrônico; assinatura digital pelas partes, exclusivamente através do e-Notariado; assinatura do Tabelião de Notas com a utilização de certificado digital ICP-Brasil; e, uso de formatos de documentos de longa duração com assinatura digital.<sup>214</sup>

Na videoconferência notarial haverá a identificação, a demonstração da capacidade e a livre manifestação das partes atestadas pelo tabelião de notas; o consentimento das partes e a concordância com a escritura pública; o objeto e o preço do negócio pactuado; a declaração da data e horário da prática do ato notarial; e a

---

<sup>212</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 82. Acesso em 20 ago. 2020.

<sup>213</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 24 jul. 2020.

<sup>214</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 24 jul. 2020.

declaração acerca da indicação do livro, da página e do tabelionato onde será lavrado o ato notarial.<sup>215</sup>

O Sistema de Atos Notariais Eletrônicos, e-Notariado, foi implementado e será mantido pelo Colégio Notarial do Brasil - Conselho Federal, CNB-CF. Para tanto, adotou as medidas operacionais necessárias, coordenando a implantação e o funcionamento dos atos notariais eletrônicos, emitindo certificados eletrônicos; estabeleceu critérios e normas técnicas para a seleção dos tabelionatos de notas autorizados a emitir certificados eletrônicos para a lavratura de atos notariais eletrônicos; estabeleceu normas, padrões, critérios e procedimentos de segurança referentes a assinaturas eletrônicas, certificados digitais e emissão de atos notariais eletrônicos e outros aspectos tecnológicos atinentes ao seu funcionamento.

O acesso ao e-Notariado é feito com assinatura digital, por certificado digital notariado, nos termos da MP n. 2.200-2/2001 (Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil)<sup>216</sup> ou, quando possível, por biometria. O certificado digital notariado é a identidade digital de uma pessoa física ou jurídica, identificada presencialmente por um notário a quem se atribui fé pública.<sup>217</sup>

A competência para a prática dos atos regulados no Provimento n. 100/2020 do Conselho Nacional de Justiça é absoluta e observará a circunscrição territorial em que o tabelião recebeu sua delegação, nos termos do artigo 9º da Lei n. 8.935/1994.<sup>218</sup>

Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.

Art. 9º O tabelião de notas não poderá praticar atos de seu ofício fora do Município para o qual recebeu delegação.<sup>219</sup>

O e-Notariado disponibiliza as seguintes funcionalidades: matrícula notarial eletrônica; portal de apresentação dos notários; fornecimento de certificados digitais

<sup>215</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento n. 100. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 24 jul. 2020.

<sup>216</sup> BRASIL. *Medida Provisória n. 2.200-2/2001, de 24 de agosto de 2001*. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2200-2.htm#:~:text=2200%2D2&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.200,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2200-2.htm#:~:text=2200%2D2&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.200,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 03 set. 2020.

<sup>217</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 24 jul. 2020.

<sup>218</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 24 jul. 2020.

<sup>219</sup> BRASIL. *Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: 24 jul. 2020.

notarizados e assinaturas eletrônicas notarizadas; sistemas para realização de videoconferências notariais para gravação do consentimento das partes e da aceitação do ato notarial; sistemas de identificação e de validação biométrica; assinador digital e plataforma de gestão de assinaturas; interconexão dos notários; ferramentas operacionais para os serviços notariais eletrônicos; Central Notarial de Autenticação Digital - CENAD; Cadastro Único de Clientes do Notariado - CCN; Cadastro Único de Beneficiários Finais - CBF; e, Índice Único de Atos Notariais - IU.<sup>220</sup>

Além disso, foi criado um módulo de correição *on-line*, para que o fiscal da atividade (Poder Judiciário) possa verificar se tais atos eletrônicos estão sendo praticados dentro das normas legais e administrativas. Desta forma, é permitido que desde o magistrado diretor do foro, da cidade mais distante, até a Corregedoria Nacional de Justiça possam controlar, identificar, fiscalizar esses atos praticados de forma eletrônica.<sup>221</sup>

Além disso, os notários, pessoalmente ou por intermédio do e-Notariado, devem fornecer meios tecnológicos para o acesso das informações exclusivamente estatísticas e genéricas à Administração Pública Direta, sendo-lhes vedado o envio e o repasse de dados, salvo disposição legal ou judicial específica.

O e-Notariado garante eficiência e segurança jurídica aos cidadãos brasileiros no meio digital. O uso da tecnologia deve ser direcionado para facilitar a vida do cidadão que procura os serviços públicos, aponta o ministro Humberto Martins, então Corregedor Nacional de Justiça. Os serviços prestados pelos cartórios brasileiros são públicos e devem acompanhar todo o processo de evolução tecnológica que vivenciamos, facilitando a vida das pessoas.<sup>222</sup>

Aguardada por cidadãos comuns e usuários corporativos, a autorização para a prática de atos digitais, buscada há tempos pelos notários brasileiros, não demorou a surtir efeitos na sociedade. Em apenas um mês de vigência, os atos de divórcios consensuais apresentaram crescimento de 18,7% entre os meses de maio e junho de

---

<sup>220</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 24 jul. 2020.

<sup>221</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *E-notariado: aspectos jurídicos e normativos do provimento n. 100/2020 do CNJ - ao vivo*. Transmitido ao vivo em 3 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jsCzb3qlQcQ>. Acesso em 13 ago. 2020.

<sup>222</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capada-revista-cartorios-com-voce/>. p. 76. Acesso em 20 ago. 2020.

2020, e o total de atos praticados na nova plataforma atingiu rapidamente a marca total de 5 mil. Em números absolutos, os divórcios consensuais passaram de 4.471 no mês de maio para 5.306 em junho de 2020, com crescimento registrado em 24 Estados brasileiros, com destaque para o Amazonas (133%), Piauí (122%), Pernambuco (80%), Maranhão (79%), Acre (71%), Rio de Janeiro (55%) e Bahia (50%). Apenas três unidades federativas não viram crescimento neste período: Amapá, Mato Grosso e Rondônia.<sup>223</sup>

Após meses de queda vertiginosa, em razão da pandemia que assola o mundo, atingindo o seu menor nível em décadas no mês de abril de 2020, a atividade econômica no Brasil também começou a dar sinais de recuperação. Justamente após a chegada dos atos eletrônicos. É o que mostram os números das transações imobiliárias realizadas pelos Cartórios de Notas do Brasil, que registraram um aumento de 16% em junho na comparação com o mês de maio de 2020, registrando o primeiro crescimento desde o início da pandemia no país. O aumento dos atos de compra de imóveis, e também os de cessões, doações e incorporações, coincide com a autorização nacional para que os atos notariais de escrituras públicas e procurações possam ser feitos de forma remota, por videoconferência por meio da plataforma única e-Notariado.<sup>224</sup>

Em números absolutos, as escrituras de compra e venda passaram de 62.459 no mês de maio de 2020 para 72.324 em junho do mesmo ano, com crescimento registrado em 23 Estados brasileiros, com destaque para o Amapá (100%), Amazonas (60%), Maranhão (40%), Sergipe (39%), Rio de Janeiro (27%) e Espírito Santo (27%). Apenas quatro unidades federativas não viram crescimento neste período: Acre, Alagoas, Paraíba e Pernambuco. A demanda, tão aclamada como solução à continuidade dos serviços notariais durante as medidas de isolamento social devido ao coronavírus, já carregava consigo um histórico de tratativas entre o Notariado e o Poder Judiciário, uma vez que até então a atividade notarial ainda não dispunha de soluções completas para a lavratura de atos eletrônicos. A adaptação do modelo proposto inicialmente e o diálogo cooperativo entre as entidades envolvidas destravou

---

<sup>223</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 76. Acesso em 20 ago. 2020.

