

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”
MESTRADO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA

ERWIN RODRIGUES RICCI

INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DESJUDICIALIZAÇÃO DE
DEMANDAS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.

RIBEIRÃO PRETO – SP

2020

Erwin Rodrigues Ricci

INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DESJUDICIALIZAÇÃO DE
DEMANDAS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – Divisão de Pós-Graduação “strictu sensu”, sob orientação do Professor Doutor Sebastião Sérgio da Silveira, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

RIBEIRÃO PRETO – SP

2020

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento Técnico da Biblioteca Central da
UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

Ricci, Erwin Rodrigues, 1989.

Instrumentos de Acesso à Justiça e Desjudicialização de demandas nas Serventias
Extrajudiciais. / Erwin Rodrigues Ricci. Orientador Professor Doutor Sebastião Sérgio da
Silveira – Ribeirão Preto – SP, 2020.

117 f.:il.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Direitos Coletivos e
Cidadania. Ribeirão Preto, 2020.

1. Direitos Fundamentais 2. Direito Notarial e Registral 3. Desjudicialização das demandas.

CDD – 341.681

ERWIN RODRIGUES RICCI

**INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DESJUDICIALIZAÇÃO DE
DEMANDAS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 06 de outubro de 2020


Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA

**SEBASTIAO SERGIO DA
SILVEIRA:02657265812**

Assinado de forma digital por
SEBASTIAO SERGIO DA
SILVEIRA:02657265812
Dados: 2020.10.06 18:24:37 -03'00'

Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira
Presidente/UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto



Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira
USP – Universidade de São Paulo



Prof. Dr. Rafael Tomaz de Oliveira
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

RIBEIRÃO PRETO
2020

Dedicatória

A Deus;

Aos meus pais, por todo o carinho e amor e por estarem sempre ao meu lado

ao longo dessa caminhada.

A todos os amigos pelo apoio e incentivo

Agradecimento

Agradeço primeiramente a *Deus*, a quem devo toda a honra e toda a glória.

A minha família, pais e irmãos por todo apoio, carinho e amor oferecidos para que o trabalho fosse concluído;

Ao Orientador Professor Doutor Sebastião Sérgio da Silveira pelos conhecimentos passados, dedicação e cordialidade com que tratou este trabalho;

Por fim, a todos *os professores, alunos e colegas* que fizemos na instituição durante todo esse tempo, me ajudaram nos estudos

e serviram de instrumento de ensino mútuo;

Para *todos estes* deixo o meu muito obrigado.

Se os fracos não têm a força das armas, que se armem com a força do seu direito, com a afirmação do seu direito, entregando-se por ele a todos os sacrifícios necessários para que o mundo não lhes desconheça o caráter de entidades dignas de existência na comunhão internacional.

Rui Barbosa

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo o estudo de Direitos Fundamentais e a sua aplicação e concreção na sociedade, através das novas ferramentas extrajudiciais, sendo que para este estudo será utilizada como metodologia a pesquisa descritiva e bibliográfica. Tendo por objetivo a análise das evoluções legislativas no âmbito das Serventias Notariais e de Registro, justifica-se o presente estudo na necessidade de verificação do funcionamento dos procedimentos extrajudiciais, no tocante a sua viabilidade de aplicação prática, bem como a verificação do grau de efetividade da concreção dos direitos fundamentais com a utilização destes. Com a análise da aplicação prática de tais institutos, será verificada e sugerida a necessidade de maiores evoluções legislativas para o alcance pleno dos Direitos Fundamentais. Desse modo, estudaremos os direitos fundamentais à moradia e à propriedade e como estes podem ser efetivados, de maneira célere, através da Usucapião Coletiva Extrajudicial e da Regularização Fundiária Urbana. Será objeto de estudo o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o Cadastro Ambiental Rural e Reserva Legal. Estudaremos, ainda, os direitos fundamentais à cidadania e à nacionalidade, também a forma com que a criação dos Offícios da Cidadania, em conjunto com as já tradicionais competências dos Offícios de Registro Civil podem assegurar a sua efetividade em toda a grande extensão nacional e nos municípios mais distantes. Por fim, o que consideramos englobar a tutela de todos os demais direitos fundamentais, estudaremos o direito fundamental ao acesso à Justiça e a mudança de paradigma no nosso cenário jurídico atual, com a tendência à desjudicialização das demandas e a utilização de procedimentos extrajudiciais no âmbito dos Serviços Notariais e de Registro. O presente trabalho teve por resultado a confirmação da eficiência dos Serviços Notariais e de Registro como nova forma de solução de conflitos na sociedade, mais célere e eficaz, garantindo de maneira mais plena a concreção de direitos fundamentais antes não alcançados na sociedade, bem como colaborando para a desjudicialização das demandas e tirando parte da sobrecarga do Poder Judiciário, gerando assim economia aos cofres públicos, com segurança para a sociedade.

Palavras-chave: 1. Direitos Fundamentais 2. Direito Notarial e Registral 3. Desjudicialização das demandas.

ABSTRACT

This dissertation aims to study Fundamental Rights and its application and concretization in society through new extrajudicial tools, and for this study, descriptive and bibliographic research will be used as methodology. With the objective of analyzing legislative developments in the scope of Notarial and Registry Services, the present study is justified in the need to verify the functioning of extrajudicial procedures, with regard to their feasibility of practical application, as well as the verification of the degree of effectiveness the concretization of fundamental rights with the use of these. With the analysis of the practical application of such institutes, the need for further legislative developments to fully achieve Fundamental Rights will be verified and suggested. In this way, we will study the fundamental rights to housing and property, and how they can be implemented in a quick way through the Collective Extrajudicial Usucapião and Urban Land Regularization. The fundamental right to an ecologically balanced environment and the Rural Environmental Registry and Legal Reserve will be studied. We will also study the fundamental rights to citizenship and nationality and the way in which the creation of the Citizenship Offices, together with the already traditional skills of the Civil Registry Offices, can ensure their effectiveness throughout the great national extension and in the most important municipalities distant. Finally, what we consider to encompass the protection of all other fundamental rights, we will study the fundamental right to access to Justice and the paradigm shift in our current legal scenario, with the tendency to dejudialize demands and the use of extrajudicial procedures in the areas Notary and Registry Services. The present work resulted in the confirmation of the efficiency of the Notary and Registry Services as a new way of resolving conflicts in society, faster and more effective, guaranteeing in a more complete way the concretization of fundamental rights previously not achieved in society, as well as, collaborating to dejudialize demands and taking part of the burden of the Judiciary, thus generating savings for public coffers, with security for society.

Key-words: 1. Fundamental Rights 2. Notarial and Registry Law 3. Dejudicialization of demands.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À PROPRIEDADE E À MORADIA DIGNA ..	15
1.1. DIREITO SOCIAL À MORADIA E À PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL	18
1.2. DA IMPORTÂNCIA DOS REGISTROS PÚBLICOS COMO FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE E CONCREÇÃO DO DIREITO À MORADIA	23
1.3. DA REGULARIZAÇÃO FUNCÍARIA URBANA	28
1.3.1. Considerações acerca da regularização fundiária urbana	33
1.4. A USUCAPIÃO: CONCEITO, ESPÉCIES E REQUISITOS.....	34
1.4.1. A Usucapião Coletiva	38
1.4.2. Do procedimento extrajudicial para a Usucapião.....	41
1.4.3. Da Usucapião coletiva através de procedimento administrativo extrajudicial	45
1.4.4. Considerações acerca da Usucapião extrajudicial	46
2. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	49
2.1. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E RESERVA LEGAL – DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL.....	52
2.1.1. Do direito notarial e registral: da diferença entre cadastros administrativos e registros públicos	53
2.1.2. Do cadastro ambiental rural – CAR – e da reserva legal.....	55
2.1.3. Averbação do cadastro ambiental rural na matrícula do imóvel – da obrigatoriedade para a dispensa	59
2.1.4. Da solução administrativa para a dispensa da obrigatoriedade de averbação do Cadastro Ambiental Rural na matrícula do imóvel.....	65
2.1.5. Considerações acerca das inovações trazidas pelo novo Código Florestal.....	68
3. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À CIDADANIA E À NACIONALIDADE.....	70
3.1. OS OFÍCIOS DA CIDADANIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	74
3.1.1. Da lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, do provimento nº 66/2018 do CNJ e da competência dos cartórios de registro civil	76
3.1.2. Considerações acerca dos ofícios da cidadania.....	81
4. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS	83
4.1. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA	85
4.2. DO PAPEL DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL NA DESJUDIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS E OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO	95

CONCLUSÃO..... 105

REFERÊNCIAS..... 109

INTRODUÇÃO

Com a evolução da sociedade, faz-se necessário que haja a concomitante evolução do Direito, para que este continue sendo efetivo e cumpra o seu papel primordial. Tem-se que, caso uma norma ou disposição legal não mais corresponda a situação em que a sociedade se encontra, mesmo que ela não seja revogada, acaba caindo em desuso. De outro lado, o papel do legislador é sempre buscar mecanismos e meios de aprimoramento das leis para que estas atendam às necessidades sociais.

Dentre os diversos ramos do Direito, temos presente o ramo notarial e registral, regido por preceitos e disposições constitucionais, também por leis infraconstitucionais. Esse ramo do direito não se difere dos demais, estando também em constante evolução para corresponder às expectativas da sociedade, atendendo as necessidades sociais.

E mais, como todos os ramos do Direito, insere-se de forma harmônica no ordenamento jurídico, utilizando-se dos demais ramos em interdependência, para que suas normas e disposições legais não caiam em desuso, sejam efetivas e que se mantenham em um sistema sólido, permitindo, assim, serem os Serviços Notariais e Registrais uma forma eficaz e segura de fornecer autenticidade e publicidade à sociedade, cumprindo o seu papel constitucional.

Assim, o ramo do Direito Notarial e Registral vem acompanhando as principais evoluções no nosso ordenamento jurídico pátrio para atender as necessidades sociais que, dentre outras, a atual necessidade social mais latente é o atendimento e proteção aos direitos coletivos e a desjudialização das demandas. A evolução social vem impondo ao ordenamento jurídico o atendimento dessas duas primordiais necessidades.

Com a evolução da sociedade, o aumento dos grandes centros urbanos, globalização e unificação social através de tecnologias como a internet, o nosso ordenamento jurídico atual vem tendo a necessidade iminente de contemplar meios e ferramentas de proteção à coletividade e aos direitos comuns a toda a sociedade ou a grandes grupos.

Por outro lado, é uma questão social impactante no Direito também a sobrecarga que o Poder Judiciário vem sofrendo ao longo dos anos, com uma exponencial crescente de demandas. Atualmente, com o acesso a informação e com o crescimento populacional, chegamos a situação na qual o Poder Judiciário brasileiro não está conseguindo processar e julgar as demandas de modo célere e satisfatório para a sociedade.

Para dar solução às necessidades da sociedade, o Direito vem evoluindo e contemplando ferramentas e meios de proteção às necessidades coletivas, e ainda prevendo meios alternativos de solução de conflitos como forma de desjudialização das demandas.

Nesse contexto, se insere o Direito Notarial e Registral que está em consonância com as evoluções legislativas do nosso ordenamento jurídico brasileiro, trazendo para a seara extrajudicial ferramentas e formas de atendimento, concreção dos direitos coletivos, bem como a desjudialização das demandas através de procedimentos facultativos extrajudiciais que anteriormente eram obrigatoriamente judiciais.

No presente trabalho serão estudadas as evoluções legislativas presentes, as ferramentas e formas de atendimento e concreção dos direitos coletivos nos Serviços Notariais e Registros e ainda desjudialização das demandas através de procedimentos facultativos extrajudiciais, bem como será analisada a necessidade de maior evolução legislativa para melhor atendimento às evoluções sociais, ressaltando, ainda, a importância deste ramo do direito para a sociedade, sendo este o foco da dissertação.

Os Serviços Notariais e de Registro, comumente chamados de Cartórios, em geral, são vistos como serviços públicos altamente burocráticos e custosos. Para a visão da sociedade em geral, estes embaraçam a vida comum da coletividade e geram custos. Não obstante, estes Serviços Públicos são garantidores da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Não apenas pautados na legislação infraconstitucional e constitucional, os Serviços Notariais e de Registro possuem procedimentos previstos legalmente que são necessários para garantir a efetividade de direitos aos cidadãos. Através da estrita aplicação da Lei, os Serviços Notariais e de Registro se tornam garantidores também dos Direitos Fundamentais e da desjudialização das demandas, atendendo às necessidades sociais.

Nesse contexto, será analisada a evolução legislativa que tornou possível aos Serviços Notariais e de Registro possuírem ferramentas e os meios legais para a concreção dos Direitos Coletivos e da desjudialização das demandas, evidenciando esse seu papel, efetivado eficazmente em conjunto com as suas diretrizes constitucionais que são: garantir a eficácia; segurança jurídica; autenticidade e publicidade dos atos praticados.

Igualmente, será analisada também, a necessidade de aprimoramento destas evoluções, e ainda outros avanços possíveis, tendo em vista a prática e rotina de trabalho, com os meios disponíveis nos Serviços Notariais e de Registro.

Busca-se com o presente trabalho, evidenciar a crucial função exercida pelos Serviços Notariais e de Registro, rompendo-se o paradigma de serviços públicos altamente burocráticos e custosos, dando ênfase para as novas funções incorporadas a estes, em atendimento e concreção dos Direitos Coletivos, da desjudialização das demandas, e ainda, propondo-se novas evoluções legislativas como um modo de dar mais efetividade a tais Serviços.

1. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À PROPRIEDADE E À MORADIA DIGNA

No cenário jurídico atual vemos uma tendência na mudança de paradigmas acerca do enfoque dos direitos a serem tutelados pelo Estado. A origem do nosso ordenamento jurídico nos remonta a uma base de garantias de direitos individuais por parte do Estado. Com a evolução social e reorganização da nossa sociedade, os operadores do Direito tem se preocupado com a evolução deste para que sempre acompanhe a realidade e que cumpra o seu papel.

Os direitos fundamentais decorrem da evolução legislativa em âmbito mundial, sendo uma preocupação constante em diversos países a garantia de direitos mínimos a qualquer indivíduo à título universal. O Brasil acompanhou essa necessidade e preocupação mundial em resguardar os direitos fundamentais, e os inseriu na nossa Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, vemos nas palavras de José Antônio Remédio e Thiago Henrique Teles Lopes, que:

Desse modo, a aferição do aspecto histórico dos direitos fundamentais tornou-se imprescindível para a existência de alterações fundadas nas necessidades desenvolvidas pela humanidade ao longo de sua existência, valendo observar que desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto em relação ao seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação, notadamente em decorrência da realidade vivenciada com o passar dos tempos e os avanços sociais daí advindos.¹

Atualmente nossa sociedade tem evoluído de tal forma que, com o crescimento dos grandes centros urbanos e de todos os problemas sociais decorrentes da grande concentração populacional, se faz necessário que o direito evolua e tutele também

¹ RÉMEDI, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. Proibição Administrativa como Direito Fundamental Difuso. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 154-176, mai/ago2019 ISSN 2318-8650. Disponível em <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1414/1302> Acesso em 15 de março de 2020.

os interesses coletivos nesses grandes centros, resolvendo os problemas sociais decorrentes destes.

Dentre os mais diversos direitos fundamentais previstos, serão estudados no presente trabalho o direito à moradia e o direito à propriedade. Estes são diferentes, mas estão intimamente ligados. O dever do Estado é garantir a proteção desses direitos, inclusive contra fatos ou atos públicos, e ainda em propiciar a concreção desses direitos, possibilitando aos indivíduos integrantes da sociedade meios adequados e eficientes para que os alcance.

Não obstante a tais direitos estarem positivados constitucionalmente, em um conjunto do mínimo existencial, vemos que ainda se fazem necessárias ferramentas para a concreção dos Direitos Fundamentais, conforme podemos ver nas palavras de Daniel Sarmento:

Apesar do seu reconhecimento normativo, o mínimo existencial não é de fato assegurado a parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna. Legiões de pessoas ainda vivem na mais absoluta miséria, expostas à insegurança alimentar, sem acesso à moradia adequada, ao saneamento básico, à saúde e à educação de mínima qualidade.²

Nesse contexto de necessidades de novas ferramentas para a concreção dos direitos, vemos como importantes as palavras de Cademartori e Grubba, que discorrem que "o grande desafio é político, jurídico e social, ou seja, buscar a efetivação e a garantia dos direitos já assegurados, sem prejuízo da possibilidade do surgimento dos novos direitos."³

Tendo em vista ainda a informalidade habitacional periférica nos grandes centros urbanos, surgiu a Regularização Fundiária Urbana, uma proposta para a facilitação da obtenção da propriedade urbana e, por consequente da moradia, destinada a solucionar o recorrente problema de núcleos informais em grandes centros urbanos.

² SARMENTO, Daniel. O Mínimo Existencial. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721. pp. 1644- 1689.

³³ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. Revista Direito GV, São Paulo, v.8, n.2, p.703-724, Dec. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200013&lng=en&nrm=iso Acesso em 10 de agosto de 2020.

A Regularização Fundiária Urbana não se resume a uma simples concessão de propriedade, sendo seu alcance social mais abrangente, uma vez que o direito à propriedade é uma forma e ferramenta para que o indivíduo alcance também o direito à moradia digna e isto dá-se de forma estável e permanente.