<sup>224</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 76. Acesso em 20 ago. 2020.

o projeto que permitiu à sociedade usufruir dos serviços notariais em meio digital com a mesma segurança daqueles realizados fisicamente.<sup>225</sup>

Para a presidente do CNB/CF, Giselle de Barros, o Provimento n. 100/2020 do Conselho Nacional de Justiça, veio para reafirmar o papel do notariado no século XXI. A unidade e padronização de um ambiente único em nível nacional é de extrema importância para garantir a segurança jurídica do ato notarial e, por isso, a publicação do Provimento pela Corregedoria Nacional de Justiça é um marco histórico, não apenas por sua inovação e impacto, mas por estender-se além da pandemia, conclui. Para o juiz auxiliar do Conselho Nacional de Justiça, o acesso gratuito à plataforma e-Notariado, assim como o fornecimento de assinaturas digitais notarizadas, a possibilidade de correção *on-line* por órgãos do Poder Judiciário, tudo aliado à expertise dos notários brasileiros, não deixam dúvidas de que o Provimento n. 100/2020 da Corregedoria Nacional de Justiça inaugura uma nova etapa na forma de prestação do serviço extrajudicial brasileiro.<sup>226</sup>

A revolução que a norma nacional traz para a atividade foi saudada por especialistas de diferentes setores da sociedade brasileira. A rigor, o Provimento n. 100, do CNJ, constitui um dos maiores avanços positivos, na eliminação de burocracia, e na racionalização de trabalho, facilitando a vida dos usuários, sem prejuízo da manutenção da fé pública, circunstância que representa revolucionária vantagem ao regulamentar o uso de instrumentos tecnológicos, explica o desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) Márcio Martins. Para o desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) Marcelo Rodrigues é importante a sociedade entender que os atos eletrônicos estão plenamente equiparados aos atos presenciais em seus efeitos. A segurança jurídica é garantida pela plataforma e-Notariado com um reforço em camadas tecnológicas criadas e pensadas exclusivamente para a prática notarial e sua fé pública.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 77. Acesso em 21 ago. 2020.

<sup>226</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 77. Acesso em 21 ago. 2020.

<sup>227</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 79. Acesso em 21 ago. 2020.

### 3.1.1 Da importância dos atos notariais eletrônicos

Para facilitar a unicidade e rastreabilidade da operação eletrônica praticada na plataforma e-Notariado, instituiu-se a Matrícula Notarial Eletrônica – MNE. Ela serve como chave de identificação individualizada, pois possui vinte e quatro dígitos, organizados em seis campos. O primeiro campo (CCCCCC) será constituído de seis dígitos, identificará o Código Nacional de Serventia (CNS), atribuído pelo Conselho Nacional de Justiça, e determinará o tabelionato de notas onde foi lavrado o ato notarial eletrônico. O segundo campo (AAAA), separado do primeiro por um ponto, será constituído de quatro dígitos e indicará o ano em que foi lavrado o ato notarial. O terceiro campo (MM), separado do segundo por um ponto, será constituído de dois dígitos e indicará o mês em que foi lavrado o ato notarial. O quarto campo (DD), separado do terceiro por um ponto, será constituído de dois dígitos e indicará o dia em que foi lavrado o ato notarial. O quinto campo (NNNNNNNN), separado do quarto por um ponto, será constituído de oito dígitos e conterá o número sequencial do ato notarial de forma crescente ao infinito. O sexto e último campo (DD), separado do quinto por um hífen, será constituído de dois dígitos e conterá os dígitos verificadores, gerados pela aplicação do algoritmo Módulo 97 Base 10, conforme Norma ISO 7064:2003.<sup>228</sup>

Com isso, qualquer ato notarial efetuado na Plataforma e-Notariado poderá ser rastreado. *Mutatis mutandis*, é a digital do ato eletrônico. Com base nessa matrícula notarial eletrônica poderá ser identificado quem praticou o ato, quando foi praticado, em qual serventia extrajudicial foi praticado, qual é o teor do ato; enfim, foi parametrizado dentro de normas avançadas de taxinomia para que se possa identificar cada ato notarial eletrônico.<sup>229</sup>

O sistema e-Notariado está disponível vinte e quatro horas por dia, ininterruptamente, ressalvados os períodos de manutenção do sistema. Suas manutenções programadas serão sempre informadas com antecedência mínima de vinte e quatro horas e realizadas, preferencialmente, entre 0h de sábado e 22h de domingo, ou entre 0h e 6h, dos demais dias da semana. A consulta aos dados e

---

<sup>228</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 12. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 13 ago. 2020.

<sup>229</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *E-notariado: aspectos jurídicos e normativos do provimento n. 100/2020 do CNJ - ao vivo*. Transmitido ao vivo em 3 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jsCzb3qIQcQ>. Acesso em 13 ago. 2020.

documentos do sistema e-Notariado estará disponível por meio do link <http://www.e-notariado.org.br/consulta>. Para a sua consulta será exigido o cadastro no sistema.<sup>230</sup>

A impressão do ato notarial eletrônico contém a chave de acesso e QR Code para consulta e verificação da autenticidade do ato notarial na Internet.<sup>231</sup>

Os atos notariais eletrônicos reputam-se autênticos e detentores de fé pública, como previsto na legislação processual. Os atos notariais celebrados por meio eletrônico produzirão os efeitos previstos no ordenamento jurídico quando observarem os requisitos necessários para a sua validade, estabelecidos em lei e no provimento n. 100 do Conselho Nacional de Justiça. As partes comparecentes ao ato notarial eletrônico aceitam a utilização da videoconferência notarial, das assinaturas eletrônicas notariais, da assinatura do tabelião de notas e, se aplicável, biometria recíprocas. A identificação, o reconhecimento e a qualificação das partes, de forma remota, será feita pela apresentação da via original de identidade eletrônica e pelo conjunto de informações a que o tabelião teve acesso, podendo utilizar-se, em especial, do sistema de identificação do e-Notariado, de documentos digitalizados, cartões de assinatura abertos por outros notários, bases biométricas públicas ou próprias, bem como, a seu critério, de outros instrumentos de segurança.<sup>232</sup>

Ao tabelião de notas da circunscrição do imóvel ou do domicílio do adquirente compete, de forma remota e com exclusividade, lavrar as escrituras eletronicamente, por meio do e-Notariado, com a realização de videoconferência e assinaturas digitais das partes. Quando houver um ou mais imóveis de diferentes circunscrições no mesmo ato notarial, será competente para a prática de atos remotos o tabelião de quaisquer delas. Estando o imóvel localizado no mesmo estado da federação do domicílio do adquirente, este poderá escolher qualquer tabelionato de notas da unidade federativa para a lavratura do ato (entende-se por adquirente, nesta ordem, o comprador, a parte que está adquirindo direito real ou a parte em relação à qual é reconhecido crédito).<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>231</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>232</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>233</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

Ao tabelião de notas da circunscrição do fato constatado ou, quando inaplicável este critério, ao tabelião do domicílio do requerente compete lavrar as atas notariais eletrônicas, de forma remota e com exclusividade por meio do e-Notariado, com a realização de videoconferência e assinaturas digitais das partes. A lavratura de procuração pública eletrônica caberá ao tabelião do domicílio do outorgante ou do local do imóvel, se for o caso.<sup>234</sup>

A comprovação do domicílio, em qualquer das hipóteses do provimento n. 100 do Conselho Nacional de Justiça, será realizada, em se tratando de pessoa jurídica ou ente equiparado, pela verificação da sede da matriz, ou da filial em relação a negócios praticados no local desta, conforme registrado nos órgãos de registro competentes. Em se tratando de pessoa física, pela verificação do título de eleitor, ou outro domicílio comprovado. Na falta de comprovação do domicílio da pessoa física, será observado apenas o local do imóvel, podendo ser estabelecidos convênios com órgãos fiscais para que os notários identifiquem, de forma mais célere e segura, o domicílio das partes.<sup>235</sup>

Outra novidade é a Central Notarial de Autenticação Digital (CENAD), que consiste em uma ferramenta para os notários autenticarem os documentos digitais, com base em seus originais, que podem ser em papel ou natos-digitais.