Surgiu, ainda, o instituto da usucapião coletiva, sendo uma nova modalidade de usucapião que tem por objetivo garantir o direito à propriedade aos possuidores de imóveis compreendidos em núcleos urbanos informais. Com a previsão dessa nova modalidade de usucapião, vemos o legislador mudar o tradicional enfoque individualista da proteção e concreção de direitos individuais sociais, passando a se preocupar também com as situações da coletividade no que diz respeito ao direito à propriedade.

A estabilidade e o caráter permanente da moradia proporcionada através do direito a propriedade com a Regularização Fundiária Urbana e da Usucapião Coletivo estão atrelados aos princípios inerentes aos Registros Públicos, sendo o registro da Regularização Fundiária Urbana e da Usucapião Coletiva detentores de segurança, autenticidade e oponibilidade perante terceiros.

Esses novos avanços legislativos tem a possibilidade, ainda, de serem somados a tendência de desjudicialização das demandas, como forma de propiciar mais efetividade na concreção dos direitos coletivos. A desjudicialização pode ser feita através da opção de um procedimento administrativo extrajudicial, o que diminuiria, consideravelmente, os custos e a duração do tempo para a obtenção do direito de propriedade coletivo, tornando-se um procedimento mais acessível aos cidadãos de baixa renda.

Desse modo, em face da imensurável importância dos direitos coletivos e da necessidade da busca por alternativas procedimentais que visem dar maior efetividade à concreção destes, verificamos que o legislador brasileiro positivou procedimentos que fossem céleres e que possibilitassem aos indivíduos, que vivem em situação irregular, a obtenção do título de propriedade e a concretização do direito à propriedade e à moradia digna, assim como os demais direitos sociais decorrentes deste, conforme será estudado no presente trabalho.

1.1. DIREITO SOCIAL À MORADIA E À PROPRIEDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Com a evolução do direito em âmbito mundial, passou-se a ter como constante a preocupação de que sejam garantidos direitos mínimos a qualquer indivíduo, sendo estes direitos chamados de direitos fundamentais. No nosso ordenamento jurídico atual vemos que os direitos fundamentais foram objeto de destaque na nossa Constituição Federal de 1988, na qual se previu que estes são de aplicação imediata e que são cláusulas pétreas, conforme previsão constante nos artigos 5 e 60 da nossa Constituição Federal.

O Rol dos direitos assim considerados como fundamentais pela nossa Constituição Federal é genérico e abrangente, sendo estes os direitos sociais, liberdade, igualdade, políticos, dentre outros.

Por ideia de definição e conceituação de direitos fundamentais, segundo Dimoulis, temos que:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.⁴

A visão exposta acima contém um dos elementos mais importantes na normatização dos direitos fundamentais, a limitação do poder estatal em relação às garantias mínimas dos indivíduos da sociedade, sendo esta a primeira premissa da criação dos direitos fundamentais.

Complementando essa ideia, nos expondo a segunda premissa, ou segundo grau da função dos direitos fundamentais, temos o conceito trazido por Aronne, onde:

Os direitos fundamentais começam a plasmar uma eficácia horizontal, de exigibilidade nas relações interprivadas. A Constituição passa a regular matérias anteriormente acometidas ao direito privado, pois os direitos fundamentais deixam de ser um direito de defesa contra o Estado e vêm a ser o elemento conformador do mínimo social que assegura a dignidade da pessoa

⁴ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 40.

humana, exigível não só nas relações com a Administração Pública, como também nas interpessoais.⁵

Desse modo, a função primordial dos direitos fundamentais não se pauta tão somente na proteção do indivíduo em relação ao Estado, mas também acaba sendo uma previsão normativa legal que confirma a necessidade do respeito e proteção de tais direitos também nas relações privadas.

No que diz respeito ao papel primordial dos Direitos Humanos, segundo Rawls, temos que:

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.⁶

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet nos decorre que “mesmo aquele que já perdeu a consciência da própria dignidade merece tê-la (sua dignidade) considerada e respeitada”⁷. Desse modo, a função dos Direitos Humanos deve ser aplicada até mesmo para os que não os procuram, deve ser estendida e observada a sua eficácia até mesmo aos que se encontram às margens da sociedade.

Ainda acerca dessa ideia de finalidade dos Direitos Humanos como instrumento de uniformização horizontal da sociedade, vemos como importantes as palavras de Sunstein, que nos expõe que:

A ideia motivadora por trás de um princípio de anticaste é que sem boa razão, estruturas sociais e jurídicas não devem transformar diferenças que são altamente visíveis e irrelevantes do ponto de vista moral de vista em desvantagens sociais sistemáticas. Uma desvantagem sistemática é aquela que opera ao longo de linhas padrão e previsíveis em múltiplas e importantes esferas da vida e que se aplicam aos reinos que se relacionam com a participação básica como um cidadão em uma democracia. Lá não há algoritmo para identificar esses domínios. Como provisória lista de trabalho, podemos incluir educação, liberdade de privacidade e violência pública, renda e riqueza, representação política, longevidade, saúde e influência política. O princípio do anticaste sugere que, com relação às capacidades humanas básicas

⁵ ARONNE, Ricardo. Por uma Nova Hermenêutica dos Direitos Reais Limitados: das Raízes aos Fundamentos Contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.422

⁶ RAWLS, John. O liberalismo político. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 345.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2001, p. 50.

e funcionamentos, um grupo, definido em termos de uma moral irrelevante característica, não deve estar sistematicamente abaixo da outra.⁸

Os direitos fundamentais possuem essa força uniformização horizontal da sociedade devido ao caráter constitucional proporcionado no momento da sua inserção no nosso ordenamento jurídico brasileiro.

Acerca desse caráter constitucional, vemos, segundo Marmelstein:

(a) os princípios constitucionais possuem um forte conteúdo ético-valorativo; (b) a teoria moderna reconhece a normatividade potencializada dos princípios, ou seja, os princípios e as regras são espécies de normas jurídicas; (c) a Constituição é o ambiente mais propício à existência de princípios; (d) por isso, a Constituição passou a ocupar um papel de destaque na ciência do direito.⁹

Nesse contexto de direitos fundamentais previstos constitucionalmente no nosso ordenamento jurídico brasileiro, se insere o direito fundamental à moradia e o direito fundamental à propriedade.

Acerca do direito à moradia, encontramos seu conceito e definição nas palavras de Marcelo Benacchio e Denis Cassettari:

O direito humano à moradia é um direito social em sua dimensão positiva, informado pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social. Dessa forma, os Estados devem proteger e auxiliar os mais necessitados na efetivação do acesso à moradia digna que possibilite a efetivação dos demais direitos humanos.¹⁰

Segundo esses autores, o direito humano fundamental à moradia não se resume exclusivamente a um teto, e sim um direito com dimensões positivas, nas quais se impõe ao Estado o dever de prover as condições mínimas para efetivação do acesso a uma moradia digna, sendo um passo importante para a efetivação dos demais direitos humanos e sociais.

Complementando a definição de direito à moradia, temos nas palavras de Rangel e de Silva:

⁸ SUNSTEIN, C. The Anticaste Principle. Michigan Law Review, v. 92, n. 8, 1994. Disponível em https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=12206&context=journal_articles. Acesso em 08 de agosto de 2020.

⁹ MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 13

¹⁰ BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (org.) Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 60.

O direito à moradia é um direito complexo, rico em atribuições, que vai além do direito de ter uma casa própria, embora este seja um complemento indispensável para a efetivação desse direito. Não possui apenas a conotação de habitação, mas envolve diretamente a qualidade de vida, dotada de condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Em suma, requer uma habitação digna e adequada. Uma pessoa não pode ser privada de uma moradia nem impedida de conseguir uma, cabendo ao Estado promover tanto a defesa desse direito quanto a sua garantia e efetivação em relação àqueles que não a têm. O direito de ter uma moradia digna tem o mesmo grau de importância dos direitos à vida e à saúde, pois se completam e se refletem diretamente na personalidade dos atores sociais, abrangendo a esfera moral e material – certamente não se pode conceber dignidade em um ser humano vagando nas ruas sem moradia digna.¹¹

Não obstante a sua amplitude, difere-se desse direito, o direito à propriedade. O direito à propriedade é um direito real sobre determinado bem imóvel, como forma fixa e estável de moradia. Acerca dessa relação, vemos mais explicativas as palavras de José Herbert Luna Lisboa:

O direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade. Por essa razão hodiernamente esse valor social passou a ter maior proteção jurisdicional. É dever do Poder Público desenvolver planos específicos de ação e implementar legislação que observe o princípio da igualdade e da não discriminação, a fim de oferecer a todas as pessoas uma segurança na posse, como é o caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso, institutos utilizados para o atingimento da função social da propriedade pública, registráveis na cadeia imobiliária, considerados direitos reais sobre coisa alheia nos moldes do art.1.225 do Código Civil.¹²

Por definição desse direito, temos nas palavras de Lafayette Ferreira que “o direito de propriedade, em sentido genérico, abrange todos os direitos que formam o nosso patrimônio, isto é, todos os direitos que podem ser reduzidos a valor pecuniário. Neste sentido é a locução direito de propriedade empregada na Constituição.”¹³

Em outras palavras, o direito de propriedade é uma proteção Constitucional aos bens e direitos que possam ter de alguma forma valor econômico ou pecuniário. Tem-se por este, uma forma do Estado tutelar a proteção do patrimônio do indivíduo na sociedade.

¹¹ RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, Julho-Dezembro, 2009. p. 65

¹² LISBOA, José Herbert Luna. Direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado: ponderação entre direitos internacionais dos direitos humanos. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/59593/direito-a-moradia-e-ao-meio-ambiente-equilibrado-ponderacao-entre-direitos-internacionais-dos-direitos-humanos/1> Acesso em 12 de dezembro de 2019.

¹³ FERREIRA, Lafayette. Direito das Coisas. Rio de Janeiro, 1956, p.77

De forma a complementar tal definição, Maria Sylvia Zanella di Pietro nos mostra, ainda, as implicações decorrentes desse direito, nos expondo outros direitos que podem ser exercidos pelo indivíduo que possui o direito à propriedade sobre determinado bem.

Direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes cujo conteúdo constitui objeto de direito civil; compreende os poderes de usar, gozar e dispor da coisa de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Não podem, no entanto, esses poderes ser exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais. Entra-se aqui na esfera do poder de polícia do estado, ponto em que o estudo da propriedade sai da órbita do direito privado e passa a constituir objeto do direito público e ao submeter-se ao regime jurídico derogatório e exorbitante do direito comum.¹⁴

Desse modo, para que o indivíduo possa, de forma plena, exercer de maneira concomitante os direitos de usar, gozar e dispor de determinado bem, este, obrigatoriamente, tem que ser o detentor do seu direito de propriedade. Contudo, diverge-se de parte do narrador acima, pois, tem-se que o direito de propriedade não é absoluto.

No nosso ordenamento jurídico atual o direito de propriedade pode sofrer uma série de limitações, sendo uma destas e o exemplo mais expressivo a função social da propriedade que, tem-se como uma obrigação do proprietário fazer com que o seu imóvel cumpra a sua função social, sob pena de perda da sua propriedade.

Somente um planejamento urbanístico voltado à consecução da função social da cidade possibilita o desenvolvimento de um meio ambiente saudável, autossustentável e dotado de infraestrutura que possibilite a qualidade de vida de seus habitantes. A função social da propriedade urbana está sob o regimento da função social da cidade, na condição de elemento essencial para a realização de uma cidade sustentável.¹⁵

Tem-se por limitação ao direito de propriedade a função social da propriedade, por esta impor requisitos mínimos de utilização do bem para que o seu proprietário permaneça com esse direito real sobre a coisa. Nesse sentido e tratando-se do papel fundamental da assertiva da função social da propriedade, temos como importante que:

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Editora Atlas, 13ª edição, 2000, p. 119.

¹⁵ RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, Julho-Dezembro, 2009. p. 62.

Há quem defenda, a meu ver com razão, que o direito de propriedade só faz sentido se conjugado com o princípio da função social. Cumprindo a sua função social, o direito de propriedade merece proteção estatal, já que a Constituição o consagra como direito fundamental. Por outro lado, não cumprindo a função social, esse direito deixa de merecer qualquer proteção por parte do poder público, já que a Constituição exige que o uso da coisa seja condicionado ao bem-estar geral.¹⁶

Destarte, no que pese se tratarem de direitos diferentes, vemos que o direito à propriedade é uma forma e ferramenta para que o indivíduo alcance o almejado direito à moradia digna. Tem-se mais, o direito à moradia pode ser satisfeito de diversas formas, a exemplo com locais de habitação temporários, contudo, ao se concretizar o direito à propriedade de um bem imóvel ao indivíduo, este passa a ter uma potencial moradia de forma estável e permanente.

Desse modo, o direito real a propriedade, assim como o direito fundamental à moradia constituem-se como direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, diferentes, mas intimamente ligados, ambos são objeto da proteção Constitucional no nosso ordenamento jurídico brasileiro. Não apenas o dever do Estado extrapola o simples dever de proteção, mas estendendo-se também no dever de concreção desses direitos, possibilitando meios adequados e eficientes para que os indivíduos os alcance.

1.2. DA IMPORTÂNCIA DOS REGISTROS PÚBLICOS COMO FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE E CONCREÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Os Registros Públicos têm por função primordial dar aos cidadãos publicidade, eficácia, autenticidade e segurança jurídica nos atos praticados. Esse preceito está insculpido no artigo 1º da Lei 8.935 de 1994, sendo estes os princípios fundamentais que regem os Registros Públicos.

Por princípio da publicidade, diz Oliveira que:

Assim, a publicidade registral imobiliária [...] consiste em assentos tecnicamente organizados, destinados a promover o conhecimento, por

¹⁶ MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 165.

qualquer interessado, da situação jurídica dos bens imóveis, cujo efeito, no mínimo, é a presunção inatacável de conhecimento.¹⁷

Complementando essa ideia, vemos como importantes as palavras de André Villaverde de Araújo, que nos discorre que:

Conforme supracitado, é interessante afirmar que a publicidade é um princípio que busca tornar conhecidos os atos do Estado e daqueles que prestam serviços em seu nome, mas há um fato que se sobrepõe à divulgação dos atos praticados, que é o sigilo legal, ou seja, aquele que a lei dispõe. Mesmo assim, não parece haver razão para que o Estado não dê acesso às informações de sua atuação. É sinal de que há, enfim, a preocupação com os efeitos causados aos direitos individuais, pelas condutas tomadas pelo Estado.¹⁸

Acerca desse assunto, muito já se debruçou a doutrina nacional, concluindo-se que a publicidade registral na realidade trata-se de uma publicidade potencial ou presumida. Para se afirmar que os Registros Públicos são de fato públicos, não é necessário que sejam conhecidos por todos, mas basta tão somente o seu potencial de conhecimento, através do acesso incondicional por qualquer um.

Nesse sentido afirma Hernández Gil, que nos diz:

Em princípio, a publicidade pode ser obtida por qualquer meio apto para tornar possível a todo terceiro conhecer determinadas modificações jurídicas; mas, como a função publicitária exige a representação documento do ato publicado, esta exigência – como é a conservação da documentação – somente se logra por meio dos registros.¹⁹

Vemos ainda a previsão constitucional do princípio da publicidade no 5º, inciso XXXIII, artigo 37. § 3º, II, e artigo 216, § 2º da nossa Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

[...]

¹⁷ OLIVEIRA, M. S. de. Publicidade Registral Imobiliária. JACOMINO, S. (coord). Registro de Imóveis e Meio Ambiente. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p 15.

¹⁸ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 40.

¹⁹ HERNÁNDEZ GIL, F. Introcucción al derecho hipotecário. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1963. v. 3. p. 16.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Denomina-se a esse tipo de publicidade como sendo publicidade em sentido amplo, pelo seu potencial de conhecimento por todos, que também é chamado de “publicidade dos estados de fato”²⁰. Difere-se da publicidade em sentido estrito, sendo nesta a informação do fato recebido pelo destinatário final, e não apenas lhes sendo ofertada a possibilidade de conhecimento de tal informação.

Encontramos nas palavras de Souza que “a publicidade garante a segurança das relações jurídicas na medida em que permite que qualquer interessado possa conhecer o acervo das serventias”²¹ e, complementando essa ideia, vemos as palavras de Nalini:

Princípio da publicidade está relacionado com a transparência, ou seja, o ato registral deve refletir a realidade jurídica, não se admitindo que nele estejam presentes elementos de dúvida ou ambiguidade. Por esta razão não existem atos registrares secretos. Não há obrigatoriedade em fazer o ato conhecido, mas tão somente em tornar o ato público, possibilitando que qualquer que tiver interesse venha a conhecê-lo.²²

Ocorre que, em se tratando do sistema registral, para que o Princípio da Publicidade seja efetivo, ou seja, atinja o seu objetivo crucial de possibilitar o

²⁰ ALTERINI, Jorge H. La buena fe y la publicidad inmobiliaria registral y extrarregistral. Ponencias y comunicaciones presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral. Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1974. T. 2. p. 32.

²¹ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os Serviços Notariais e Registrares no Brasil. Disponível em: <http://www.irib.org.br/obras/os-servicos-notariais-e-registrares-no-brasil>. Acesso em: 01 de janeiro de 2020.