A desmaterialização (processo de reprodução ou conversão de fato, ato, documento, negócio ou coisa, produzidos ou representados originalmente em meio não digital, para o formato digital), será realizada por meio da CENAD nos seguintes documentos: na cópia de um documento físico digitalizado, mediante a conferência com o documento original ou eletrônico; e em documento híbrido.<sup>236</sup>

Após a conferência do documento físico, o notário poderá expedir cópias autenticadas em papel ou em meio digital. As cópias eletrônicas oriundas da digitalização de documentos físicos serão conferidas na CENAD. A autenticação notarial gerará um registro na CENAD, que conterá os dados do notário ou preposto que o tenha assinado, a data e hora da assinatura e um código de verificação (hash),

---

<sup>234</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 20. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>235</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 21. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>236</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 22. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

que será arquivado. O interessado poderá conferir o documento eletrônico autenticado pelo envio desse mesmo documento à CENAD, que confirmará a autenticidade por até cinco anos.<sup>237</sup>

Compete, exclusivamente, ao tabelião de notas: a materialização, a desmaterialização, a autenticação e a verificação da autoria de documento eletrônico; autenticar a cópia em papel de documento original digitalizado e autenticado eletronicamente perante outro notário; reconhecer as assinaturas eletrônicas apostas em documentos digitais; e realizar o reconhecimento da firma como autêntica no documento físico, devendo ser confirmadas, por videoconferência, a identidade, a capacidade daquele que assinou e a autoria da assinatura a ser reconhecida.<sup>238</sup>

O tabelião arquivará o trecho da videoconferência em que constar a ratificação da assinatura pelo signatário com expressa menção ao documento assinado, observados os requisitos previstos no parágrafo único do art. 3º do Provimento n. 100 do CNJ. A identidade das partes será atestada remotamente pela apresentação da via original de identidade eletrônica e pelo conjunto de informações a que o tabelião teve acesso, podendo utilizar-se, em especial, do sistema de identificação do e-Notariado, de documentos digitalizados, cartões de assinatura abertos por outros notários, bases biométricas públicas ou próprias, bem como, a seu critério, de outros instrumentos de segurança.<sup>239</sup>

Em todas as escrituras e procurações em que haja substabelecimento ou revogação de outro ato deverá ser devidamente informado o notário, livro e folhas, número de protocolo e data do ato substabelecido ou revogado.<sup>240</sup>

Deverá ser consignado em todo ato notarial eletrônico de reconhecimento de firma por autenticidade que a assinatura foi aposta no documento, perante o tabelião, seu substituto ou escrevente, em procedimento de videoconferência.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 22. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>238</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 23. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>239</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 23. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>240</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 24. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>241</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 25. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

Outros atos eletrônicos poderão ser praticados com a utilização do sistema e-Notariado, observando-se as disposições gerais do provimento.<sup>242</sup>

Assim, a tecnologia que veio garantir eficiência e segurança jurídica aos cidadãos brasileiros no meio digital é a plataforma e-Notariado, conforme o Provimento n. 100/2020, que iniciou a migração dos serviços notariais para o meio eletrônico.

A inovação proporcionada pela chegada do e-Notariado ao balcão digital dos Tabelionatos de Notas também foi comemorada pelo mercado. O ato notarial híbrido, previsto no artigo 30 do Provimento n. 100/2020, traz diversos benefícios para setores especiais da economia, como o imobiliário. A medida permite, por exemplo, que imobiliárias mantenham um processo de trabalho muito mais rápido e com redução de custos com a assinatura online, mesmo que o cliente opte por assinar sua escritura de compra e venda de forma presencial. O mercado imobiliário já englobava soluções tecnológicas em seus processos. As reuniões já eram feitas por videoconferência, a documentação já era enviada por e-mail e faltava apenas a concretização de uma percepção do próprio setor, a de que assinaturas em papel também poderiam ser transferidas para um ambiente virtual, afirma José Viana, presidente do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (Creci/SP).<sup>243</sup>

De acordo com o presidente da maior imobiliária digital do Brasil, Vicente Batista, a empresa já atua em conjunto com tabeliães que utilizam o e-Notariado, e que com o Provimento n. 100/2020, a empresa pretende avançar ainda mais nas medidas adotadas no dia a dia e que garantem agilidade nas etapas do processo de compra e venda de um imóvel. O contrato já contemplava essa possibilidade, dado que os Cartórios com os quais a imobiliária trabalha já utilizavam os atos eletrônicos nos Estados que tinham regulamentação, mesmo antes do aumento do seu escopo em razão da decisão do CNJ. Consultores de negócios, que oferecem apoio a

---

<sup>242</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 100*. Artigo 26. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em 25 jul. 2020.

<sup>243</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capada-revista-cartorios-com-voce/>. p. 80. Acesso em 21 ago. 2020.

compradores e vendedores, utilizam a ferramenta do e-Notariado e estão familiarizados com o programa.<sup>244</sup>

O desempenho das imobiliárias nos últimos anos é prova que o consumidor brasileiro não só aceitou, como cada vez mais prefere esse tipo de solução, que é mais eficiente, rápida, barata e, como um todo, atende melhor as necessidades de cada um. A tecnologia permite oferecer essa experiência melhor, mais segura e ágil para os clientes.<sup>245</sup>

### 3.1.2 Serviços notariais em meio eletrônico em outros países

A migração dos serviços notariais para o meio eletrônico não é uma realidade enfrentada somente no Brasil, mas também um desafio para outros países que adotam o modelo de direito do sistema latino. Desde sistemas avançados, que já fazem parte do cotidiano das unidades, até módulos que engatinham na transformação de processos presenciais em ações digitais, cada país vem buscando soluções para a prestação de serviços em ambiente virtual. Desde 2017, o Conselho Superior de Notários do Canadá (CNS) permite a utilização de videoconferência para atendimento por notários, mas ainda havia a necessidade da assinatura presencial, principalmente em atos como o testamento, que necessita da presença de testemunhas para ser efetivado. Esta realidade foi alterada, quando no começo de abril de 2020, a ministra da Justiça do Canadá, Sonia Bel, publicou um decreto ministerial para permitir que os notários fizessem a lavratura remota de todos os atos notariais. O sistema canadense, porém, é estruturado por diferentes módulos e ferramentas que, juntas, possibilitam o ato *online*, diferentemente da plataforma e-Notariado, que congrega todas as funcionalidades em um único ambiente. Sonia Bel explica que alguns notários não recebem mais clientes, principalmente aqueles que tinham grande fluxo de assinaturas de escrituras de compra e venda de imóveis e, por isso, dependiam da regulamentação dos atos por videoconferências para se manterem ativos. A presidente da Câmara de Notários de Québec, Hélène Potvin, diz que o contexto em que estamos atualmente nos leva a ver as coisas de outros

---

<sup>244</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 80. Acesso em 21 ago. 2020.

<sup>245</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 81. Acesso em 21 ago. 2020.

ângulos, a sermos ágeis, criativos e, ao mesmo tempo, ter um grande senso de responsabilidade. Por isso é preciso garantir que serviços de qualidade sejam oferecidos o tempo todo pelos notários ao público, para sua maior proteção.<sup>246</sup>

Na Europa, o notariado da Estônia também regulamentou a realização de todos os atos notariais por meio da plataforma unificada *e-Notary 3*, gerida pela Câmara de Notários do País. Lançada em fevereiro de 2020, a plataforma encontrava-se em um processo de integração com as embaixadas do país (principais usuários de serviços notariais na Estônia). Desde abril de 2020, todos os atos passaram a ser disponibilizados no ambiente virtual, com exceção de casamentos e divórcios. A presidente da Câmara de Notários da Estônia, Tallinn Merle Saar-Johanson, explica que a regulamentação apenas acelerou um processo inevitável, onde logo os atos notariais *online* perpetuarão. A sociedade aceitou muito bem a possibilidade de assinar sua escritura de compra e venda, sua procuração ou outro ato necessário, de forma remota. O tabelião, caso não se sinta confortável durante a videoconferência, poderá cancelar a sessão e convocar a presença física da pessoa, explica Saar-Johanson. Conclui que o ato remoto fornecerá às pessoas a oportunidade de executar uma ampla gama de ações de maneira rápida e conveniente, além dos diversos benefícios que trará às empresas nacionais e multinacionais que fazem negócios na Estônia. Para solicitar atos *online* o requerente precisa comparecer a um tabelionato local e solicitar seu certificado digital, com a verificação de sua identidade por meio de um sistema de autenticação biométrico e facial.<sup>247</sup>

Na Bélgica, a solução encontrada foi a utilização e divulgação de um sistema de videoconferência, criado em maio de 2019, em que notário e requerente se encontram para a leitura do ato e orientações jurídicas. A assinatura, porém, ocorre por meio de uma procuração digital, em que o usuário, impossibilitado de comparecer ao tabelionato, autoriza sua representação por um conhecido durante o encontro com o tabelião pela chamada de vídeo. O presidente da Federação Real de Notários Belgas (Fednot), Philippe Bosseler, explica que o sistema desenvolvido no ano de 2019 faz parte de um programa que tenta, aos poucos, trazer o notariado ao ambiente

---

<sup>246</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 89. Acesso em 05 set. 2020.

<sup>247</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 89. Acesso em 05 set. 2020.

virtual e contribuir com projetos ambientais que visam digitalizar documentos e utilizar cada vez menos papéis. Os notários devem observar e participar constantemente no avanço da segurança jurídica nos níveis de tecnologia da informação e nos ambientes digitais. Explica Bosseler que, com a ajuda do notariado, os cidadãos poderão se beneficiar de todas as garantias legais proporcionadas pelo mundo digital.

Em países nos quais a regulamentação completa de atos *online* ainda não foi aceita, soluções virtuais tentam contornar a dura realidade de serventias impossibilitadas de realizarem seus trabalhos.<sup>248</sup>

O sistema RNP Digital (Registro Nacional de Pessoas) na Costa Rica, voltado para a solicitação e orientação de serviços do governo, passou a contar em junho de 2020 com o módulo Janela Virtual, em que cidadãos também podem solicitar a emissão de algumas escrituras, como certificado de posse de imóvel e inventários.<sup>249</sup>

Honduras e Haiti também utilizam sistemas e estruturas já desenvolvidas pelos governos locais para dar alternativas a alguns atos que possam se utilizar das credenciais já validadas para a emissão de alguns atos notariais.<sup>250</sup>

### **3.2 O papel do serviço registral para o avanço na regularização fundiária urbana**

As principais atribuições de ordenação e controle da atividade urbanística são competência do Poder Público local, no entanto, não é excesso do legislador a utilização de outras ferramentas destinadas à promoção da legalidade urbana. Entre tais instrumentos, a lei erigiu o Registro de Imóveis. Nesse contexto, maior força é atribuída ao procedimento de qualificação registral, o qual deixa de ser mero exame negocial, para assumir ares de essencialidade no âmbito do desenvolvimento urbano. A função urbanística do registro de imóveis implica um segundo controle, que é

---

<sup>248</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 89. Acesso em 05 set. 2020.

<sup>249</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 89. Acesso em 05 set. 2020.

<sup>250</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capa-da-revista-cartorios-com-voce/>. p. 89. Acesso em 05 set. 2020.

indireto, mas fundamental para a afirmação de uma cidade estruturada, com aptidão ao desenvolvimento sadio.<sup>251</sup>

Especificamente sobre a participação do registrador imobiliário na Política Pública Urbanística para a Reurb, os registros da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária aprovado serão requeridos diretamente ao Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da situação do imóvel<sup>252</sup>. Desta forma, surgem os efeitos jurídicos do registro público: a) constitutivo (sem o registro o direito não nasce); b) comprobatório (o registro prova a existência e a veracidade do ato ao qual reporta); e c) publicitário (o ato registrado é acessível ao conhecimento de todos, interessados e não interessados).<sup>253</sup>

Outro ponto fulcral a ser explanado, diz respeito às inovações tecnológicas que vêm corroborar para a solução dos vetustos problemas que sempre assolaram a sociedade.

O século XXI tem sido o cenário de transformações profundas e diferentes aflições para a humanidade. A Revolução Digital e os prospectos da Quarta Revolução Industrial, integrando o físico e o virtual, o humano e o mecânico, descortinam um mundo de promessas, desafios e riscos.<sup>254</sup>

Para suplantar os entraves e problemas, os profissionais dos serviços judiciais e extrajudiciais unem forças para implementar plataformas digitais para agilizar procedimentos, aumentar a segurança jurídica e solucionar barreiras burocráticas. Neste tópico, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), alcança tecnologia de países desenvolvidos do chamado primeiro mundo, e viabiliza acesso à toda sociedade brasileira.

---

<sup>251</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. A função urbanística do registro de imóveis na inscrição de construções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (Online), Brasília, v. 7, n. 2, 2017 p. 90. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4734/pdf>. Acesso em: 01 nov. 2018.

<sup>252</sup> BRASIL. *Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 01 nov. 2018.

<sup>253</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 5.

<sup>254</sup> BARROSO. Luis Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019. p. 1299.