²² NALINI, José Renato. Os princípios do direito registral brasileiro e seus efeitos. Direito Imobiliário Brasileiro: Coord. Alexandre Guerra e Marcelo Benacchio, São Paulo, abr./jun. 2011. p.1082.

conhecimento dos atos registrais a qualquer interessado, faz-se necessário um sistema coeso e organizado, que concentre todas as informações registrais em um único local.

Como forma de viabilizar, na prática, um sistema organizado e de fácil acesso aos dados registrais, o legislador ao elaborar a Lei 6.015 de 1973, realizou uma mudança na disposição das informações registrais, que antes eram baseadas nas pessoas, passando a unificar as informações de acordo com os imóveis. Passou-se, assim, do sistema de fôlio pessoal para o sistema de fôlio real.

No sistema de fôlio real, todos os atos registrais em sentido amplo são concentrados em fichas, chamadas de matrículas, sendo que, cada imóvel deve possuir apenas uma matrícula. Apenas desse modo, temos assentos tecnicamente organizados, de modo a propiciar que todas as informações sobre determinado imóvel devam constar na sua matrícula, que é um tipo de ficha registral.

Nas palavras de Serra:

A matrícula é o cadastro do imóvel a partir do qual os acontecimentos que influam em algum direito real sobre o referido imóvel devem ser ali assentados em uma sequência de atos encadeados. Não podemos confundir a matrícula com o registro (*stricto sensu*) ou a averbação, que são os atos sobre ela lançados, visando exprimir a constituição, transmissão, alteração ou extinção dos direitos reais referentes ao imóvel cadastrado na matrícula.²³

Acerca do Princípio da Concentração dos atos na matrícula do imóvel, destaca Marcos Alberto Pereira Santos:

O princípio da concentração consiste na convergência de todas as relevantes informações sobre o imóvel em um único lugar, que no caso seria a sua matrícula, o que facilitaria a vida dos usuários, uma vez que teriam como uma única certidão, o conhecimento preciso da situação jurídica da propriedade.

Não nos olvidamos que os Registros Públicos visam justamente conceder essa publicidade e conhecimento geral da transcrição, portanto, é importante se concentrar na matrícula todas as informações atinentes à propriedade.²⁴

Podemos ver que, como principal aspecto trazido pelo legislador na Lei 6.015 de 1973, acerca da publicidade registral, é a certeza para a sociedade de que todas as informações necessárias e relevantes sobre determinado imóvel devem estar devidamente

²³ SERRA, Marcio Guerra, et. Al. Registro de Imóveis I: Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 113.

²⁴ SANTOS, Marcos Alberto P. Novo Código Florestal não exige averbação da reserva. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2012-jun-14/marcos-santos-codigo-florestal-nao-exige-averbacao-reserva-legal> Acesso em 17 de dezembro de 2019.

inscritas na sua matrícula, sob pena de não surtirem efeitos perante terceiros e, portanto, não terem a validade e eficácia de direito real.

Quanto às consequências jurídicas da não inscrição de dados na matrícula do imóvel, diz Francisco José Rezende dos Santos:

A segurança jurídica de um negócio imobiliário deveria ser dada apenas pelas situações constantes do registro, e não de outras situações que, mesmo se existentes no mundo administrativo ou processual, não fossem levadas e não constassem do registro do imóvel. Essa é a ideia e a finalidade da concentração dos atos na matrícula do imóvel, o chamado Princípio da Concentração. Os fatos que possam produzir efeitos no imóvel, no registro ou nos seus proprietários, devem ser lançados na matrícula do imóvel, sob pena de não serem considerados pelo mundo jurídico.²⁵

Assim, caso não haja a sua respectiva inscrição ou registro na matrícula do imóvel, determinado ato ou fato pode ser considerado inexistente ou sem eficácia para o mundo jurídico.

Nos esclarece João Pedro Lamana Pavia:

Nenhum fato jurídico ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas, pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos translativos de propriedade, das instituições de direitos reais, a ela devem acorrer os atos judiciais, os atos que restringem a propriedade, os atos constritivos (penhoras, arrestos, sequestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra a alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar na alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida.²⁶

Conforme visto nas palavras acima citadas, além dos atos de registro propriamente dito, sendo aqueles que implicam em modificação ou extinção da propriedade, temos também a obrigatoriedade de registro dos demais atos que possam implicar em modificações de direitos e fatos acerca dos imóveis.

E assim, se insere a importância precípua do registro da Regularização Fundiária Urbana e da Usucapião Coletiva. Sem estes e sem que haja a publicidade registral do título aquisitivo de propriedade através da Regularização Fundiária Urbana e

²⁵ SANTOS, Francisco José Rezende dos. O princípio da concentração no registro de Imóveis. Revista do SFI. Revista do SFI - Sistema de Financiamento Imobiliário - Ano 15 - Nº 33 - 12/05/2011.

²⁶ LAMANA PAIVA, João Pedro. Revista de direito imobiliário n. 49. Julho a dezembro de 2000.

da Usucapião Coletiva, devidamente registrados na matrícula do imóvel, não existe no mundo jurídico o direito real de propriedade.

Nesse sentido, André Villaverde discorre que “os cartórios extrajudiciais guardam para si a responsabilidade de dar publicidade dos atos e negócios jurídicos praticados sob sua tutela. Portanto, cada cartório manifesta seus atos conforme sua atribuição e o tipo de atividade prestada.”²⁷

Complementando essa ideia, da importância da publicidade registral para a aquisição da propriedade, Walter Ceneviva nos discorre que:

A publicidade registrária se destina ao cumprimento de tríplice missão: a) transmite ao conhecimento de terceiros interessados ou não interessados a informação do direito correspondente ao conteúdo do registro. b) sacrifica parcialmente a privacidade e a intimidade das pessoas, informando sobre bens e direitos seus ou que lhes sejam referentes, a benefício das garantias advindas do registro; c) serve para fins estatísticos, de interesse nacional ou de fiscalização pública.²⁸

Vemos, assim, que o direito de propriedade se concretiza, apenas, após o devido registro no Ofício de Registro de Imóveis competente, quando a aquisição se torna elencada na matrícula do imóvel de maneira pública e que possa ser oposta contra terceiros. Desse modo, segundo Melo, temos que “o Registro de Imóveis é o guardião do direito de propriedade, dos detentores de referido direito, sua extensão e efeitos. No Brasil, é constitutivo de direitos que nascem dentro do Registro de Imóveis que exerce a função de controle do tráfico imobiliário.”²⁹

1.3. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Conforme visto do item anterior, o dever do Estado não se estende a simples proteção da propriedade privada, abrangendo também a facilitação para obtenção do

²⁷ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 42.

²⁸ CENEVIVA, Walter. Lei dos registros públicos. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 36.

²⁹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Novo Código Florestal e o Registro De Imóveis. Disponível em <http://irib.org.br/obras/3974> Acesso em 15 de dezembro de 2019.

direito de propriedade através de meios adequados e eficientes para que os indivíduos possam ser detentores da propriedade de um bem imóvel e, por consequência consigam ter uma moradia digna.

No que pese tratem-se de direitos diferentes, estes estão intimamente ligados, sendo que, com o Estado proporcionando aos indivíduos a possibilidade de obtenção do direito à propriedade, este estará, também, facilitando a obtenção, de modo estável, ao direito à moradia.

Surge, assim, a Regularização Fundiária Urbana, sendo um instituto que tem por finalidade servir de ferramenta facilitadora na obtenção da propriedade urbana e, conseqüentemente à moradia, principalmente pelos cidadãos de baixa renda, em núcleos informais urbanos.

De certo modo, com a Regularização Fundiária Urbana tem-se uma nova “ordem urbanística popular”³⁰, uma vez que há uma adaptação da legislação urbanística às reais situações sociais, para que os indivíduos que vivem em zonas irregulares possam alcançar o direito à moradia digna de maneira estável e à propriedade.

A Regularização Fundiária Urbana atualmente é regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, “que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União”, que passou a regular a Lei 13.465/2017.

Tal Decreto estabelece as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes, conforme disposto no seu artigo primeiro.

Nesse contexto, temos que:

A regularização fundiária torna-se necessária, útil e adequada nas hipóteses em que a ilegalidade da propriedade ou da posse apresenta-se como problema social com potencialidade para gerar grandes conflitos urbanos ou rurais, ou colocar em risco a integridade física e patrimonial das pessoas, além de gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais. Tanto por questões de melhoria da produtividade agropecuária (no âmbito rural) quanto por razões

³⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Orgs) Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

ambientais ou de equidade social (nos dois casos, urbana e rural), a regularização fundiária revela-se como elemento importante para o desenvolvimento sustentável, que deve conciliar o uso produtivo da propriedade (geração de riqueza), promover a equidade social e assegurar a proteção do meio ambiente.³¹

A Regularização Fundiária Urbana não se trata de um simples instrumento de outorga de propriedade, mas sim de uma forma de regularização de grandes centros urbanos irregulares e precários.

Segundo Cartilha do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Espírito Santo, acerca da Regularização Fundiária Urbana, esta “é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”³²

Podemos ver, ainda, maiores explicações nas palavras de Arícia Fernandes Correia, que nos discorre que:

Neste sentido, já se teve oportunidade de observar que a regularização fundiária plena de assentamentos precários no Brasil se apresenta sob diferentes facetas: a dominial-registral, que garante a segurança da posse ou o título de propriedade, através dos mais diversos instrumentos jurídicos; a urbanística, em razão da qual se garante uma legislação de uso e ocupação do solo própria, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos, direito fundamental ao endereço, conexão com a cidade (mobilidade); e a socioambiental, de maneira que se garanta a manutenção das pessoas tituladas preferencialmente em seus locais de pertencimento, de forma integrada ao ambiente em que (sobre)vivem, devendo se caracterizar, finalmente, como sustentável, não apenas do ponto de vista ambiental, mas, também, social.³³

Assim, a regularização de centros urbanos irregulares se dá com a garantia do direito de propriedade aos seus reais possuidores e, ainda, com a utilização e ocupação do solo de maneira correta, com uma infraestrutura urbana adequada, de modo ambiental

³¹ REIS, Émilien Vilas Boas Reis; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4748/4748>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

³² SINOREG-ES. Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf Acesso em 17 de janeiro de 2020.

³³ CORREIA, Arícia Fernandes. Direito Da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: A Conversão da Medida Provisória n. 759/2016 Na Lei Federal n. 13.465/2017 E as Titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32061/22979> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

e sustentável, integrando, assim, de fato essa zona irregular urbana ao restante da cidade, tirando os seus ocupantes da informalidade social e lhes dando mais qualidade de vida.

Complementando essa ideia das principais funções da Regularização Fundiária Urbana, temos ainda que:

A finalidade precípua da regularização fundiária urbana consiste em, além da legalização da propriedade e da posse dos locais de moradia, adaptar e fazer integrar a área regularizada ao espaço urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, demandando, para tanto, da implementação de uma infraestrutura que permita aos moradores a acessibilidade a bens e a serviços públicos e privados próprios das cidades. Logo, o processo não visa, meramente, legalizar a propriedade e a posse ilícitas, mas viabilizar o direito fundamental de moradia, assegurando a boa qualidade de vida habitacional³⁴

No procedimento da Regularização Fundiária Urbana, temos em uma primeira fase um procedimento administrativo feito pela Prefeitura Municipal, para que seja reconhecida a legitimação da posse ou legitimação fundiária, com a consequente expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Os legitimados para realizarem esse pedido estão previstos no art. 14, Lei 13.465/17, estando entre estes a União, Estado, DF ou o próprio Município, os beneficiários, os proprietários dos imóveis, a Defensoria Pública e ainda o Ministério Público.

No processamento desse pedido, o Município deverá classificar o núcleo urbano informal para que este se enquadre em uma das modalidades de Regularização Fundiária Urbana previstas na legislação, com o posterior prazo de 30 (trinta) dias para a manifestação dos interessados e confrontantes, após a sua notificação.

Havendo impugnação, a própria municipalidade fará um procedimento extrajudicial de composição de conflito e, caso não haja impugnação ou após superada esta, se inicia a elaboração do projeto de regularização fundiária, tendo como término dessa primeira fase a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município.

³⁴ REIS, Émilien Vilas Boas Reis; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4748/4748>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

Para a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município, este tem que observar no projeto algumas medidas, a saber:

As medidas jurídicas correspondem especialmente à solução dos problemas dominiais, referente às situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação. É o aspecto da falta de um “documento” que dê a plena propriedade ao beneficiário direto da Reurb.

As medidas urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais. A realocação de moradias em face de estarem em locais sujeito a desmoração, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros, também entra nesse aspecto. As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente.

As medidas sociais, por sua vez, dizem respeito às soluções dadas à população beneficiária da Reurb, especialmente nas ocupações por famílias de baixa renda, (mas não excluindo as demais populações), de forma a propiciar o exercício digno do direito à moradia e à cidadania, proporcionando qualidade de vida.³⁵

A mencionada Certidão de Regularização Fundiária (CRF) tem que ser prenotada, o que equivale a um protocolo, junto ao Ofício de Registro de Imóveis do local onde se situar o imóvel, iniciando-se assim uma segunda fase do procedimento de Regularização Fundiária Urbana.

Esse título passará pela qualificação registral do Oficial de Registro de Imóveis. Acerca desta, Afrânio de Carvalho nos narra que:

Cumpra interpor entre o título e a inscrição um mecanismo que assegure, tanto quanto possível, a correspondência entre a titularidade presuntiva e a titularidade verdadeira, entre a situação registral e a situação jurídica, a bem da estabilidade dos negócios imobiliários. Esse mecanismo há de funcionar como um filtro que, à entrada do registro, impeça a passagem de títulos que rompam a malha da lei, quer porque o disponente careça da faculdade de dispor, quer porque a disposição esteja carregada de vícios ostensivos.³⁶

Desse modo, cumpre ao oficial de Registro de Imóveis a revisão do procedimento administrativo realizado pelo Município, cabendo-lhe realizar intimações e receber as impugnações destas, caso estas não tenham sido realizadas, podendo rejeita-

³⁵ SINOREG-ES. Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/Documentos/Upload/Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf Acesso em 17 de janeiro de 2020.

³⁶ CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 78.

las de plano ou encaminhá-las ao Juiz Corregedor caso considere as impugnações fundadas.

Após a resolução de todas as impugnações, ou caso não tenha havido, o Oficial de Registro de Imóveis deverá aprovar o projeto de Regularização Fundiária Urbana, abrindo matrícula nova para o imóvel, se for o caso, em conjunto com a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado e, realizando por fim, o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) nas matrículas, conferindo o direito real de propriedade aos seus titulares.

Detalhe importante de se ressaltar é que o procedimento junto ao Ofício de Registro de Imóveis deverá ter duração máxima de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período, caso haja justificativa fundamentada, sendo um procedimento célere e totalmente gratuito para os interessados.

1.3.1. Considerações acerca da Regularização Fundiária Urbana

A Regularização Fundiária Urbana se mostra como um procedimento extrajudicial, célere e gratuito, previsto na Lei 13.465/2017, que possui duas fases, inicia-se junto a municipalidade e tem seu término com o registro no Ofício de Registro de Imóveis.

Tal previsão legislativa se mostra como um avanço jurídico no que concerne a proteção e tutela dos direitos fundamentais sociais. Desse modo, de maneira célere indivíduos que vivem em núcleos informais de moradia passam a ter a possibilidade de utilização desta ferramenta para a concreção do seu direito à propriedade e à moradia digna.

Ao prever um procedimento inteiramente extrajudicial, que não necessita de aprovação ou homologação do Poder Judiciário, o legislador impôs a Regularização Fundiária Urbana a celeridade e gratuidade, aliadas a segurança jurídica e autenticidade

inerentes aos Serviços Notariais e de Registro. Assim se pensou e foi feito, conferindo-lhe no seu resultado final a publicidade, eficácia, autenticidade e segurança jurídica na obtenção da propriedade imóvel junto ao Ofício de Registro de Imóveis competente.

Desse modo, a Regularização Fundiária Urbana da maneira como está prevista no nosso ordenamento jurídico tem se mostrado uma importante ferramenta para a solução do problema social de núcleos informais de moradia em grandes centros urbanos, permitindo aos cidadãos a possibilidade de concretização dos direitos à propriedade e à moradia digna, e ainda demais direitos decorrentes destes.

1.4. A USUCAPIÃO: CONCEITO; ESPÉCIES E REQUISITOS

No nosso ordenamento jurídico atual temos a previsão legal do instituto da Usucapião, que é um modo jurídico originário de aquisição da propriedade. Essa modalidade de aquisição da propriedade se difere das formas convencionais negociais, pois, não se tem a existência de um negócio jurídico firmado por partes, mas sim uma aquisição originária declarada em virtude da posse com o decurso do tempo.

Orlando Gomes nos define:

Usucapião é, no conceito clássico de Modestino, o modo de adquirir a propriedade pela posse continuada durante certo lapso de tempo, com requisitos estabelecidos na lei: *usucapio est adjectio domini per continuationem possessionis temporis lege definit*. A usucapião é, com efeito, um modo de aquisição da propriedade, por via do qual o possuidor se torna proprietário.³⁷

Segundo Pontes de Miranda: "Não se adquire, pela usucapião, "de alguém". Na usucapião, o fato principal é a posse, suficiente para originariamente se adquirir: não, para se adquirir de alguém."³⁸ Vemos assim a primeira, e essencial, característica da usucapião: a aquisição originária.