Para o aperfeiçoamento e o nivelamento dos serviços de cartórios de notas e registros do país, a Corregedoria Nacional de Justiça tem por atribuições coordenar e acompanhar a atividade correcional do Poder Judiciário no serviço extrajudicial; expedir atos normativos sobre as atividades dos serviços notariais e de registro (atividade de regulação); atuar como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico, bem como receber reclamações e denúncias relativas aos serviços judiciais auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro (atividade correcional). Dentro da Corregedoria Nacional, o órgão que atua diretamente nas ações relacionadas ao serviço extrajudicial é a Coordenadoria de Gestão dos Serviços Notariais e de Registro (Portaria n. 53, de 15 de outubro de 2020), cujo trabalho está organizado em quatro eixos, a saber:<sup>255</sup>

1. Processual – cuidar dos processos da competência da Corregedoria Nacional de Justiça relacionados com os assuntos do foro extrajudicial.
2. Agente Regulador – regular o ONR na atividade de implementar e operar o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, um projeto desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça para implantar no país o serviço de registro de imóveis por meios eletrônicos.
3. Fiscalização e Regulação – promover a organização dos serviços notariais e de registro, a orientação da fiscalização das atividades extrajudiciais pelos tribunais e o aprimoramento, padronização e nivelamento das atividades dos serviços de notas e registros nas unidades federativas.
4. Institucional – gerenciar os seguintes projetos e programas especiais da Corregedoria:
  - Apostila da Haia
  - Gestão Documental do Foro Extrajudicial (*e-Folium*)
  - Colégio de Corregedores
  - Fórum de Assuntos Fundiários
  - Renda mínima

---

<sup>255</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Extrajudicial*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/extrajudicial/>. Acesso em 07 dez. 2020.

- Justiça Aberta
- Desjudicialização
- Conciliação e Mediação nas unidades de serviços notariais e registrais
- Subregistro Civil
- Regularização Fundiária.<sup>256</sup>

### 3.2.2 Do Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico (ONR)

O Conselho Nacional de Justiça considerando que o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) é entidade integrada exclusivamente por titulares de delegação e por responsáveis pelos expedientes vagos dos serviços de imóveis, os quais estão a ele vinculados por força da lei, visando a implementação e operação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, por meio de plataformas para o funcionamento do registro eletrônico de modo compartilhado, resolveu baixar o Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020.<sup>257</sup>

Este Provimento disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico.

Conforme o artigo 1º do Provimento 109 do Conselho Nacional de Justiça, o serviço público de registro de imóveis eletrônico é regido pelos princípios que disciplinam a administração pública em geral e os serviços públicos delegados, em especial, os princípios da legalidade, integridade, impessoalidade, moralidade, representatividade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público, eficiência, segregação de funções, segurança, adequação, regularidade, continuidade, atualidade, generalidade, publicidade, autenticidade e cortesia na prestação dos serviços.<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Extrajudicial*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/extrajudicial/> Acesso em 07 dez. 2020.

<sup>257</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020*. Disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>258</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020*. Disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico. Artigo 1º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>. Acesso em: 21 dez. 2020.

O órgão da Corregedoria Nacional de Justiça, Agente Regulador, terá como atribuições: regular as atividades relacionadas à implementação e à operação do SREI pelo ONR; propor diretrizes para o funcionamento do ONR; formular propostas ao planejamento estratégico do ONR, sempre visando atingir os seus fins estatutários; aprovar as diretrizes nacionais e monitorar a execução do planejamento estratégico do ONR; zelar pelo cumprimento do estatuto do ONR e pelo alcance de suas finalidades para as quais foi instituído; avaliar e, se for o caso, aprovar as minutas de Instruções Técnicas de Normalização (ITN) aplicáveis ao SREI propostas pelo ONR; homologar o Regimento Interno do ONR; disciplinar os requisitos e homologar os nomes que sejam propostos para candidatura aos órgãos diretivos do ONR, inclusive para o Comitê de Normas Técnicas, a fim de zelar pelo cumprimento de seus fins estatutários e objetivos legais, segundo as exigências que sejam estabelecidas em ato próprio proposto pela Câmara de Regulação; participar da elaboração dos indicadores estatísticos pertinentes à atividade registral imobiliária, zelando sempre pela aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, quando for o caso; regular as atividades do ONR, quando necessário, por meio de atos próprios propostos pela Câmara de Regulação, sempre com o objetivo de zelar pelo cumprimento dos seus fins estatutários e para o estrito cumprimento das finalidades legais do ONR; aperfeiçoar, implementar e zelar pela aplicação do projeto SREI especificado e aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Recomendação n. 14/2014; aprovar as alterações estatutárias e regimentais do ONR; elaborar e aprovar o Regimento Interno próprio do Agente Regulador; e responder a consultas concernentes à adequada interpretação do Estatuto do ONR.<sup>259</sup>

Sobre a sustentabilidade do ONR, aos Oficiais de Registro de Imóveis titulares de delegação será facultado aderir a uma contribuição voluntária, na condição de contribuinte-cotista optante, destinada ao financiamento de sistemas e plataformas compartilhadas, na forma estabelecida por ato próprio da Câmara de Regulação do Agente Regulador, salvo disposição legal diversa. Os interinos responsáveis pelo expediente das unidades vagas são tidos como contribuintes-cotistas necessários, e participarão do financiamento de sistemas e plataformas desenvolvidos pelo ONR,

---

<sup>259</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020*. Disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico. Artigo 4º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>. Acesso em: 21 dez. 2020.

enquanto perdurar a vacância com a reversão do exercício do serviço da unidade para o Poder Público.<sup>260</sup>

Ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), assim como às Centrais Eletrônicas Regionais de Serviços Eletrônicos Compartilhados coordenadas pelo ONR, é vedado cobrar aos usuários do serviço público delegado valores, a qualquer título e sob qualquer pretexto, pela prestação de serviços eletrônicos relacionados com a atividade dos registradores de imóveis, inclusive pela intermediação dos próprios serviços.<sup>261</sup>

O Agente Regulador funcionará por meio dos seguintes órgãos internos: Secretaria Executiva; Câmara de Regulação; e Conselho Consultivo. A Corregedoria Nacional de Justiça instalou, em novembro de 2020, a Câmara de Regulação e o Conselho Consultivo do Agente Regulador do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), órgão que submeterá decisões à Corregedoria Nacional de Justiça, com apoio técnico dos dois colegiados.

Instalar o ONR e disponibilizar o SREI é tema que faz parte de diretrizes estratégicas propostas para as Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e Distrito Federal para o ano de 2021. Estas deverão assegurar a implementação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis em todas as unidades de serviços imobiliários do Brasil pelo Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis. Bem como seu funcionamento em plataforma única, com acesso universal, conforme as diretrizes legais.

Celso Campilongo, professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), que fará parte, inicialmente, do Conselho Consultivo, declara que a economia moderna não opera com base na simples palavra, como ocorria antigamente. A exigência é muito maior e demanda confiança na moeda, no crédito, nas leis, nos contratos e nas instituições, além de simplicidade, certeza e rapidez das operações. Os negócios imobiliários são realizados, boa parte das vezes, entre

---

<sup>260</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020*. Disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico. Artigo 13. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>. Acesso em: 21 dez. 2020.

<sup>261</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020*. Disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico. Artigo 18. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>. Acesso em: 21 dez. 2020.

estranhos que nunca se viram antes e, provavelmente, nunca voltarão a se ver. A implantação do sistema de registro imobiliário eletrônico pode contribuir, barbaramente, para a expansão da confiança e, conseqüentemente, da circulação de bens e garantias dos negócios, mesmo nessas condições de elevada impessoalidade. O que importa são as garantias jurídicas – em termos probatórios, de fé pública, de apego à legalidade, de observância da técnica adequada, de preservação da publicidade documental ao longo do tempo e da cadeia de registros, dentre outras características, que o registrador imobiliário pode oferecer. E, agora, em inédita articulação nacional. Estamos diante da possibilidade de dar um relevante salto institucional. Uma verdadeira evolução no Direito Registral Imobiliário brasileiro, declara Celso Campilongo<sup>262</sup>. Sobre a previsão para início dos trabalhos explica que, na prática o ONR já começou a funcionar: “tem diretoria eleita e estatutos aprovados. Sua tarefa, a partir de agora, é implementar e operar o SREI, sob a regulação e supervisão do Agente Regulador”.<sup>263</sup>

A Corregedora Nacional de Justiça, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, considerando o disposto no artigo 76, § 4º, da Lei Federal n. 13.465/2017, com base na Portaria CNJ n. 181, de 16 setembro de 2020, baixou a Portaria n. 53 (de 15 de outubro de 2020); que disciplina o funcionamento da Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro, no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça.<sup>264</sup>

### 3.2.3 Do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)

Nas disposições finais e transitórias da Lei n. 13.465/2017, o artigo 76 trata sobre o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) que será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> CARTÓRIOS COM VOCÊ. n. 22, ano 5, jul./set. 2020. ANOREG BR. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/12/CcV-22-para-web-editado.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

<sup>263</sup> CARTÓRIOS COM VOCÊ. n. 22, ano 5, jul./set. 2020. ANOREG BR. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/12/CcV-22-para-web-editado.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

<sup>264</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portaria n. 53, de 15 de outubro de 2020*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3523>. Acesso em: 23 jan. 2021.

<sup>265</sup> BRASIL. *Lei n. 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: 20 dez. 2020.

A Lei n. 11.977/2009, já tratava do Registro Eletrônico, quando em seus artigos 37 e seguintes regia que os serviços de registros públicos de que trata a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituiriam o sistema de registro eletrônico.<sup>266</sup>

Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento.

Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deveriam ter sido inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação da Lei n. 11.977/2009. E os atos praticados e documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Serão definidos em regulamento os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37 da Lei n. 11.977/2009, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo Federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei n. 13.097, de 2015).<sup>267</sup>

O Conselho Nacional de Justiça regulamentou, através do Provimento n. 89, de 18 de dezembro de 2019, o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações

---

<sup>266</sup> BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 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/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 13 ago. 2020.

<sup>267</sup> BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 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/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 20 dez. 2020.

do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR.<sup>268</sup>

Indigitado Provimento, então, institui, primeiramente, o Código Nacional de Matrícula (CNM), que corresponderá à numeração única de matrículas imobiliárias em âmbito nacional e será constituído de quinze dígitos, organizados em quatro campos obrigatórios, observada a estrutura CCCCC.L.NNNNNNN-DD, assim distribuídos:

I – o primeiro campo (CCCCC) será constituído de 5 (cinco) dígitos e identificará o Código Nacional da Serventia (CNS), atribuído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e determinará a unidade de registro de imóveis onde o imóvel está registrado;

II – o segundo campo (L), separado do primeiro por um ponto, será constituído de 1 (um) dígito e indicará com o algarismo 2 tratar-se de registro no Livro n. 2 - Registro Geral;

III – o terceiro campo (NNNNNNN), separado do segundo por um ponto, será constituído de 7 (sete) dígitos e determinará o número de ordem da matrícula no Livro n. 2 a que se refere o art. 176, inciso II, da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e

IV – o quarto campo (DD), separado do terceiro por um hífen, será constituído de 2 (dois) dígitos e conterà os dígitos verificadores, gerados pela aplicação do algoritmo Módulo 97 Base 10, conforme Norma ISO 7064:2003.<sup>269</sup>

Em seguida, o Provimento n. 89 explana qual o escopo do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, dizendo que este tem como objetivo a universalização das atividades de registro público imobiliário, a adoção de governança corporativa das

---

<sup>268</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>269</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Artigo 2º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

serventias de registros de imóveis e a instituição do sistema de registro eletrônico de imóveis previsto no artigo 37 da Lei n. 11.977/2009.<sup>270</sup>

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis garantirá a segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço público de registro de imóveis, promovendo a interconexão das serventias.<sup>271</sup>

Na interconexão de todas as unidades do serviço de registro de imóveis, o SREI deve prever a interoperabilidade das bases de dados, permanecendo tais dados nas serventias de registro de imóveis sob a guarda e conservação dos respectivos oficiais.

São elementos do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI: o registro imobiliário eletrônico; os repositórios registrais eletrônicos formados nos escritórios de registro de imóveis para o acolhimento de dados e para o armazenamento de documentos eletrônicos; os serviços destinados à recepção e ao envio de documentos e títulos em formato eletrônico para o usuário que fez a opção pelo atendimento remoto, prestados pelo SAEC e pelas centrais de serviços eletrônicos compartilhados nos estados e no Distrito Federal; os serviços de expedição de certidões e de informações, em formato eletrônico, prestados aos usuários presenciais e remotos; o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário e a administração pública.<sup>272</sup>

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI será implementado e operado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico– ONR.

---

<sup>270</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Artigo 8º *caput*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>271</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Artigo 8º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>272</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Artigo 8º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

São integrantes do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, sob coordenação do ONR: os oficiais de registro de imóveis de cada estado e do Distrito Federal; o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado - SAEC, de âmbito nacional; as centrais de serviços eletrônicos compartilhados, criadas pelos respectivos oficiais de registro de imóveis em cada Estado e no Distrito Federal, mediante ato normativo da Corregedoria-Geral de Justiça local.<sup>273</sup>

O acesso da administração pública federal às informações do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI se operacionaliza através do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER. O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR deverá estruturar, através do SAEC, a interconexão do SREI com o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER).<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Artigo 9º. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>274</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Artigo 28. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: 20 dez. 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nossas considerações finais obrigatório fazer um balanço crítico de tudo que foi exposto nesta dissertação.

Inicialmente, tratamos dos problemas de origem social identificados no que diz respeito a necessidade da regularização fundiária urbana. Sobre estes, constatamos ser de extrema dificuldade sua solução, posto que tais problemas datam das origens da civilização. Verificamos que o princípio da dignidade da pessoa humana (que visa a assegurar condições mínimas para uma vida digna, que é um padrão do inegociável, sendo o menor grau do que se deve à sociedade) não é atendido.

Vimos que fatores como o exagerado crescimento populacional urbano em curto lapso temporal, os fenômenos da mobilidade populacional e da mobilidade pendular; a ausência de um trabalho decente (diretamente relacionado à dignidade e condição de cidadão); a ausência de função social da propriedade; a ausência de bem-estar para habitantes de áreas informais; a irregularidade na ocupação de terras; a constante formação de novos núcleos urbanos informais; a gentrificação; dentre outros fatores, influenciam as políticas urbano-metropolitanas referentes à infraestrutura urbana e social e dificultam a consolidação das pessoas em moradias dignas.

Verificamos que a gentrificação, por exemplo, expressa um processo social, econômico e espacial que vai além da saída de moradores ocasionada pelas forças do capital, ou ainda da reforma de espaços físicos na cidade. A crítica a ser feita à Lei de Regularização Fundiária é que ela pouco se preocupou com a pós-titulação; nem se preocupou com o efeito da gentrificação na regularização urbana de interesse social. Com isso, a população carente, uma vez regularizada a área, pelo elevado custo de permanecer no local, acaba por alienar os seus títulos de propriedades ou posses, e migrar, formando novas moradias precárias. Vislumbra-se que se não houver um projeto de pós-titulação, que seja integrado ao projeto de regularização fundiária urbana, para que haja o convencimento de que as pessoas hipossuficientes não possam alienar os seus títulos, fatalmente ocorrerá a gentrificação.

Foi apontada como uma possível solução, um programa de empregabilidade, um sistema de cooperativismo, um projeto para elevar a renda das pessoas para gerar o efeito reverso da gentrificação. Outra forma de buscar uma solução é uma legislação

nacional estabelecendo diretrizes, possibilidades e instrumentos que possam ser utilizados para minimizar esse problema.