³⁷ GOMES, Orlando. Direitos reais. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 163.

³⁸ MIRANDA, Francisco Pontes de. Tratado das ações. Atualizada por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2001, vol. XI. p. 139.

De modo registral, vemos que na cadeia dominical do imóvel, positivada através da transcrição ou da sua matrícula no Ofício de Registro de Imóveis competente, com a declaração de usucapião, tem-se uma ruptura no histórico de transmissão de propriedade do imóvel.

Encerra-se o desencadeamento de transmissões negociais anteriores, não havendo a incidência do princípio da continuidade registral para que se proceda o registro da usucapião. Para efeitos de continuidade registral, tem-se que o imóvel usucapiendo passa a ser como se imóvel novo fosse, como se não houvesse dono anterior ou dívidas atreladas a este.

A Doutrina mais tradicional, cuja sua máxima expressão se tem no Doutrinador Clovis Beviláqua, assim conceitua esse instituto “usucapião é a aquisição do domínio pela posse prolongada.”³⁹ Através dessa conceituação, desde já, podemos verificar a presença indicada dos principais requisitos da usucapião, a posse e o decurso do tempo.

Complementando a conceituação acima citada, temos conceitos mais modernos de usucapião na Doutrina atual, conforme leciona Caio Mario da Silva Pereira, que define que “usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei.”⁴⁰

De modo prático, vemos que usucapião é uma modalidade de aquisição originária da propriedade, que se tem por configurada com a posse através do decurso do tempo. Conforme leciona o Doutrinador Benedito Silvério Ribeiro “pela usucapião a posse transforma-se em propriedade, desde que decorra tempo suficiente para que tal se verifique.”⁴¹

Temos ainda a conceituação exposta pela por Maria Helena Diniz, que nos expõe que:

Modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais (usufruto, uso, habitação, enfiteuse, servidão predial) pela posse prolongada da coisa com a observância dos requisitos legais. Tem por fundamento a consolidação da

³⁹ BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das Coisas. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1976. p.168

⁴⁰ PEREIRA, Caio. Mario da Silva. Instituições de Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.138

⁴¹ RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de Usucapião. São Paulo: Saraiva, 2006, v.I. p.173 e 189.

propriedade dando Jurisdicidade a uma situação de fato: a posse unida ao tempo.⁴²

Através dos conceitos acima trazidos, podemos verificar que para a configuração da usucapião, de modo genérico, temos a necessidade de constatação de situação real de posse através de um razoável decurso de tempo.

Com o instituto da usucapião, através de força legal constitucional ou infraconstitucional, a posse se torna propriedade automaticamente com o decurso do tempo, bastando a declaração judicial ou um procedimento extrajudicial administrativo de constatação para que a propriedade adquirida, automaticamente, possa ser registrada em nome do possuidor.

Todo o procedimento judicial ou extrajudicial da usucapião diz respeito apenas da declaração formal da propriedade já adquirida com o tempo, sendo estes realizados com a finalidade exclusiva do registro, para que o proprietário possa exercer de maneira plena o seu direito de propriedade perante terceiros.

Como forma de proporcionar maior acesso ao direito constitucional a propriedade, a própria Constituição Federal e as Leis infraconstitucionais se incumbiram de distinguir a usucapião em diversas espécies. Com essa distinção, vemos houve a positivação de situações distintas para a configuração da usucapião, como por exemplo a utilização de propriedade urbana ou rural.

Cada espécie de usucapião prevista legalmente contém requisitos para a sua configuração, com a graduação do tempo necessário para a sua configuração, de modo a que, especificamente com o maior atendimento qualificado da função social da propriedade, urbana ou rural, ou ainda de outros requisitos, o direito real a propriedade pode ser adquirido com o menor decurso de tempo.

Atualmente, vemos a disposição legal de oito tipos diversos de usucapião previstas no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam: usucapião extraordinária; usucapião extraordinária reduzida; usucapião ordinária; usucapião ordinária reduzida; usucapião especial rural; usucapião especial urbana; usucapião especial urbana por

⁴² DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1998. p. 676.

abandono familiar e usucapião coletiva, sendo que esta última modalidade será objeto de estudo mais aprofundado no presente trabalho.

Em síntese, para a configuração da usucapião extraordinária, prevista no artigo 1.238, caput, do nosso Código Civil, vemos por requisitos para a configuração, a posse sem oposição ou interrupção pelo prazo de 15 (quinze) anos, não dependendo de justo título ou boa-fé.

Quanto ao justo título, nesse caso dispensado e exigido em outras modalidades de usucapião, vemos nas palavras de Darcy Bessone, nos discorre que:

Entende-se por justo título o fato gerador de direito hábil, em princípio, para transmitir o domínio. Aparentemente, é um fato perfeito, mas contém vícios que só mais tarde vêm a revelar-se. Figura-se o exemplo da pessoa que compre a non domino e receba escritura, perfeitamente formalizada. O título é, aparentemente, hábil. Só mais tarde, apura-se que o transmitente não era o dono da coisa que alienou. O título é justo, em sua aparência.⁴³

Por sua vez, caso haja moradia habitual do possuidor no imóvel, ou que este tenha realizado obras ou serviços de caráter produtivo no imóvel, o prazo exigido da posse passa a ser de 10 (dez) anos, segundo o parágrafo único desse dispositivo legal, prevendo assim a usucapião extraordinária reduzida.

No que diz respeito a usucapião ordinária, aplica-se a mesma regra para a usucapião extraordinária, sendo que, nessa modalidade, o prazo é de 10 (dez) anos por haver a necessidade também de se comprovar a posse através de justo título e boa-fé, segundo disposição constante no artigo 1.242, caput, do nosso Código Civil.

Caso o possuidor tenha adquirido o imóvel de forma onerosa e o registro no Ofício de Registro de Imóveis competente tenha sido cancelado e, que tenha estabelecido a sua moradia no imóvel, ou realizado investimentos de interesse social e econômico neste, o prazo mínimo exigido passa a ser de 05 (cinco) anos, segundo disposição constante no parágrafo único do dispositivo legal acima citado.

Temos também a previsão legal da usucapião especial rural e da usucapião especial urbana. Em ambas modalidades, o possuidor não pode ser proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural e tem que fixar a sua moradia no imóvel. Nessas

⁴³ BESSONE, Darcy. Direitos reais. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 171.

modalidades há ainda a limitação do tamanho do imóvel a ser usucapido, sendo urbano, a área máxima deve ser de 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados e se rural 50 (cinquenta) hectares.

Difere-se uma da outra por apenas um requisito adicional previsto para a configuração da modalidade especial rural, sendo obrigatório que o possuidor tenha que tornar a imóvel produtivo por seu trabalho ou de sua família.

Em recente inovação legislativa, a Lei nº 12.424, de 2011 incluiu no nosso Código Civil o artigo 1.240-A, que vem para modernizar o instituto da usucapião de forma a abranger as situações de abandono de lar. Em termos de requisitos genéricos, iguala-se à usucapião especial urbana, sendo que, caso o imóvel usucapindo seja de propriedade dividida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, o tempo necessário para a aquisição para a propriedade passa a ser de 02 (dois) anos.

Por última forma de usucapião, vemos a usucapião coletiva, que por sua importância para a concreção dos direitos coletivos, mais especificamente a concreção do direito de propriedade de maneira coletiva e para a regularização fundiária, será analisada mais detalhadamente no tópico a seguir.

1.4.1. A Usucapião Coletiva

Em se tratando do instituto da usucapião, o nosso ordenamento jurídico vigente possuía apenas preocupações individuais, mesmo que se tratasse de direitos coletivos. Assim, o instituto da usucapião, com o passar do tempo, vinha garantindo e resguardando o direito coletivo à propriedade, mas de maneira e por procedimentos individuais, seja por declaração judicial ou procedimento administrativo extrajudicial.

Deste modo, com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, o nosso sistema jurídico brasileiro passou a ter uma inovação que vem por auxiliar na garantia e concreção dos direitos coletivos. No seu artigo décimo, com redação dada pela lei nº 13.465, de 2017, vemos a seguinte disposição legal:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Restam-se evidenciados os seus principais requisitos, quais sejam, que o núcleo urbano informal não possua oposição do proprietário tabular do imóvel ou do poder público, que a divisão abstrata da área total se enquadre na fração de área individual prevista para a modalidade de usucapião especial urbano e assim como este, que os possuidores não sejam proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais.

Com os seus requisitos e enquadramentos, vemos assim o surgimento de uma modalidade recente de usucapião: a usucapião coletiva. Nesse novo enfoque dado pelo legislador, o direito real ou subjetivo do indivíduo deixou de ser o centro de direcionamento desse instituto, passando-se a ter a possibilidade que este venha a atingir e resguardar direitos de uma coletividade.

Não apenas por questões práticas de economia e celeridade processual para evitar diversas ações repetitivas de confrontantes que pretendem usucapir imóveis limítrofes, essa inovação legislativa vem por resguardar e garantir a efetividade de interesses e direitos maiores, quais sejam, o da regularização fundiária e a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Karine Monteiro Prado nos expõe que:

(...) percebe-se que a intenção do Estatuto da Cidade foi a de regularizar a situação fundiária dessas pessoas, bem como permitir a urbanização de determinadas áreas ocupadas pela população carente, modificando o perfil social desses núcleos habitacionais urbanos.⁴⁴

Os benefícios práticos da usucapião coletiva se evidenciam na regularização fundiária de fato, com a possibilidade de que toda uma coletividade de sujeitos seja beneficiada ao mesmo tempo, transformando-se assim uma grande área ocupacional irregular em regular, com a declaração de propriedade aos seus ocupantes e o conseqüente registro imobiliário em nome dos possuidores.

⁴⁴ PRADO, Karine Monteiro. Usucapião: Inovações no Código Civil e Estatuto da Cidade. São Paulo, Revista dos Tribunais. 2007. p. 278

Por questão de economia e celeridade processual, como forma de dar azo a efetividade dessa medida na prática, o próprio Estatuto da Cidade prevê, no parágrafo terceiro do seu artigo 10, que na sentença judicial será atribuída a cada possuidor uma fração do terreno, em estado de condomínio, salvo se estes possuírem acordo escrito estipulando as frações do terreno delimitadas.

Tal estipulação legal viabiliza o procedimento da usucapião coletiva, tendo em vista ao fato de que pela possibilidade de grande quantidade de possuidores, em certos casos restar-se-ia impossibilitada, ou excessivamente onerosa, a delimitação precisa da fração de cada um sob o imóvel usucapiendo.

Acerca dessas questões sobre a instituição de um condomínio necessário entre os possuidores, e os benefícios trazidos pela usucapião coletiva, vemos que:

(...) pelo fato da demanda possuir um objeto coletivo, com a emissão da sentença, será formado um condomínio necessário entre os usucapientes, no bojo do qual cada condômino terá idêntica fração ideal em caráter indivisível (art. 10, §§ 2º e 3º, do EC). Caso os condôminos deliberem pela divisão de frações em áreas desiguais, o magistrado homologará a divisão em quinhões diferenciados, após decretar a usucapião da área como um todo. A divisão da propriedade em frações idênticas é mais uma demonstração de que a área seja considerada pelo julgador em seu aspecto global, como adquirida por uma comunidade, evitando-se assim que cada um dos inúmeros possuidores tenha de provar a sua posse particular.⁴⁵

Com base nas palavras acima citadas, e no texto legal, podemos ver a usucapião coletiva como uma importante ferramenta na concreção dos direitos coletivos e da regularização fundiária no Brasil. Esta, surge como uma ideia de uma nova ferramenta para assegurar a aplicação de direitos coletivos diretamente.

Destarte, resta evidenciado, ainda, que o seu procedimento, na essência, é judicial. No que pese não haver a vedação expressa da usucapião coletiva ser processada administrativamente e de forma extrajudicial, vemos a necessidade latente de maiores evoluções legislativas para que esta inovadora ferramenta seja adequada à um procedimento mais célere e econômico, diverso do judicial, conforme veremos a seguir.

⁴⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: Reais. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 448.

1.4.2. Do procedimento extrajudicial para a Usucapião

Conforme já visto no presente trabalho, a legislação e a doutrina atual expõem duas formas distintas de se processar a usucapião: o procedimento judicial e o procedimento administrativo extrajudicial.

No cenário jurídico atual, tem-se um grande movimento no sentido da desjudicialização das demandas. Diversas frentes e iniciativas visam tirar a sobrecarga que o Poder Judiciário atualmente sofre e para isso surgiram novas ferramentas jurídicas de solução alternativa de conflitos que não precisem passar pelo crivo do judiciário.

Ao tratarmos da usucapião não poderia ser diferente. Far-se-ão necessários meios de se viabilizar, com maior celeridade e economia, a realização dos procedimentos de usucapião através dos Serviços Notariais e de Registro, para a resguarda de direitos.

Cumpre-nos ressaltar, de antemão, que a possibilidade de realização da Usucapião pela via extrajudicial não é de exclusividade da legislação brasileira, conforme nos expõe Brandelli:

No Peru, dentro de uma visão de propulsão econômica pela formalização da propriedade fundiária, iniciada na década de 1990, o ordenamento jurídico incorporou a previsão da possibilidade do reconhecimento extrajudicial de usucapião pela via notaria.

Também o Direito português reconheceu a possibilidade da declaração de usucapião pela via extrajudicial mediante o instituto da justificação de direitos, que consiste em um expediente simplificado utilizado para solucionar o problema decorrente da falta de título comprobatório do direito adquirido a ser registrado.

Tal instituto foi prestigiado em demasia com o advento do Decreto-Lei nº 273/2001 que implementou uma política de desjudicialização de matérias sobre as quais não havia litígio, tratando-as dos Tribunais e passando-as para as Conservatórias e para os Notários.

[...].

Cumpra a parte interessada escolher qual das vias pretende utilizar, estando as duas, igualmente, à sua disposição.

Tanto no exemplo do Peru quanto no de Portugal, há a possibilidade de que a usucapião seja reconhecida extrajudicialmente pela via notarial, o que, como vimos acima, não é o tecnicamente mais adequado.⁴⁶

⁴⁶ BRANDELLI, L. Usucapião administrativa: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 19.

No que concerne a dicotomia entre o procedimento judicial ou extrajudicial da Usucapião, Leonardo Brandelli nos discorre que:

Sempre se viu, no direito brasileiro, a usucapião ser judicial, e de tal maneira esse costume ficou incrustado no meio jurídico que ideia diversa pode soar estranha à primeira vista, muito mais pela conformidade com a forma que sempre existiu do que por uma impossibilidade jurídica bem argumentada em sentido contrário. Todavia, apesar da surpresa que pode trazer ver certo instituto deslocar-se da esfera jurisdicional para a extrajudicial, e de eventual desconforto decorrente da necessidade de sair do lugar-comum, a desjudicialização de certos institutos, em casos em que não haja lide, tem sido bem recebida pela comunidade jurídica e pela sociedade.⁴⁷

Vislumbra-se que tal mudança de paradigma seja lenta e ainda não esteja enraizada na cultura popular o procedimento jurídico. Atualmente, quando se pensa em Usucapião, de maneira geral, ainda se tem por ideia o procedimento jurisdicional, não obstante haver uma nova opção, extrajudicial, ainda recente de processamento desta.

Em âmbito nacional, com o advento do Novo Código de Processo Civil, vemos a previsão legal expressa da possibilidade de realização do procedimento de usucapião de maneira administrativa extrajudicial, diretamente nos Serviços Notariais e de Registro. Vemos assim a previsão constante no artigo 1.071 desse citado diploma legal, que alterou a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei de Registros Públicos, assim dispondo:

Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A:

“Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: (...)

Com essa inovação legislativa, passou-se a ter a opção de processar o pedido de usucapião diretamente o Ofício de Registro de Imóveis do local em que se situa o imóvel usucapiendo, observados os seguintes documentos obrigatórios que o próprio artigo já prevê:

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias;
II – planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo

⁴⁷ BRANDELLI, Leonardo. Usucapião administrativa: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 16.

conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes;

III - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente;

IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Vemos assim que, para o processamento da usucapião extrajudicial, este se inicia em um Ofício de Tabelionato de Notas, que é responsável por atestar o tempo de posse do requerente e seus antecessores e fazendo isto, com a fé pública e segurança jurídica inerente aos Serviços Notariais e de Registro.

Quanto a fé pública, esta “se manifesta na confiança atribuída na forma da lei, para que o ato praticado pelo registrador ou notário se revista de veracidade. Importante ressaltar que a presunção é advinda dos atos realizados no exercício da função profissional.”⁴⁸

No entanto, no que pese a grande inovação trazida pelo legislador no Novo Código de Processo Civil ao instituir a usucapião por procedimento administrativo extrajudicial, de início, houve uma inequívoca falha de procedimento que, caso não tivesse sido sanada, fadaria esse procedimento extrajudicial ao desuso por ineficácia prática.

Assim previa o Novo Código de Processo Civil, no que concerne ao procedimento da usucapião extrajudicial:

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, esse será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, **para manifestar seu consentimento expresso em 15 (quinze) dias, interpretado o seu silêncio como discordância.** (grifo nosso)

A necessidade de concordância expressa dos titulares do direito real de propriedade do imóvel usucapiendo fadaria o procedimento extrajudicial à ineficácia prática, pois, tratando-se de situações reais, não se vislumbra como usual um proprietário de um imóvel, mesmo que o tenha abandonado por um longo período de tempo, se digne

⁴⁸ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 45.

a realizar uma manifestação, expressa, junto ao Ofício de Registro de Imóveis, concordando com a perda da sua propriedade através de procedimento de usucapião.