Passado o item mais preocupante da dissertação, por tratar de problemas não solucionados, os entraves a seguir apontados passam a ter menos dificuldade para sua superação.

Em um segundo momento do capítulo um, passamos a tratar sobre os problemas apontados como de origem registral. Os pontos principais eram: a) reclamações que dizem respeito a cobrança de emolumentos que poderiam inviabilizar a lavratura de escrituras e seus respectivos registros; e, b) a exigência de documentos, que alegam ser em excesso para que seja concluído o ato notarial e registral. Para o primeiro questionamento, foi defendido, no capítulo referente às respectivas soluções, que o acesso ao registro dos documentos, na serventia de imóveis da circunscrição do bem do beneficiário hipossuficiente, é a não necessidade do pagamento dos emolumentos extrajudiciais. Foram dados, em seguida, inúmeros exemplos legais de casos de redução de valores e outros muitos de isenção de cobrança da taxa de emolumentos; tudo para benefício da população financeiramente hipossuficiente e acesso ao tão sonhado registro necessário.

Já, sobre para o segundo questionamento, de exigência documental, foi informado que os serviços extrajudiciais tão somente obedecem ao que exige a legislação pertinente. Mas, não somente esse foi o argumento. Foi exposta uma pesquisa demonstrando a efetiva necessidade e importância dos ofícios registrares e tabelionatos. Essa pesquisa ficou conhecida como Teoria de Hernando de Soto que se traduziu na obra “o mistério do Capital”. Nela se expõe a importância de um sistema legal e da formalização de propriedades. Ao se formalizar propriedades que estavam à margem da lei, regras mais claras de propriedade e responsabilização serão implementadas, diminuindo-se os custos de transação existentes e permitindo-se o desenvolvimento das comunidades e, conseqüentemente, do país. O que se concretiza justamente com os serviços extrajudiciais.

Caminhando mais um pouco, nesta extensa dissertação, foram, por fim, levantados os problemas de origem legal no que tange à regularização fundiária urbana. Duras críticas à Lei n. 13.465/2017 foram feitas nas ADI's de números 5771, 5787 e 5883. Os pontos de impugnação foram elencados e no capítulo que trata das soluções, foram rebatidos. Sobre os problemas levantados a respeito do Instituto da

Legitimação Fiduciária verificamos excelentes pontos de vista que o declaram inconstitucional e, por outro lado, não menos excelentes pontos de vista que o declaram constitucional. Neste momento, queremos realçar os pontos que defendem o instituto mais criticado nas ações diretas de inconstitucionalidade. Em defesa da constitucionalidade deste dispositivo, a legitimação fundiária serviria para resolução de um problema secular fundiário brasileiro urbano. Trata-se, como visto ao longo da dissertação, de instituto constitucional que deverá, em breve, ter uma decisão do Supremo Tribunal Federal a seu favor.

Por fim, no terceiro e último capítulo, mostramos as alvissareiras notícias de implementação de plataformas digitais nacionais que colocam os serviços extrajudiciais brasileiros em um mundo digital de vanguarda: o Serviço e-xtrajudicial!

Foi apresentado o papel do Serviço Extrajudicial em uma etapa mais moderna e com objetivos de utilização da tecnologia a favor de avanços cada vez mais significativos para a regularização fundiária urbana e também para o melhor atendimento da sociedade como um todo. Foi apresentada, a nova plataforma digital denominada de e-Notariado que, certamente, é um instrumento poderoso para a prática de atos notariais. E foi apresentado o novo Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico (ONR), bem como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

Vimos que o avanço à modernidade é notável com essas novas ferramentas. Com elas foram, e serão cada vez mais, agregadas tecnologias à fé-pública dos tabeliães e oficiais registradores. Sendo, tanto a Plataforma e-Notariado, quanto o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, acessíveis e seguros ao cidadão que necessitar dos serviços e-xtrajudiciais!

Porém, com isso, fica clarividente a discrepância entre a realidade de muitos e ideal pretendido. Em 2021 temos acesso à tecnologia de ponta, entretanto, ainda em 2021, é vergonhoso que milhões de pessoas no país não possuam acesso a saneamento básico ou a uma moradia adequada e digna. Isso é um ponto que deve estar em pauta na agenda pública e ser discutido incessantemente, para avançar e superar esse opróbrio!

Como já mencionado, concordamos plenamente com Liziane Oliveira ao ensinar que nas cidades brasileiras, existe, claramente, a necessidade urgente de

uma política de ocupação urbana, na qual a regularização das parcelas urbanas irregulares é parte fundamental do processo de resgate da cidadania e redistribuição da justiça.<sup>275</sup>

Para suplantar os entraves e problemas, os profissionais dos serviços judiciais e extrajudiciais unem forças para implementar plataformas digitais para agilizar procedimentos, aumentar a segurança jurídica e solucionar barreiras burocráticas; no que diz respeito à regularização fundiária urbana.

Como dito anteriormente, a norma é efetiva quando atinge os fins para os quais ela foi criada<sup>276</sup>. Vê-se, assim, que a implementação da Reurb ainda não tem sido efetiva em sua plenitude. Entretanto, temos bons motivos para seguir acreditando em avanços contínuos!

---

<sup>275</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

<sup>276</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *A efetividade do Direito Internacional Ambiental*. Efetividade do Direito Internacional Ambiental: análise comparativa entre as convenções da Cites, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. 2007. p. 28. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/11333/1/Efetividade.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

## REFERÊNCIAS

ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos fundamentales sociales*. México: Legis, 2005, p. 238-296; SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

\_\_\_\_\_. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel Difusão, 1989.

BRASIL. *Constituição Federal, de 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: dez. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018*. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9197-mudanca-demografica-no-brasil-no-inicio-do-seculo-xxi.html>. Acesso em: fev. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9159-reflexoes-sobre-os-deslocamentos-populacionais-no-brasil.html?=&t=sobre>. Acesso em: fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000*. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro).

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10169.htm). Acesso em: jul. 2020.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm#direitocoisalivroiii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm#direitocoisalivroiii). Acesso em: set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.977, de 07 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: out. 2018.

BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.240, de 30 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm). Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.439, de 27 de abril de 2017*. Cria o Programa Cartão Reforma. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13439.htm). Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. 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: out. 2018.

BRASIL. *Lei n. 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/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm). Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. *Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. *Lei n. 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm). Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória n. 2.200-2/2001, de 24 de agosto de 2001*. Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional

de Tecnologia da Informação em autarquia. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2200-2.htm#:~:text=2200%2D2&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.200,que%20lhe%20confere%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2200-2.htm#:~:text=2200%2D2&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.200,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: set. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: set. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883/2018*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em set. 2020.

BRASIL. Procuradoria Geral Da República. *Petição Inicial da ADI n. 5771*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em dez 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1378-ES*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONJUR/MP, NOTA n. 02312/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MC-ADI 2.213/DF*, Relator: Min. Celso de Mello, DJ 23 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministério das Cidades. *Despacho n. 319/2017/DAFU/SNDU*.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário. ADI 2.213*. Rel.: Min. Celso de Mello. 4 abr. 2002. DJ, 23 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processo: ADI/5771*. Relator: Min. Dias Toffoli. Política fundiária e da reforma agrária. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CONJUR-MCID/CGU/AGU. Informações n. 00388/2017.

BRITO, Fausto; RIGOTI, José Irineu; CAMPOS, Jarvis. *A mobilidade interestadual da população no Brasil no início do século XXI: mudança no padrão migratório?* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Cedeplar, 2012. 26 p. (Texto para discussão, n. 465). Disponível em: <http://cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20465.pdf>. Acesso em: fev. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dalari (org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Constitucionalidade da legitimação fundiária. Governança responsável da terra em tempos de pandemia*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8B0xtFCF3TA>. Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; DE SOUZA, Oriane Graciani; ZAGO, Fábio Bragança. Legitimação Fundiária na promoção do direito fundamental à moradia. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, n. 89, p. 19, abr./maio 2020.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. A função urbanística do registro de imóveis na inscrição de construções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* (Online), Brasília, v. 7, n. 2, 2017 p. 90. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4734/pdf>. Acesso em: nov. 2018.

\_\_\_\_\_. O direito social à moradia como limite à incidência do itcd sobre imóveis de famílias carentes. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n. 3. ISSN 2317-7721.

CARTÓRIOS COM VOCÊ. n. 22, ano 5, jul./set. 2020. ANOREG BR. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/12/CcV-22-para-web-editado.pdf>. Acesso em: dez. 2020.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 42. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502211650/cfi/42!/4/4@0.00:10.4>. Acesso em nov. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei dos notários e dos registradores comentada*. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei dos registros públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2003.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. *E-notariado: aspectos jurídicos e normativos do provimento n. 100/2020 do CNJ - ao vivo*. Transmitido ao vivo em 3 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jsCzb3qIQcQ>. Acesso em ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *O que é?* Disponível em: <https://www.e-notariado.org.br/customer/get-to-know>. Acesso em jul. 2020.

\_\_\_\_\_. *Provimento n. 100 é matéria de capa da revista cartórios com você*. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/provimento-no-100-e-materia-de-capada-revista-cartorios-com-voce/>. Acesso em ago. 2020.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE. Estocolmo. 1972.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Extrajudicial*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/extrajudicial/>. Acesso em dez. 2020.

\_\_\_\_\_. *Plano de trabalho extrajudicial*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/Plano-de-trabalho-Extrajudicial>. Acesso em dez. 2020.

\_\_\_\_\_. *Portaria n. 53, de 15 de outubro de 2020*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3523>. Acesso em: 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. *Provimento n. 100*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3334>. Acesso em ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *Provimento n. 109 de 14 de outubro de 2020*. Disciplina a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do ONR – Operador Nacional do Registro Imobiliário Eletrônico. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3522>. Acesso em: dez. 2020.

\_\_\_\_\_. *Provimento n. 89 de 18 de dezembro de 2019*. Regulamenta o Código Nacional de Matrículas – CNM, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, o Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado – SAEC, o acesso da Administração Pública Federal às informações do SREI e estabeleceu diretrizes para o estatuto do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico – ONR. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3131>. Acesso em: dez. 2020.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 313-320, jan./jun. 2010.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei n. 13.465/2017: Análise da adequação de seus instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Goiânia.v. 5, n. 1, 2019.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ERVATTI, Leila Regina. BORGES, Gabriel Mendes. JARDIM, Antonio de Ponte. Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI. Subsídios para as projeções da população. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, n. 3, 2018. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.32040.

GLASS, Ruth. *Aspects of Change*. London: MacGibbon&Kee, 1964.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol I, p. 160.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. *Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08). Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sócio-demográficos*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=resultados>. Acesso em fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Indicadores sociais mínimos. O que é?* Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]*. Micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=resultados>. Acesso em fev. 2021.

JARDIM, A. de P.; ERVATTI, L. *Migração pendular intrametropolitana no Rio de Janeiro: reflexões sobre o seu estudo, a partir dos Censos Demográficos de 1980 e 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 39 (Textos para discussão. Diretoria de

Pesquisas, n. 26). Disponível em: <ftp://ftp.dpe.ibge.gov.br/gdi/texdisc/texdisc26-07.pdf>. Acesso em: fev 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade. Estudos de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONEBHURRUN, Nitish. *Manual de Metodologia Jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MULLER, Pierre. *Las Políticas Públicas*. (tradução de Carlos Salazar, do original em francês *Les Politiques Publiques*). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

NASCIMENTO, Irley Carlos Siqueira Quintanilha; VARELLA, Marcelo Dias. Tabeliães e registradores nos arranjos institucionais de políticas públicas brasileiras de desjudicialização. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 51. jul/dez 2017. Disponível em: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=8905d32f-df45-4614-ad48-fc85e04c1607%40sessionmgr4007> Acesso em: nov. 2018.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *O usucapião coletivo e as normas ambientais: o problema dos moradores das favelas no Brasil*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10750/1/50000742.pdf>. Acesso em: set. 2020.

OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de. OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Estudos e Análises. *Informação Demográfica e Socioeconômica*. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. *Direito humano ao trabalho decente e a atuação do Comitê Nacional para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas a exploração do trabalho em condições análogas à de escravo e ao tráfico de pessoas*. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DWcVEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA35&dq=%22FI%C3%A1via+Moreira+Guimarães%C3%A3es+Pessoa%22&ots=KmlbRe\\_nTJ&sig=8GqKzglSrH4W3gby\\_\\_g8HJ3fQxg#v=onepage&q=%22FI%C3%A1via%20Moreira%20Guimarães%C3%A3es%20Pessoa%22&f=f](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DWcVEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA35&dq=%22FI%C3%A1via+Moreira+Guimarães%C3%A3es+Pessoa%22&ots=KmlbRe_nTJ&sig=8GqKzglSrH4W3gby__g8HJ3fQxg#v=onepage&q=%22FI%C3%A1via%20Moreira%20Guimarães%C3%A3es%20Pessoa%22&f=f). Acesso em: fev. 2021.

POLAR, Hernando de Soto. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

RAWLS, John. *Liberalismo político*. Trad. Sergio Rena Madero Baéz. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4748/4748>. Acesso em: nov. 2018.

RÉRAT, Patrick et al. *New Forms of Gentrification: Issues and Debates. Population, Space and Place*. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/action/doSearch?AllField=R%C3%89RAT%2C+Patrick+et+al>. Acesso em: dez. 2020.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. *Revista de Direito da Cidade* Vol. 10, n. 3. 2018. Issn 2317-7721. Doi: 10.12957/Rdc.2018.31328.

ROSEN, Michael. *Dignity: its history and meaning*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

ROSENVALD, Nelson. *A legitimação fundiária – uma polêmica inovação*. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em set. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2008.

SARLET, Ingo W.; MOLINARO, Carlos A.; PANSIERI, Flávio. Comentário ao art. 236. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo W. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang (coords.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana. Conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional da democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

STEEL, Griet; NOORLOOS, Femke van; KLAUFUS, Christien. *The urban land debate in the global South: new avenues for research*. Geoforum, 2017.

STEIN, Samuel. *Capital City. Gentrification and the real state estate*. Verso. London-New York, 2019.

SUREL, Yves. *As políticas públicas como paradigma* (tradução de Javier Sánchez Segura, do original em francês *Les politiques publiques comme paradigmes*). De Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. Mínimo existencial como conteúdo essencial aos direitos fundamentais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.).

*Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VARELLA, Marcelo Dias. *A efetividade do Direito Internacional Ambiental.* Efetividade do Direito Internacional Ambiental: análise comparativa entre as convenções da Cites, CDB, Quioto e Basileia no Brasil. 2007. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/11333/1/Efetividade.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* Porto Alegre: Bookman, 2001.