Desta forma e em vista da ineficácia prática desse procedimento, por erro inequívoco, foi editada e publicada a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou o artigo 216-A da Lei de Registros Públicos, que versa acerca da usucapião extrajudicial, advindo das inovações trazidas pelo Novo Código de Processo Civil, passando, assim, o diploma legal supracitado a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, **para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância.** (Grifo nosso)

Com esta singela alteração de uma palavra apenas, passando-se de discordância para concordância, o procedimento de usucapião extrajudicial foi ajustado e passou a ter a sua eficácia e celeridade garantidas, para a concreção de direitos de propriedade e direitos coletivos.

André Villaverde nos expõe as seguintes considerações acerca da Usucapião Extrajudicial:

Assim, a usucapião extrajudicial mostra-se efetiva, tanto no quesito da instrumentalidade processual, pois traz um modelo participativo, quanto no claro estímulo para que conflitos possam ser resolvidos sem a intervenção do Poder Judiciário. A usucapião extrajudicial tem-se mostrado eficaz, justamente por não haver e não se cultivar a cultura do litígio entre seus procedimentos, um instrumento de concretização de direitos fundamentais, pela utilização da extrajudicialização, ou seja, com a prestação jurisdicional, acesso a uma ordem jurídica justa, sem a intervenção do Poder Judiciário, mas com a intervenção de vários profissionais do Direito, que garantem celeridade e segurança jurídica nesta aquisição originária de propriedade imóvel.⁴⁹

Vemos assim que, com a expressa previsão trazida pelo Novo Código de Processo civil, após as alterações realizadas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, temos como prevista no nosso ordenamento jurídico uma eficaz ferramenta para a concreção, de maneira célere, de direitos fundamentais.

⁴⁹ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 161.

1.4.3. Da Usucapião Coletiva através de procedimento administrativo extrajudicial

Conforme visto no tópico anterior, o Novo Código de Processo Civil no que concerne à possibilidade de realização de usucapião através de procedimento administrativo extrajudicial, procedimento este posteriormente corrigido e ajustado, nos trouxe uma ferramenta eficaz e célere que vem somar, na concreção de direitos fundamentais.

Todavia, no que pese não haver vedação expressa, pela análise do procedimento descrito em Lei, vemos que este tem, por essência, o atendimento a demandas individuais, não sendo próprio para demandas coletivas.

A respeito disso, orientação expressa extraídas da palestra elaborada pelo IRIB no 35ª Encontro Regional dos Oficiais de Registros de Imóveis, na qual vemos notoriamente que:

Para isso, deverão os registradores se aprofundar no estudo das espécies de usucapião extraordinária, ordinária, “tabular”, “familiar”, especial rural (pro labore), especial urbana (pro moradia) e coletiva urbana; o que inclui também o estudo da posse. Não trataremos com maior detalhamento a espécie coletiva urbana, por entendermos que será de difícil aplicação na forma administrativa. Porém, entendemos que, em tese, esta espécie também pode ser requerida administrativamente.⁵⁰

Vemos, ainda, essa tendência de não utilização do procedimento administrativo extrajudicial para casos de usucapião coletivo por própria orientação dos órgãos associativos da classe Notarial, conforme podemos verificar na Cartilha de Procedimentos – Ata Notarial para Usucapião Extrajudicial, elaborada pelo Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo, na qual vemos que:

Usucapião Coletiva

Base legal – Art. 10 da Lei 10.257/01.

Prazo – 5 anos de posse ininterrupta e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Tipo de posse – posse de boa-fé.

⁵⁰ IRIB - 35ª Encontro Regional dos Oficiais de Registros de Imóveis. Disponível em <http://irib.org.br/files/palestra/35-regional-02.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2019. p. 6.

Outras exigências – área urbana com mais de 250 m²; comprovação de que se trata de população de baixa renda; comprovação de moradia familiar; prova de que os autores não são proprietários de outros imóveis; intervenção obrigatória do MP.

Observação: Esta modalidade será utilizada, se inviável as demais modalidades.⁵¹

Depreende-se das orientações pelos órgãos de classe citados acima, que a utilização da usucapião coletiva através do procedimento administrativo extrajudicial não é recomendada, no que pese não ser vedado, por ser de difícil aplicação, devendo ser utilizada apenas nos casos em que for inviável a utilização das demais modalidades.

Desse modo, segundo as orientações acima, a utilização da via extrajudicial para a realização da usucapião coletiva é de difícil aplicação, devendo ser utilizado apenas o procedimento judicial, ou quando possível, deve ser procedido o fracionamento em diversos procedimentos individuais.

Tal orientação decorre da omissão legislativa em dispor, explicitamente, da usucapião coletiva administrativa extrajudicial, havendo ainda a necessidade de previsão legal de um procedimento próprio, que atenda a necessidade coletiva, em vista as suas peculiaridades e dificuldades de aplicação do procedimento genérico individual.

1.4.4. Considerações acerca da usucapião extrajudicial

A usucapião é um instituto do direito criado com a finalidade de garantir o direito à propriedade aos possuidores de fato de imóveis. Com esta, há a conversão de uma situação de posse, como decurso do tempo, no direito real a propriedade. Vemos assim a usucapião como uma importante ferramenta na concreção do direito à propriedade.

Com a evolução da sociedade, passando-se a ter a grande concentração populacional em centros urbanos, surgiram problemas sociais como os núcleos urbanos

⁵¹ Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo. Cartilha de Procedimentos – Ata Notarial para Usucapião Extrajudicial. Abril de 2016. Disponível em <http://www.cnbsp.org.br/Documentos/Uploads/Cartilha%20usucapiao%20final.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2020. p. 25.

informais. A usucapião coletiva tem se mostrado uma importante ferramenta do direito na solução desse problema social, garantindo assim aos cidadãos de baixa renda uma alternativa viável de se conseguir alcançar o direito à propriedade.

Essa viabilidade se dá na concentração do pedido único de declaração de usucapião para toda uma coletividade, sendo que, para esse procedimento foi observado, ainda, algumas peculiaridades necessárias para a viabilização prática deste, como a não necessidade de delimitação da área ocupada por cada possuidor e a não necessidade de comprovação do tempo de posse de maneira individual.

A usucapião coletiva por si só já se mostra como um grande avanço legislativo na concreção dos direitos coletivos, entretanto, existe a possibilidade ainda de esta ser processada pela via administrativa extrajudicial. A tendência atual da desjudicialização das demandas vem por garantir a efetividade, de direitos de maneira mais célere e com um menor custo.

Conforme visto no presente trabalho, a desjudicialização de questões como divórcios, separações, inventários e partilhas tem gerado para o estado uma grande economia de recursos, também maior celeridade, pois um procedimento de divórcio, à título de exemplo, que comumente demora anos pela via judicial, pode ser feito em apenas um dia pela via extrajudicial.

Os Serviços Notariais e de Registro prestam um grande papel à sociedade, garantindo a segurança jurídica dos atos praticados e, na modalidade de Serventias privatizadas, por força da Lei, impõe uma grande celeridade aos atos praticados, com prazos curtos e soluções eficientes das solicitações realizadas pela sociedade.

Não obstante termos essas duas importantes ferramentas para a concreção de direitos coletivos, quais sejam, a usucapião coletiva judicial e a possibilidade de esta ser processada pela via administrativa extrajudicial, urge-se a necessidade de evolução legislativa para adequação do procedimento administrativo extrajudicial para o atendimento eficaz de demandas coletivas.

A própria estrutura positivada da usucapião coletiva é na sua essência formulada para o procedimento judicial. Do mesmo modo, o procedimento administrativo extrajudicial positivado foi inteiramente pensado e formulado visando atender demandas

individuais. Não houve uma preocupação do legislador em critérios adequados na criação da usucapião coletiva para funcionamento na modalidade extrajudicial, bem como, não se vislumbra nas normas positivadas do procedimento da usucapião extrajudicial, requisitos mínimos que possam ser utilizados, de maneira segura, a sua aplicação para o processamento da usucapião coletiva através deste procedimento citado.

Vemos assim, para que os direitos coletivos possam ser concretamente alcançados pela sociedade em geral, a necessidade urgente de adequação do procedimento da usucapião coletiva, bem como ajustes no próprio procedimento administrativo extrajudicial, unindo estas ferramentas em prol da concreção dos direitos coletivos e da regularização fundiária urbana de maneira célere e eficaz.

2. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

O Brasil, acompanhando necessidade e preocupação mundial com o meio ambiente e sua proteção para as futuras gerações, passou a prever, expressamente, de maneira constitucional, dentre outros direitos, o direito fundamental e coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Vemos essa previsão expressa no artigo 225 da nossa Constituição federal.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, ressei, nas palavras de Patrícia Perrone Campos Mello que “a Constituição de 1988 operou a transição do Brasil para a democracia e, à semelhança de outras constituições latino-americanas produzidas no mesmo período, previu um amplo rol de direitos fundamentais.”⁵²

É necessidade constante a evolução constitucional, para que esta sempre atenda aos anseios da sociedade, vemos importantes as palavras de Jackson, nos expondo que:

Pelo menos uma outra democracia ocidental, o Canadá, vê sua lei constitucional como uma "árvore viva" - uma metáfora que de certa forma captura melhor a ideia que mesmo um documento "vivo" é limitado por suas origens. Afinal, árvores estão enraizadas, de maneiras que outros organismos vivos não têm.⁵³

O dever do Estado é garantir a proteção desse direito e ainda em propiciar a concreção deste através de políticas públicas e meios de fiscalização aos particulares para a sua estrita obediência, garantindo o cumprimento por toda a sociedade. Assim, tendo em vista a importância de tal direito coletivo, buscou-se por alternativas procedimentais

⁵² MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o Jus Constitutionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer? Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 9, n. 2 p.253-285, 2019.

⁵³ JACKSON, Vicki C. Constitutions as “Living Trees”? comparative constitutional law and interpretive metaphors. Fordham Law Review, n. 75, p. 921-960, 2006.

que visem dar maior efetividade à concreção destes, urgindo-se a necessidade de aprimoramento das ferramentas já existentes que possibilitem a efetividade deste direito.

Nesse sentido, vemos nas palavras de Fiorillo, nos discorrendo que:

Além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma *terceira espécie de bem*: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso *comum* do povo.⁵⁴ (itálico do original)

Não obstante ser um direito coletivo de suma importância que garante a perpetuidade de condições sadias de subsistência para as futuras gerações, este direito coletivo, desde o seu surgimento e de maneira geral, vem confrontando no direito à propriedade. Isto, da mesma forma como tratado no capítulo anterior, da dicotomia entre este direito à propriedade com a função social desta como hipótese de perda do direito real.

Tendo em vista um choque entre direitos fundamentais, no qual de um lado temos o direito o meio ambiente ecologicamente equilibrado e de outro lado temos o direito à propriedade, o legislador brasileiro teve que fazer uma valoração destes, optando pela valorização do direito ambiental em detrimento ao da propriedade, de modo amplo.

Vemos tal valoração contida expressamente no artigo 1.128 do nosso Código Civil Brasileiro.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Por previsão legal acima expressa, vemos que o direito à propriedade não é mais visto como um direito pleno e incondicionado, havendo a obrigatoriedade de que o

⁵⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 14. ed., rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do Novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 39.

proprietário individual faça com que o seu bem móvel ou imóvel, principalmente este último, atenda a sua finalidade social e coletiva, preservando-se o meio ambiente.

Nesse contexto, nos elucida brilhantemente Milaré, ao nos discorrer que:

Não foi mais considerada sem limites a fruição do próprio direito, reconhecendo-se que este deve ser exercido em benefício da pessoa, mas sempre respeitados os fins ético-sociais da comunidade a que o seu titular pertence.⁵⁵

Em se tratando da relação entre função social da propriedade e direito à um meio ambiente equilibrado, vemos como mais latente essa relação nos imóveis rurais e na forma de sua utilização por seus proprietários.

Acerca desse assunto e tendo por base a evolução jurídica nacional, vemos como importantes as palavras de Peters e Panasolo:

Diante disso, a propriedade rural não pode ser mais analisada sob a ótica civilista, inclusive diante da autonomia do Direito Agrário, com normas próprias acerca desse instituto. Continuamos a conviver com a propriedade constitucionalmente assegurada como um direito fundamental, mas não mais como sagrado e inviolável, e sim como meio de produção cujo usufruto deve levar em conta os interesses da coletividade.⁵⁶

Com a evolução do direito nacional, que passou a contemplar a importância do ambiental no presente caso, em detrimento de outros direitos, como retratado o direito à propriedade, vemos que houve uma limitação neste último, que pode e deve ser exercido, desde que atenda a sua função social e ambiental.

Deixou-se de se considerar o direito de propriedade sob uma ótica individualista como direito individual do proprietário em usar plenamente seu imóvel, e passou-se a considerar este direito como algo coletivo, a propriedade inserida em uma coletividade cumprindo o seu papel. Essa valoração tem por base a preponderância e supremacia da coletividade em detrimento da individualidade.

⁵⁵ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 274.

⁵⁶ PETERS, Edson Luiz; PANASOLO, Alessandro. Cadastro Ambiental Rural – CAR & Programa de Regularização Ambiental – PRA – Atualizada de acordo com o Decreto n. 8.235/14 e Instrução Normativa 02/MMA/2014. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. Ebook. Disponível em: <https://www.jurua.com.br/cliente_login.asp?dest=d>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

O Estado teve a necessidade de implementar ferramentas jurídicas hábeis a realizar o controle e fiscalização da utilização das propriedades, em especial as rurais, para certificar que a função social e ambiental esteja sendo cumprida pelos proprietários. Surgiu assim o CAR, Cadastro Ambiental Rural, em conjunto com a Reserva Legal, que serão estudados mais profundamente adiante.

2.1. O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E RESERVA LEGAL – DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Na tendência mundial de simplificação dos procedimentos foi elaborado o Novo Código Florestal, Lei 12.651 de 2012, que trouxe institutos novos, que tinham por finalidade, dentro outras, a simplificação e celeridade de procedimentos para os donos de imóveis rurais. Dentre as inovações trazidas pelo Novo Código Florestal, vemos a criação do Cadastro Ambiental Rural.

O Cadastro Ambiental Rural, de maneira simples, trata-se de um cadastro nacional das propriedades rurais, contendo dados essenciais destas tais como o Município e o Estado que o imóvel rural se encontra, a área total do imóvel, assim como a área de Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente deste.

Por se tratar de um “registro público”, sendo essa a expressão que dispõe a lei, de forma eletrônica e de âmbito nacional, tinha-se por objetivo do legislador simplificar os procedimentos para que o proprietário do imóvel rural pudesse realizar um cadastro único das situações de implicação ambiental do seu imóvel, sem que houvesse a necessidade de se dirigir ao Registro de Imóveis competente para averbar tais dados na matrícula do imóvel.

Não obstante, considera-se que houveram graves erros do legislador ao tratar do Cadastro Ambiental Rural como sendo um “registro público”, termo este disposto no artigo 29 da lei 12.651/12, e ainda ao dispor no § 4º do artigo 18, que o registro da Reserva Legal no CAR desobriga o proprietário de realizar a averbação desta no Ofício de Registro de Imóveis, conforme veremos.

Desse modo, em face a esse equívoco legislativo, surgiram inseguranças e conflitos jurídicos, com a necessidade da busca por alternativas procedimentais e evoluções legislativas que visem dar maior efetividade a celeridade dos procedimentos sem que haja um conflito de princípios jurídicos.

2.1.1. Do Direito Notarial e Registral: da diferença entre cadastros administrativos e registros públicos

Acerca dos registros públicos, vemos que, no nosso ordenamento jurídico existem dois tipos, os registros “*lato sensu*”, em sentido amplo e os registros “*stricto sensu*”, em sentido estrito. Por “*lato sensu*” temos os registros públicos administrativos, como por exemplo, tratando-se de imóveis, os cadastros administrativos municipais realizados pelas Prefeituras. Por sua vez, por “*stricto sensu*” temos os registros públicos propriamente ditos, sendo estes atos privativos das Serventias Extrajudiciais, os Cartórios.

Ocorre que, o Novo Código Florestal criou o Cadastro Ambiental Rural, sendo este um registro público “*lato sensu*”, administrativo, mas o tratou como se fosse um registro público “*stricto sensu*”, desobrigando os proprietários a fazerem a inscrição da Reserva Legal no correspondente registro público “*stricto sensu*”, que é o único competente para tal.

Acerca do presente assunto, vemos melhor a explicação de Sergio Jacomino:

O cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais dentro de certo país ou distrito, baseado no levantamento de seus limites. Essa é a definição da Federação Internacional de Geômetras (FIG). Já o registro, diferentemente e coerentemente com sua história, é uma instituição jurídica encarregada de prover publicidade, autenticidade, segurança e eficácia do negócio jurídico. A questão da determinação física e situação do imóvel ocorre em suporte, entre outras, à

atividade registral, que se distingue e contrapõe claramente em relação ao cadastro.⁵⁷

E ainda, nas palavras de Serra, vemos que:

A matrícula é o cadastro do imóvel a partir do qual os acontecimentos que influam em algum direito real sobre o referido imóvel devem ser ali assentados em uma sequência de atos encadeados. Não podemos confundir a matrícula com o registro (stricto sensu) ou a averbação, que são os atos sobre ela lançados, visando exprimir a constituição, transmissão, alteração ou extinção dos direitos reais referentes ao imóvel cadastrado na matrícula.⁵⁸

Vemos assim a notória diferença entre os registros públicos e os cadastros administrativos. A principal diferença entre estes é que o registro administrativo é meramente declaratório, não vinculativo à sociedade, apesar de ter publicidade em sentido amplo. Por sua vez, o registro público propriamente dito é o único competente para todos os atos ou negócios jurídicos constitutivos, translativos, modificativos ou extintivos de direitos reais sobre imóveis, conforme disposto art. 12 da Lei nº 8.935/94.

Segundo Chico y Ortiz, “o que distingue tais registros não é a norma jurídica, e sim a publicidade material ou substantiva.”⁵⁹

Desse modo, estes são ferramentas diversas com finalidades e efeitos diversos. Nas palavras de Melo o cadastro é um “controle administrativo necessário e criado pela Administração com finalidade precípua de arrecadação de impostos, ou cumprimento de funções administrativas e ambientais”⁶⁰. Enquanto que:

O Registro de Imóveis é o guardião do direito de propriedade, dos detentores de referido direito, sua extensão e efeitos. No Brasil, é constitutivo de direitos que nascem dentro do Registro de Imóveis que exerce a função de controle do tráfico imobiliário.⁶¹

Um exemplo prático dessa distinção de finalidades e efeitos, vemos que, o simples cadastro municipal, constando determinada pessoa como dona de um imóvel não é válido para atestar a propriedade desse imóvel para essa pessoa, ou ainda para

⁵⁷JACOMINO, S. Cadastro Registro e Algumas Confusões Históricas. II SEMINÁRIO DE DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL DE SÃO PAULO. Lins: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2006. p. 22.

⁵⁸ SERRA, Marcio Guerra, et. Al. Registro de Imóveis I: Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 113.

⁵⁹ CHICO Y ORTIZ, J. M. La importancia jurídica del registro de la propiedad. Liber Amicorum: em homenagem al professor Luis Moisset de Espanés. Buenos Aires: Advocatus, 2010. p. 667.

⁶⁰ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Novo Código Florestal e o Registro De Imóveis. Disponível em <http://irib.org.br/obras/3974> Acesso em 15 de dezembro de 2019.

⁶¹ Op. cit.

transferir ou modificar essa propriedade, sendo necessário que o seu título aquisitivo, translativo ou extintivo, esteja devidamente registrado no Serviço de Registro de Imóveis competente.

Desse modo, podemos concluir que os cadastros administrativos têm finalidade e efeitos diversos dos registros públicos, não podendo serem confundidos com estes e tampouco um substituir o outro.

2.1.2. Do Cadastro Ambiental Rural – CAR – e da Reserva Legal

O Novo Código Florestal, Lei 12.651 de 2012, cujas diretrizes vêm insculpidas no seu artigo primeiro, criou ainda um instituto novo chamado Cadastro Ambiental Rural – CAR, tendo por finalidade, dentro outras, a de realizar a simplificação e celeridade de procedimentos para os donos de imóveis rurais.

No próprio texto legislativo vislumbramos a definição desse Cadastro Público Administrativo, no seu artigo 29, que define o Cadastro Ambiental Rural como sendo:

(...) registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Desta forma temos que, a intenção primordial do legislador na criação do Cadastro Ambiental Rural era ter uma ferramenta atual que estivesse em consonância com avanços tecnológicos, e que esta pudesse, de maneira fácil, integrar, nacionalmente informações ambientais sobre a propriedade rural e seus aspectos, para fins de monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Nesse sentido são as palavras de Rafael Antonietti Matthes, que nos explica mais sobre a finalidade do Cadastro Ambiental Rural, conforme se segue:

Pela leitura deste artigo, percebe-se que a finalidade do CAR é integrar informações ambientais sobre a propriedade. Tal viés, inclusive, é

respaldado pelo artigo 9º, VII da [lei 6.938/81](#), que indica como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o chamado sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.⁶²

Pelas palavras acima, vemos, ainda, que a ideia de um Cadastro Nacional de informações ambientais, apesar de ser uma inovação criada pelo Novo Código Florestal, já possuía previsão expressa na Lei 6.938 de 1981, que em seu artigo 9º, VII, nos narra que “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.”

No que pese previsão legal anterior, antes da definição trazida pelo Novo Código Florestal, houve ainda a necessidade de regulamentação do Cadastro Ambiental Rural, a qual foi feita com o artigo 12 da Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente 02/14, conforme se segue:

Art. 12. As informações de natureza pública de que trata o inciso V do art. 3º do Decreto nº 7.830, de 2012, a serem disponibilizadas pelo SICAR, será limitada:

- I - ao número de registro do imóvel no CAR;
- II - ao município;
- III - à Unidade da Federação;
- IV - à área do imóvel;
- V - à área de remanescentes de vegetação nativa;
- VI - à área de Reserva Legal;
- VII - às Áreas de Preservação Permanente;
- VIII - às áreas de uso consolidado;
- est3049 - h:\in car sicar 24-04-2014.doc
última versão: terça-feira, 6 de maio de 2014, às 17:58:00
4/12
- IX - às áreas de uso restrito;
- X - às áreas de servidão administrativa;
- XI - às áreas de compensação; e
- XII - à situação do cadastro do imóvel rural no CAR.

Assim, conforme previsão legal contida no artigo 12 da Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente 02/14, elencando todos os dados que devam estar contidos no Cadastro Ambiental Rural, sendo este um importante aliado na difusão da informação em âmbito nacional acerca dos dados de propriedades rurais.

⁶² MATTHES, Rafael Antonietti. Averbação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na matrícula do imóvel: o registro com meio de promoção ambiental. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI207912,31047-Averbacao+do+Cadastro+Ambiental+Rural+CAR+na+matricula+do+imovel+o> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

Nas palavras de Lucas de Souza Lehfeld, podemos verificar a importância do Cadastro Ambiental Rural na Regularização Ambiental, conforme este narra:

[...] são instrumentos do Programa de Regularização Ambiental: (a) o Cadastro Ambiental Rural – CAR; (b) o termo de compromisso; (c) o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e (d) as Cotas de Reserva Ambiental – CRA, quando couber.⁶³

E continua o autor narrando acerca da importância dos dados contidos no Cadastro Ambiental Rural:

As propriedades/posses rurais que possuam em sua extensão área rural consolidada nos termos da lei devem essa área inscrita no CAR; assim, os imóveis poderão aderir ao PRA. É de se ressaltar que a inscrição do imóvel rural junto ao Cadastro Ambiental Rural - CAR é condição obrigatória para sua adesão ao PRA.⁶⁴

Nesse ponto, no que pese o equívoco do legislador no Novo Código Ambiental ao tratar como registro público, conforme já visto e que será mais detalhado no tópico seguinte, o Cadastro Ambiental Rural é de suma importância para a difusão dos dados, em âmbito nacional, acerca dos dados de propriedades rurais, tendo ainda um papel fundamental na fiscalização ambiental, sobretudo das Áreas de Reserva Legal.

Acerca da definição de Reserva Legal, temos como importantes as palavras de Lorena Torres, que nos narra que:

*Temos, portanto, a definição de Reserva Legal, qual seja: é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.*⁶⁵ (itálico no original)

E prossegue ainda:

A Reserva Legal, sob o aspecto de sua localização geográfica, está situada no imóvel rural, extrapolando, entretanto, estes limites territoriais no que diz

⁶³ LEHFELD, L. de S.; CARVALHO, N. C. B. de C.; BALBIM, L. I. N. Código Florestal, Comentado e Anotado. 2. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 297.

⁶⁴ Op. cit. p. 297.

⁶⁵ TOREES, Lorena. Dispensa da Averbação da Reserva Legal na Matrícula do Imóvel. Disponível em <https://direitodiarario.com.br/dispensa-da-averbacao-da-reserva-legal-na-matricula-do-imovel/> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

respeito à sua função socioambiental, razão pela qual constitui bem de interesse comum a todos os habitantes do país.⁶⁶

Complementando a ideia acima, Mauro da Fonseca Ellovitch e Carlos Alberto Valera nos narram que:

A ideia ínsita à Reserva Legal é dada preservação de uma parte do bioma original em cada propriedade rural, mantendo o equilíbrio ecológico entre flora nativa, abrigo da fauna nativa, microrganismos, predadores naturais, estoque de carbono, potencialização da polinização, regulação climática, equilíbrio esse que seria prejudicado com a exploração total da área⁶⁷.

Nas palavras de Luis Guilherme Loureiro, vemos que a “Reserva Legal pode ser conceituada como a área localizada no interior de um imóvel rural, que não seja a de preservação permanente”⁶⁸, sendo esta uma área inserida dentro de uma propriedade rural, na qual deve ser preservada a vegetação original e biodiversidade, como forma de cumprir a sua função social, além da exploração econômica. Tendo essa área a função de “auxiliar a conservação, a reabilitação dos processos ecológicos, promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.”⁶⁹

Outro fato importante a se destacar acerca da Reserva Legal é que esta “constitui uma obrigação *porpter rem*, de forma que grava o bem imóvel e os novos adquirentes devem cumprir a prestação acima citada”⁷⁰, sendo este, um dos principais motivos para se ter a publicidade registral, ou seja, oponibilidade e conhecimento por terceiros acerca da Reserva Legal, que é uma das principais e exclusivas características do sistema registral imobiliário realizado nas Serventias Extrajudiciais de Ofício de Registro de Imóveis.

⁶⁶ TOREES, Lorena. Dispensa da Averbação da Reserva Legal na Matrícula do Imóvel. Disponível em <https://direitodiarario.com.br/dispensa-da-averbacao-da-reserva-legal-na-matricula-do-imovel/> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

⁶⁷ ELLOVITCH, Mauro da Fonseca e VALERA, Carlos Alberto. Manual CEAF/COAMA Novo Código Florestal (LEI N°12.651/2012), 2013. MPMG JURÍDICO, Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: CGB Artes Gráficas, 2013. p. 6.

⁶⁸ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros Públicos: Teoria e Prática. 6. ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 614.

⁶⁹ SANTOS, Marcos Alberto Pereira. Dispensa da averbação da reserva legal no novo Código Florestal. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11862#_ftnref1 Acesso em 12 de dezembro de 2019.

⁷⁰ Op. cit. p. 615.

2.1.3. Averbação do Cadastro Ambiental Rural na matrícula do imóvel – da obrigatoriedade para a dispensa

Com o advento do Novo Código Florestal, vemos presentes diversas disposições legais que têm por objetivo a maior eficiência do sistema ambiental brasileiro. Nesse contexto, com a maior eficiência e integração de informações, a Lei 12.651 de 2012 nos trouxe como principal avanço a Criação do Cadastro Ambiental Rural, já estudado no item anterior do presente trabalho.

Não obstante à ideia de criação de um Cadastro Nacional, que tem por objetivo primordial a difusão da informação em âmbito nacional acerca dos dados de propriedades rurais, o Novo Código Florestal inseriu nesse mecanismo o monopólio da informação acerca da Reserva Legal dos imóveis rurais, desobrigando a averbação destas nas matrículas dos imóveis nos Offícios de Registro de Imóveis.

E assim dispõe o Novo Código Florestal acerca da Reserva Legal e do Registro de Imóveis:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Assim, em sentido contrário do que preceitua a majoritária Doutrina e ainda os mais diversos exemplos práticos, o legislador decidiu por um sistema excludente, no qual um registro administrativo exclui a obrigatoriedade de um registro público, dos quais as diferenças essenciais já foram abordadas no presente trabalho.

Esse novo sistema adotado tinha por premissa a celeridade e modernidade, conforme nos leciona Rafael Matthes:

Tal mecanismo prima pela celeridade e modernidade, permitindo que, atualmente, os proprietários ou possuidores rurais declarem suas áreas verdes

e que as informações sejam automaticamente disponibilizadas para todo o território nacional, por meio de uma plataforma online.⁷¹

Todavia, o próprio autor complementa sua asserção advertindo das possíveis implicações ambientais dessa dispensa de obrigatoriedade de averbação nos registros públicos, vejamos:

Contudo, as averbações registrais tinham a função precípua de conferir publicidade e veracidade às informações ambientais, agregando segurança jurídica aos registros imobiliários e ampliando a proteção dos espaços legal e especialmente protegidos, permitindo, com isso, o controle e a transparência dos negócios imobiliários.

Nesse sentido, em que pese ter caminhado bem o novo diploma normativo no aspecto celeridade e modernidade, seu artigo 18º, §4º, que desobrigou a averbação da área de Reserva Legal originária junto ao Cartório de Registro de Imóveis, relegou ao ostracismo um importante aliado ao meio ambiente.⁷²

De modo introdutório e raso, vemos desde já a primordial preocupação ambiental decorrente da perda da proteção às Reservas Legais através da publicidade e segurança decorrentes das funções inerentes dos registros públicos nas Serventias Extrajudiciais e de Ofício de Registro de Imóveis.

Ainda sobre a referida dispensa, desta vez sob o viés das consequências da dispensa para os adquirentes dos imóveis, temos nas palavras de Luis Guilherme Loureiro que:

A norma legal em exame, ao prever exceção ao princípio da obrigatoriedade da inscrição de situações jurídicas de transcendência real no RI, impõe grave obstáculo a cognoscibilidade geral de uma importante limitação administrativa ao direito de propriedade, que pode implicar responsabilidade administrativa, penal e civil (art. 17, 4º), além de prejuízos de elevado valor econômico ao adquirente⁷³

Conforme as palavras acima, o avanço tecnológico imposto pelo Novo Código Florestal pode, na verdade, acarretar diversos danos ambientais e prejuízos

⁷¹ MATTHES, Rafael Antonietti. Averbação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na matrícula do imóvel: o registro com meio de promoção ambiental. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI207912,31047-Averbacao+do+Cadastro+Ambiental+Rural+CAR+na+matricula+do+imovel+o> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

⁷² Op. cit.

⁷³ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros Públicos: Teoria e Prática. 6. ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 616.

financeiros à adquirentes de imóveis, uma vez que limita a publicidade antes dada à Reserva Legal através dos registros públicos.

Segundo ainda o autor supracitado, “a reserva legal, a nosso ver, não poderá ser oponível *erga omnes*, já que a inscrição em mero cadastro ou registro administrativo não produz os efeitos da publicidade registral.”⁷⁴

Nesse sentido, discorre ainda André Villaverde:

A publicidade é característica essencial para validade dos atos praticados pelos cartórios extrajudiciais, pois, para que um registro tenha validade “*erga omnes*”, ou seja, contra todos, não se coaduna com a possibilidade de que seja negado acesso ao conteúdo de tal registro a quem interessar.⁷⁵

Não obstante, vemos que há uma dicotomia entre os avanços tecnológicos e a segurança jurídica do sistema dos registros públicos e nesse sentido Oliveira nos discorre que:

Assim, não olvidamos a repercussão dos avanços tecnológicos em comunicações, que permitem uma publicidade quase sem limites e uma facilidade de gerenciamento desses dados, levando os doutrinadores da publicidade registral imobiliária a refletirem sobre a forma de proteção desses dados: não podem escapar do controle público para formar bases paralelas ilegais, nem podem ter tão amplo acesso que viole a intimidade das pessoas.⁷⁶

Tendo em vista essa dicotomia criada entre celeridade tecnológica e registros públicos, evidencia-se um grave equívoco do legislador no Novo Código Florestal ao tratar da dispensa de averbação da reserva florestal na matrícula do imóvel, por já ser dado constante do Cadastro Ambiental Rural.

Acerca do Cadastro Ambiental Rural e Registro de Imóveis, vemos como importantes as palavras de Augusto, que nos expõe:

Cadastro é um inventário, um rol de informações sobre determinado interesse, tendo por base pessoas ou coisas. Seu objetivo é político-administrativo, podendo ser utilizado em qualquer seara (econômica, social, fiscal, segurança nacional, ambiental). A atividade cadastral é competência do Executivo, que tem a missão de colher informações que lhe propiciem gerenciar, com

⁷⁴ LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros Públicos: Teoria e Prática. 6. ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.623

⁷⁵ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 41.

⁷⁶ OLIVEIRA, M. S. de. Publicidade Registral Imobiliária. JACOMINO, S. (coord). Registro de Imóveis e Meio Ambiente. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 5.

eficiência, o povo em seu território. Isso porque o mundo gira hoje em torno da informação (a Era da Informação), pois sem ela o fracasso é certo. Registro, por sua vez, não trata de nada disso. O registro imobiliário não tem a missão de inventariar imóveis, nem ao menos controlar sua quantidade, valor ou produtividade. Ao registro cabe tão-somente cuidar do direito constitucional da propriedade privada e os demais direitos ligados ao bem imóvel, constituindo e tornando públicos esses direitos. Ou seja, somente têm ingresso no registro os imóveis qualificados pela existência de um proprietário. Os imóveis “sem dono”, ou seja, sem algum título reconhecido pela lei, não podem ser matriculados no serviço registral. Portanto, cadastro é conjunto de informações sobre o território feito pelo Executivo para viabilizar sua atuação político-administrativa na condução do Estado, orientando as políticas públicas com vistas ao desenvolvimento nacional. E o registro atua na constituição do direito da propriedade privada, com o objetivo não apenas de garantir o direito do titular em face de outros particulares, mas, principalmente, para garantir o direito do povo em face do próprio Estado, que deverá respeitar o direito fundamental da propriedade privada. Por esse motivo o registrador é um guardião da liberdade civil em face do próprio poder público.⁷⁷

Frise-se que a Doutrina tem se posicionado, majoritariamente, no sentido de que ambos os institutos, o cadastro administrativo e os registros públicos não são excludentes entre si, não havendo a necessidade de o legislador optar pela adoção de um ou de outro procedimento e ferramenta, tendo em vista as suas finalidades e efeitos serem distintos. Ao contrário, estes são ferramentas que se complementam.

Nesse sentido, leciona Sergio Jacomino:

Ambos manejam o mesmo objeto. O objeto do cadastro é o imóvel, e o objeto dos direitos reais – registro de imóveis – também é o imóvel. Mas a lógica organizativa e as informações e referências que apresentam são distintas. O cadastro e o registro se inter-relacionam. De um lado, temos a descrição e situação físicas dos bens perfeitamente apuradas; de outro, temos o registro cuja missão essencial é a determinação da situação jurídica dos bens e a assinalação de direitos. Isso permite a gestão territorial.⁷⁸

Ao contrário do senso comum de se desburocratizar a qualquer custo, observamos que, no presente caso, ambos os institutos têm a sua finalidade primordial, não podendo um ser excluído pelo outro, mesmo que em limitadas funções. Nesse sentido continua Jacomino:

É impossível pensar em gestão territorial sem que haja assinalação dos direitos reais, que só o registro de imóveis pode fazer no Brasil. A perfeita compreensão dessas duas instituições – cadastro e registro – foi se tornando clara. Uma instituição não haveria de suplantar ou absorver a outra; elas devem

⁷⁷ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Registro de Imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: Fundamento e Prática. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1.

⁷⁸ JACOMINO, S. Cadastro Registro e Algumas Confusões Históricas. II SEMINÁRIO DE DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL DE SÃO PAULO. Lins: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2006. p. 22.

estar relacionadas. É que a coordenação do cadastro com o registro é um antigo anelo do legislador pátrio.⁷⁹

Em vez de se optar por determinado procedimento, a inter-relação entre ambos proporcionaria um maior compartilhamento e acesso a informações, devendo tanto o cadastro administrativo, quanto os registros públicos coexistirem, vejamos:

A informação, que antes era vista como um produto que deveria ser mantido dentro das instituições criadoras desta, passou a ser compartilhada com outras instituições buscando uma integração de dados. Esta integração permite, pela adoção de padrões e infraestruturas de dados espaciais, o uso de dados existentes para determinado fim sem a necessidade de gastos com novas aquisições. O compartilhamento de informações propicia redução de custos, agilidade na produção de informações, parcerias entre instituições e, como consequência, avanços na gestão do espaço territorial.⁸⁰

Corroborando essa ideia de inter-relação e benefícios do uso, concomitante, de ambos institutos, vemos ainda nas palavras de Melo:

[...] cadastro e registro possuem forte conexão no momento que a Administração precisa utilizar as informações constantes dos livros do Registro de Imóveis para criar ou alimentar sua base cadastral; isso é facilmente observado no cadastro fiscal dos municípios que necessitam da informação registral para promover o lançamento do imposto predial e territorial urbano. O Registro de Imóveis também necessita de informações cadastrais para conferir à publicidade registral maior para manter uma simetria com os dados dos cadastros tributário e ambiental.⁸¹

Conforme ressalta nas palavras acima, a duplicidade de informações entre cadastros administrativos e registros públicos não é algo novo no nosso ordenamento jurídico. Em âmbito municipal já coexistem informações nos cadastros administrativos de Prefeituras Municipais e registros públicos nos Ofícios de Registro de Imóveis, sendo que, em geral, um se utiliza dos dados constantes do outro, para que cada um tenha uma base de dados ampla e que possa atender, com efetividade, a sua função.

Outrossim, mesmo com o Novo Código Florestal tratando da dispensa de averbação da Reserva Legal no Ofício de Registro de Imóveis competente, este trouxe, no seu artigo 30, uma hipótese na qual o Cadastro Ambiental Rural é complementado por dados já constantes nos registros públicos, trazendo mais celeridade à sociedade.

⁷⁹ Op. cit. p. 23.

⁸⁰ FARIAS, E. S.; CARNEIRO, A. F. T. Análise das necessidades de usuários para o compartilhamento das informações de um cadastro territorial multifinalitário. RBC Revista Brasileira de Cartografia (Online), v. 2, p. 307-318, 2015. p. 308.

⁸¹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Novo Código Florestal e o Registro De Imóveis. Disponível em <http://irib.org.br/obras/3974> Acesso em 15 de dezembro de 2019.

Sobre esse assunto, discorre Lucas de Souza, Lehfeld, nos afirmando que:

Nesse sentido, determina o art. 30 do Código que na hipótese de a Reserva Legal encontrar-se já averbada na matrícula do imóvel, identificadas na averbação o perímetro e localização da reserva, ficará o proprietário ou possuidor dispensado da identificação do imóvel por meio de planta, com a informação da localização das áreas protegidas. Não obstante o silêncio do legislador, a única interpretação admissível é que a averbação deverá constar também a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas, porquanto a finalidade do cadastro não se limita à tutela das Reservas Legais, mas das áreas protegidas como um todo. Sendo assim somente se justifica a dispensa do requisito para o cadastramento quando ele já foi inteiramente cumprido em averbação à matrícula do imóvel.⁸²

Nesse sentido, conforme própria previsão legal do Novo Código Florestal, ambos os institutos podem coexistir e serem interligados, não necessariamente tendo que ser excludentes.

Não apenas, a exemplo disso, podemos ver outras diversas questões envolvendo cadastros administrativos e registros públicos coexistindo em inter-relação, como nos casos de retificação de área ou construções edificadas em imóveis. Em geral, quando é procedido um desmembramento ou divisão na matrícula do imóvel, cópia desta é levada para a Prefeitura Municipal, que atualiza seu cadastro para fins de cobrança de IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano.

A situação inversa também é verificada. Quando é dada a entrada na planta de construção de uma edificação na Prefeitura Municipal para a expedição do habite-se, cópia deste em geral é levado para o Ofício de Registro de Imóveis competente e é procedida a averbação da construção na matrícula do imóvel. Assim, onde antes constava na matrícula a descrição de “um terreno” passa a constar como sendo “uma casa residencial”, por exemplo.

Sob essa ótica e tendo em vista os mais diversos exemplos, podemos concluir que a interligação entre cadastros administrativos e registros públicos já é algo presente no nosso ordenamento jurídico e esse intercâmbio de informações serve para que cada um destes institutos atenda a sua finalidade, não devendo estes serem vistos como excludentes.

⁸² LEHFELD, L. de S.; CARVALHO, N. C. B. de C.; BALBIM, L. I. N. Código Florestal, Comentado e Anotado. 2. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 197.

2.1.4. Da solução administrativa para a dispensa da obrigatoriedade de averbação do Cadastro Ambiental Rural na matrícula do imóvel

Por expressa determinação legal, dispensou-se a necessidade de realização de um registros públicos, optando o legislador por adotar o procedimento que possui força de cadastros administrativos. Desse modo, enfrentou-se uma dicotomia entre a opção legislativa pelo procedimento administrativo de registro, *latu senso*, do Cadastro Ambiental Rural, em detrimento da averbação deste na matrícula do imóvel, sendo este um registro *stricto senso*.

Como principal consequência, conforme vimos e por força de Lei, o registro administrativo criado é meramente declaratório, não vinculando a sociedade aos dados publicitados. Desse modo, perdeu-se qualidade de registro público oponível *erga omnes* ao se deixar de realizar a averbação da reserva legal na matrícula do imóvel.

Essa opção legislativa foi considerada como um equívoco, pois decorrente dessa dispensa, surgiram inseguranças e conflitos jurídicos. Nesse cenário, fez-se necessárias alternativas procedimentais para que se recuperasse a segurança jurídica e oponibilidade à terceiros, quanto ao Cadastro Ambiental Rural.

No tocante à insegurança jurídica gerada, bem como a necessidade de alternativas procedimentais, o Poder Judiciário se tornou a linha de frente dos questionamentos, que começaram a surgir, logo após a publicação do Novo Código Florestal.

Por questionamento inicial da sociedade quanto à aplicação da dispensa de averbação da reserva legal, vemos que houve uma grande demanda de pedidos de proprietários rurais pela retroatividade do Novo Código Florestal, conforme podemos ver no julgamento do Agravo de Instrumento número 70052345634, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AVERBAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL

JUNTO À MATRÍCULA DO IMÓVEL CABIMENTO. COISA JULGADA. LEI Nº 12.651/2012, QUE DISPENSA O REGISTRO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL NO REGISTRO DE IMÓVEIS, DESDE QUE REGISTRADA NO CAR – CADASTRO AMBIENTAL RURAL. NÃO-INCIDÊNCIA NO PRESENTE CASO. A ação civil pública foi promovida nos idos de 2005, sob a égide da Lei nº 4.771/65, a qual exigia averbação de reserva legal à margem da matrícula do imóvel. A ação foi julgada procedente e a decisão foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, que acolheu os embargos infringentes sustentados pelo órgão ministerial. Essa decisão transitou em julgado em 10 de junho de 2009. O cumprimento da decisão judicial, portanto, deve se dar nos exatos termos em que proferida pelo Poder Judiciário. A novel lei invocada, Lei nº 12.651/12, somente é aplicável aos fatos ocorridos após a sua edição. Não se há de olvidar que o sistema jurídico pátrio não admite a retroatividade, o que impossibilita se aplicar ao caso a solução pretendida pelo agravante. Mas, mesmo que se pudesse cogitar da aplicação dessa lei, não se há de desprezar o fato de que o Estado e o Município não procederam a mecanismos operacionais que proporcionassem a implementação do Cadastro Ambiental Rural. A averbação prevista pela Lei nº 12.651/12 não poderia ser realizada e a ordem judicial não seria efetivada, o que não se há de admitir. AGRAVO DESPROVIDO.⁸³

A intenção dos proprietários rurais era de não ter a necessidade averbação do Cadastro Ambiental Rural na matrícula dos imóveis, também quando houvesse situações modificativas destes, anteriores à vigência do Novo Código Florestal. Entretanto, conforme decisão supracitada do referido Tribunal de Justiça, em consonância ao entendimento jurisprudencial majoritário, pacificou-se o entendimento quanto á irretroatividade do Novo Código Florestal e suas disposições legais.

O referido questionamento se mostrou preocupante, pois verificou-se a intenção dos proprietários rurais em não ter a averbação do Cadastro Ambiental Rural na matrícula dos seus imóveis rurais. Tal situação, no que pese o interesse individual dos proprietários rurais, explicitou a falta de segurança jurídica, para a sociedade, gerada pela falta da referida averbação nos Ofícios de Registro de Imóveis.

Tendo por preocupação a publicidade real e cognoscibilidade à terceiros, gerada pela averbação e com a finalidade de sanar a insegurança jurídica gerada pelo Novo Código Florestal no tocante a esse tema, os Tribunais de Justiça de alguns estados, por meio das suas corregedorias de justiça, formularam disposições normativas, através dos Códigos de Normas Extrajudiciais, que regem a atividade notarial e registral, tentando solucionar esse problema.

⁸³ Agravo de Instrumento Nº 70052345634, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 27/03/2013.

Nesse sentido, passou a prever as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça - Capítulo XX, do Tomo II – do Estado de São Paulo:

125.1.2 A averbação da reserva legal florestal será feita de ofício pelo Oficial do Registro de Imóveis, sem cobrança de emolumentos, por meio do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), assim que o perímetro da reserva for validado pela autoridade ambiental e implantados os mecanismos de fluxo de informações entre a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) e a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp), definidos no Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebraram.

Este caminho, traçado com pioneirismo pelo Estado de São Paulo, está sendo seguido, aos poucos, pelos demais Estados. Tal solução, adotada pelas Corregedorias de Justiça dos estados, se mostrou como uma solução bem simples que, em tese, retomaria a segurança jurídica quanto à Reserva Legal.

Desse modo, foi imposta a obrigatoriedade de que o Oficial de Registro de Imóveis tivesse que realizar, de maneira gratuita e de ofício, a averbação da Reserva Legal na matrícula dos imóveis. Para as Serventias Registrais, de certo, tornou-se um ônus, pois, passaram a ter a incumbência legal de prestar um serviço gratuito. Contudo, viu-se que a segurança jurídica voltaria a se fazer presente, com os efeitos dos registros públicos.

Não obstante à solução adotada pelas Corregedorias de Justiça dos estados, em impor um ônus para as Serventias Registrais com a realização de serviços gratuitos e de ofício, vemos que houve ainda insurgência dos proprietários rurais que, mesmo de maneira gratuita e automática, não queriam que houvesse a averbação do Cadastro Ambiental Rural na matrícula dos seus imóveis rurais.

Essa questão chegou nas nossas cortes superiores, conforme podemos ver no parecer da Procuradora de Justiça Valéria Bastos Dias, que assim discorre:

Por certo, não se ignora que, “a pacífica jurisprudência do STF e a do STJ firmou entendimento de que ‘a Lei n. 12.651/12, novo Código Florestal, não suprimiu a obrigação de averbação da área de reserva legal no Registro de Imóveis, mas apenas possibilitou que o registro seja realizado, alternativamente, no Cadastro Ambiental Rural – CAR.⁸⁴

Destarte, foi pacificado nas nossas Cortes Superiores o entendimento da possibilidade de aplicação do normatizado pelas Corregedorias de Justiça dos estados,

⁸⁴ AgInt no REsp 1731932/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/02/2019, DJe 12/02/2019

considerando-se ser possível e legítima a realização da referida averbação, não sendo a disposição de dispensa contida no Código Florestal uma disposição proibitiva.

2.1.5. Considerações acerca das inovações trazidas pelo Novo Código Florestal

O Cadastro Ambiental Rural posto em prática pelo Novo Código Florestal, de fato, é uma importante ferramenta na difusão da informação em âmbito nacional acerca dos dados de propriedades rurais, uma vez que simplifica diversos procedimentos para o proprietário do imóvel rural e possibilita ter, em um cadastro único, todas as situações de implicação ambiental do seu imóvel rural.

De maneira comum essa difusão de conhecimento através de ferramentas tecnológicas é válida. Não obstante, no momento em que o legislador fez a opção de ter um sistema excludente, determinando que o registro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural, desobriga o proprietário de realizar a averbação desta, no Ofício de Registro de Imóveis, este acabou por cometer um grave equívoco, que gera insegurança jurídica.

Mesmo sendo uma alternativa procedimental, que acompanha as evoluções tecnológicas, visando dar maior efetividade a celeridade dos procedimentos, o Cadastro Ambiental Rural trata-se de um cadastro administrativo, meramente declaratório e não de um registro público, sendo apenas este último, vinculativo a sociedade em geral.

Desse modo, em conformidade ao que dispõe o Novo Código Florestal, em sendo a Reserva Legal apenas registrada no Cadastro Ambiental Rural e não mais averbada na matrícula do imóvel, esta não poderá ser oponível *erga omnes*, não possuindo mais os efeitos da publicidade registral.

Ao contrário da dicotomia criada pelo legislador, que excluiu um procedimento ao adotar outro, vemos como possível, havendo diversos exemplos práticos, da coexistência de ambos os procedimentos e instrumentos.

Desse modo, vê-se plausível e como solução para a grave insegurança jurídica gerada pela disposição contida no Novo Código Florestal, que a Reserva Legal seja registrada no Cadastro Ambiental Rural, em conjunto com a sua respectiva averbação na matrícula do imóvel.

Sob essa ótica e tendo em vista os mais diversos exemplos, podemos concluir que a interligação entre cadastros administrativos e registros públicos já é algo presente no nosso ordenamento jurídico e esse intercâmbio de informações serve para que cada um destes institutos atenda a sua finalidade, não devendo estes serem vistos como excludentes.

Para viabilizar a coexistência de ambos os procedimentos, os Tribunais de Justiça de vários estados, por meio das suas corregedorias de justiça, já estão formulando disposições normativas, através dos Códigos de Normas Extrajudiciais, que apesar imporem procedimentos às Serventias Extrajudiciais, no sentido de compelir a gratuidade da averbação da Reserva Legal na matrícula dos imóveis rurais, através até de procedimentos *ex officio*, como forma de garantir a oponibilidade *erga omnes* destas.

Nesse sentido foi pacificado pelo STF e STJ ser possível a realização das averbações *ex officio* e gratuitas, em conformidade ao normatizado pelas Corregedorias de Justiça dos estados, em virtude do caráter não proibitivo do Novo Código Florestal em relação à averbação da Reserva Legal nas matrículas dos imóveis rurais, decidindo nossas Cortes Superiores pela possibilidade de coexistência de ambos os procedimentos.

3. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À CIDADANIA E À NACIONALIDADE

No nosso ordenamento jurídico atual nota-se que os direitos fundamentais foram objeto de destaque na nossa Constituição Federal de 1988, na qual se previu que estes são de aplicação imediata e que são cláusulas pétreas. O Rol dos direitos assim considerados como fundamentais pela nossa Constituição Federal é genérico e abrangente, sendo estes os direitos sociais, liberdade, igualdade, políticos, dentre outros.

Tal necessidade de previsão constitucional positiva quanto aos direitos fundamentais decorre da internalização de tratados internacionais de Direitos Humanos, celebrados em uma tendência mundial de combate a arbitrariedades de regimes de Governos, conforme nos expõe Roberto Gargarella:

O fim desta era implacável de ditaduras veio com outros direitos reformas constitucionais. Essas mudanças implicaram em dar um status especial, às vezes constitucional, a diferentes tratados de direitos humanos que os países assinaram durante as quatro ou cinco décadas anteriores. Esses tratados foram projetados para proteger os mesmos direitos humanos básicos que foram sistematicamente violados por ditatoriais governos.²¹ Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile e El Salvador foi um dos muitos países que tentaram garantir mais proteções para os direitos afetados pelos recentes governos autoritários.⁸⁵

Nesse sentido, o de fortalecimento do Estado Democrático de Direito, vemos como crescente as atenções para o pluralismo social e sua importância no âmbito das Constituições, com o novo enfoque para a forma de interpretação das cláusulas constitucionais.

Ainda no que concerne o pluralismo constitucional, vemos nas palavras de Walker, que:

O pluralismo constitucional reconhece que no mundo pós-Westfaliano existe uma gama de diferentes locais e processos constitucionais configurados em um padrão heterárquico ao invés de hierárquico, e busca desenvolver uma série de

⁸⁵ GARGARELLA, Roberto. Social rights & the engine room of the Constitution. *Notre Dame Journal of International and Comparative Law*, v. 4, n. 1, p. 9-18, 2013.

índices empíricos e critérios normativos que nos permitem entender esta configuração emergente e avaliar a legitimidade de seu desenvolvimento.⁸⁶

Complementando essa ideia acerca da previsão constitucional dos Direitos Humanos em âmbito nacional, vemos como importantes as palavras de Caroline Feliz Sarraf Ferri:

O título II da Constituição Federal de 1988 foi promulgado de acordo com a sistemática contemporânea de direitos fundamentais vigente na maioria dos Estados democráticos ocidentais. De forma que afirmou os direitos em simetria ao erigido a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.⁸⁷

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso, nos expõe que:

as cláusulas constitucionais, por seu conteúdo aberto, princípio lógico e extremamente dependente da realidade subjacente, não se prestam ao sentido unívoco e objetivo que uma certa tradição exegética lhe pretenda dar. O relato da norma, muitas vezes, demarca apenas uma moldura dentro da qual se desenham diferentes possibilidades interpretativas. À vista dos elementos do caso concreto, dos princípios e o sentido da norma, com vistas à produção da solução constitucionalmente adequada para o problema a ser resolvido.⁸⁸

Nesse contexto de direitos fundamentais previstos constitucionalmente no nosso ordenamento jurídico brasileiro se insere o direito fundamental à cidadania e à nacionalidade.

Acerca do direito à nacionalidade, encontramos seu conceito e definição nas palavras de Haroldo Valadão, que nos diz que “nacionalidade é o vínculo jurídico pessoal que prende um indivíduo a um Estado-Membro da comunidade internacional.”⁸⁹

Complementando o conceito, ainda, Maria Helena Diniz nos discorre ainda acerca das manifestações da nacionalidade:

a) qualidade de nacional; naturalidade; b) liame jurídico que prende o indivíduo a um Estado em razão do jus soli ou de jus sanguinis; c) vínculo existente entre uma pessoa e um país em virtude de naturalização; d) caráter jurídico que possuem os cidadãos de um Estado; e) vínculo jurídico que liga o indivíduo ao Estado em razão do local de nascimento, da ascendência paterna ou da manifestação de vontade do interessado; f) vínculo jurídico-político de

⁸⁶ WALKER, Neil. The idea of Constitutional Pluralism. EUI Working Paper, Florencia, 2002.

⁸⁷ FERRI, Caroline Feliz Sarraf. A perspectiva social inclusiva dos Serviços Notariais e de Registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro. Dissertação (Mestrado em Direito – Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 21.

⁸⁸ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma nova dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 346.

⁸⁹ VALLADÃO, Haroldo. Direito Internacional Privado. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980, p. 275.

direito público interno que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado.⁹⁰

Vemos que a nacionalidade se desdobra em qualidade do indivíduo como pertencente a uma nação e, ainda, o vínculo gerado que faz do indivíduo um dos elementos do Estado, sendo este último, o chamado sentido jurídico da nacionalidade.

Segundo Maria Carolina de Assis Nogueira:

O termo nacionalidade possui dois sentidos: o jurídico e o sociológico. Este se encontra vinculado à nação que pode ser definida como o grupo de pessoas com as mesmas características, como idioma, hábitos, meios de vida etc. Já no sentido jurídico fica clara a importância do indivíduo como membro de um Estado.

Cada Estado pode estabelecer suas próprias normas sobre nacionalidade já que esta é uma atribuição própria, onde não se considera o interesse do indivíduo como único e, sim, o interesse da coletividade. Os Estados encontram respaldo no princípio internacional da autodeterminação dos povos a fim de determinar quem será ou não considerado seu nacional.⁹¹

Desse modo, cada Estado estabelece suas regras acerca da nacionalidade, estabelecendo limites para a definição de quem serão os seus nacionais, e quais direitos civis e políticos os nacionais terão. Nesse sentido, o nacional “são as pessoas submetidas à autoridade direta de um Estado, às quais este reconhece direitos civis e políticos e deve proteção, além das suas fronteiras.”⁹²

Acerca da importância da nacionalidade, vemos nas palavras de Celso D. de Albuquerque Melo que:

Não restam dúvidas de que a nacionalidade tem sua importância no direito interno, pois, somente o nacional: “a) tem direitos políticos e acesso às funções públicas; b) tem obrigação de prestar o serviço militar; c) tem plenitude dos direitos privados e profissionais; d) não pode ser expulso ou extraditado”⁹³

Por sua vez, quanto ao conceito de cidadania, temos como as melhores as palavras de Florisbal de Souza Del’Olmo, nos conceituando que:

Cidadania é o status jurídico de que se veem investidos aqueles, dentre os nacionais, que, pelo implemento de condições especiais, como a idade, formam um vínculo político com o Estado, de que são exemplos os direitos-deveres de

⁹⁰ DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2005.

⁹¹ NOGUEIRA, Maria Carolina de Assis. Cidadania e nacionalidade têm conceitos distintos. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/apesar-proximidade-cidadania-nacionalidade-conceitos-distintos> Acesso em 12 de janeiro de 2020.

⁹² ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 1978.

⁹³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 955.

votar e ser votado. Embora empregada, algumas vezes, como sinônimo de nacionalidade, não deve com ela ser confundida, até porque a nacionalidade é mais abrangente, incluindo os menores e os incapazes, que não são abrangidos pelo instituto da cidadania, pelo menos na conotação jurídica que se aborda neste estudo.⁹⁴

Vemos, assim, que cidadania é a qualidade do indivíduo como possuidor de direitos garantidos em determinado Estado, tais como os direitos políticos, dentre outros. No que pese ser de diferente conceituação em relação à nacionalidade, a cidadania está intimamente ligada a esta, sendo um direito decorrente da nacionalidade, que gera ainda outros direitos.

Quanto a relação da nacionalidade e cidadania, vemos, segundo Maria Carolina de Assis Nogueira, que “a nacionalidade é pressuposto da cidadania para exercer a cidadania é necessário ter a condição de nacional. E, ao exercer a cidadania, o indivíduo está participando da escolha dos governantes de seu país através da soberania popular.”⁹⁵

Ainda quanto a diferenciação de nacionalidade e cidadania e sua íntima relação, José Afonso da Silva nos discorre que:

Aquela é vínculo ao território estatal por nascimento ou naturalização; esta é um status ligado ao regime político. Cidadania, já vimos, qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. Nacionalidade é o conceito mais do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão.⁹⁶

Nessa íntima relação, podemos concluir que a nacionalidade é o pressuposto da cidadania. Uma vez sendo o indivíduo considerado nacional, este passa a gozar da qualidade de cidadão e todos direitos inerentes à sua cidadania. Ainda acerca da cidadania, complementa ainda o citado autor dizendo que “acabara exigindo a formação

⁹⁴ DE 'O MO, F. de S. Curso de Direito Internacional Público. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 226.

⁹⁵ NOGUEIRA, Maria Carolina de Assis. Cidadania e nacionalidade têm conceitos distintos. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/apesar-proximidade-cidadania-nacionalidade-conceitos-distintos> Acesso em 12 de janeiro de 2020.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 344.

de um conjunto de normas legais pertinentes, que recebera a denominação de direitos políticos.”⁹⁷

Destarte, no que pese se tratarem de direitos diferentes, vemos que o direito à nacionalidade é uma forma e ferramenta para que o indivíduo alcance o direito à cidadania e os demais direitos decorrentes desta. Tem-se mais, o direito à cidadania pode ser derivado em diversas formas, a exemplo como direitos políticos, civis e sociais.

Desse modo, os direitos à nacionalidade, assim como à cidadania, constituem-se como direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, diferentes, mas intimamente ligados, ambos são objeto da proteção Constitucional no nosso ordenamento jurídico brasileiro. Não apenas o dever do Estado extrapola o simples dever de proteção, estendendo-se também no dever de concreção desses direitos, possibilitando meios adequados e eficientes para que os indivíduos os alcancem.

3.1. OS OFÍCIOS DA CIDADANIA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dentre os mais diversos direitos fundamentais previstos na nossa Constituição Federal de 1988, vemos como primordiais o direito à nacionalidade e o direito à cidadania. Estes são diferentes, mas estão intimamente ligados. O dever do Estado é garantir a proteção desses direitos inclusive contra fatos ou atos públicos e, ainda, em propiciar a concreção desses direitos, possibilitando aos indivíduos integrantes da sociedade meios adequados e eficientes para que os indivíduos os alcance.

Acerca dessa incumbência do Estado em levar o acesso direto aos direitos fundamentais, bem como a necessidade de implementação de ferramentas que corrijam a falta de concreção desses direitos em determinadas localidades que sofrem com a falta de efetividade destes, vemos como importantes as palavras de Daniel Sarmiento, que assevera:

À margem das conquistas civilizatórias do Estado democrático de direito, ainda existe um “Brasil de baixo” – do qual nos falou Patativa do Assaré – em que a regra é a privação, e onde os direitos não são “para valer”. Além de

⁹⁷SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 343.

acarretar injusto sofrimento às suas vítimas, esse quadro acaba também comprometendo a capacidade de tais pessoas de exercerem, de forma plena e consciente, os seus direitos civis e políticos.⁹⁸

E, ainda, complementando essa ideia de condições mínimas para o exercício de direitos fundamentais, temos as palavras de John Rawls:

o primeiro princípio, que trata dos direitos e liberdades fundamentais, pode sem muitos problemas ser precedido de um princípio lexicamente anterior que prescreva a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, ao menos na medida em que satisfazê-las seja necessário para que eles entendam e tenham condições de exercer estes direitos e liberdades de forma efetiva.⁹⁹

Nesse contexto e, tendo em vista os lugares afastados e de difícil acesso ao Estado, ou cidades pequenas que não comportam a instalação de representações de autarquias ou empresas públicas e visando ainda o fato de que os Cartórios de Registro Civil estão presentes em todos os municípios brasileiros, criou-se a Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017 e ainda o Provimento nº 66/2018 do CNJ, para viabilizar a satisfação desta necessidade básica do cidadão.

E ainda mais, a exemplo do Estado de Minas Gerais, os Cartórios de Registro Civil estão presentes também em todos os distritos. Vemos assim que, em pequenos distritos onde não se tem Prefeituras, Justiça Eleitoral, Polícia Civil, Correios, hospital público, dentre outros, os Cartórios de Registro Civil são a unia manifestação e presença do Estado nessas localidades.

Nesse sentido, temos, segundo Caroline Feliz Sarraf Ferri, que “a atividade registral e notarial é uma das ferramentas de que se vale o Estado para que possa realizar a ordenação social, para a coleta de indicadores sociais e especialmente para a promoção de direitos e da cidadania.”¹⁰⁰

Através da previsão legal contida na Lei 13.484/2017 e Provimento nº 66/2018 do CNJ, os Cartórios de Registro Civil se tronariam Ofícios da Cidadania, por meio de convênios, podendo levar tais serviços até então inacessíveis aos cidadãos destas cidades e distritos. Buscou-se, assim, uma forma de levar a presença do Estado para os

⁹⁸ SARMENTO, Daniel. O Mínimo Existencial. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721. pp. 1644- 1689.

⁹⁹ RAWLS, John. O liberalismo político. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 8.

¹⁰⁰ FERRI, Caroline Feliz Sarraf. A perspectiva social inclusiva dos Serviços Notariais e de Registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro. Dissertação (Mestrado em Direito – Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 20.

locais em que este não se faz presente, diretamente, aos cidadãos, bem como a melhoria dos serviços onde já se encontram disponíveis.

Desse modo, por força da Lei 13.484/2017 e Provimento nº 66/2018 do CNJ, os Cartórios de Registro Civil se tornam Oficinas da Cidadania, consistentes em um local presente em todos os municípios brasileiros, onde os indivíduos poderiam, além dos serviços normais, realizar a confecção e retirada de documentos essenciais para o exercício da sua nacionalidade e cidadania.

3.1.1. Da Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, do provimento nº 66/2018 do CNJ e da competência dos cartórios de registro civil

Ao se falar de Cartório de Registro Civil, primeiramente há de se recordar das suas principais funções previstas na Lei 6.015/73, quais sejam, realizar o registro de nascimento, casamento e óbito. Essas funções principais e outras estão previstas no artigo 29 e seguintes da referida Lei.

Por tais funções, vemos que os Cartórios de Registro Civil são tidos como o braço do Estado junto à sociedade, sendo a porta de entrada para o acesso dos cidadãos em geral, para a garantia de direitos constitucionais fundamentais, como os da cidadania e nacionalidade, uma vez que sem o registro formal do nascimento o indivíduo não existe no mundo jurídico.

Acerca dessa função precípua dos Cartórios de Registro Civil, Enrique Alonso Iglesias nos narra que “el registro civil es la oficina pública destinada a hacer constar de un modo auténtico todos los actos concernientes al estado civil de las personas.”¹⁰¹

Temos assim que “o Registro Civil das Pessoas Naturais é atividade exercida por profissionais do Direito, denominados Oficiais de Registro, que prestam serviço

¹⁰¹ IGLESIAS, Enrique Alonso; GÓMEZ, Cástor V. Pacheco. El Registro del Estado Civil en España. Madrid, 1926. p. 63.

público por delegação do Poder Público”¹⁰², e como tal, tem a sua essencial função na obtenção de direitos por parte da sociedade, garantindo a existência jurídicas das relações e atos sobre o indivíduo.

Desse modo, sempre que uma pessoa nasce deverá ser realizado o seu registro de nascimento, com o seu consequente assento de nascimento, o primeiro registro, no qual serão averbados, como forma de anotação todas as mudanças do estado pessoal da pessoa, no decorrer da sua vida civil.

Nesse sentido, vemos diretrizes do Conselho Nacional de Justiça:

A certidão de nascimento é o documento que oficializa a existência do indivíduo e, por isso, funciona como a identidade formal do cidadão. Ela é essencial para a retirada de outros documentos e para garantir o acesso a benefícios governamentais. Sem o registro civil, a pessoa fica impedida, por exemplo, de receber as primeiras vacinas e matricular-se em escolas.¹⁰³

Assim, a existência jurídica do indivíduo nasce junto com o seu registro de nascimento. Apenas com este, o indivíduo se torna existente juridicamente, podendo se matricular em escolas, emitir de Registro Geral, Cadastro de Pessoa Física, Título de Eleitor, realizar seu alistamento Militar, sendo necessário para a emissão e realização de todos os outros atos inerentes à sua nacionalidade e cidadania.

No que pese a sua importância, o registro de nascimento não é imutável. Deve-se averbar no registro de nascimento de uma pessoa a numeração dos seus documentos pessoais como Registro Geral e Cadastro de Pessoa Física, à medida que foram sendo emitidos, e ainda outros atos, como emancipação, casamento, interdição, dentre outros, até que se averbe o óbito. Tal sistema possibilita de maneira organizada a concentração de todos os dados relacionados a personalidade civil do indivíduo em um só lugar.

Acerca desse assunto, vemos nas palavras do Presidente da ARPEN/BRASIL – Associação dos Registradores Cíveis de Pessoas Naturais do Brasil, que:

Ao registrar o nascimento de uma pessoa, expedindo a correspondente Certidão de Nascimento, está o Oficial do Registro Civil de Pessoas Naturais

¹⁰² SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Introdução ao Registro Civil das Pessoas Naturais. In: Introdução ao Direito Notarial e Registral (coord.) DIP, Ricardo. Porto Alegre: SAFE, 2004. p.43.

¹⁰³ CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Registro Civil. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/campanhas/356-geral/124-registro-civil> Acesso em 17 de janeiro de 2020.

inserindo-a no mundo jurídico, tornando-a sujeito de direitos e obrigações na ordem jurídica, soprando-lhe vida legal. É tarefa de transcendente nobilitância. Por outro lado, já com as lentes da sociologia e da psicologia, ao atribuir-lhe nome, ascendência familiar, lugar de nascimento, está inserindo-a num contexto social e humano, do que resultam raízes que lhe trazem segurança social e psicológica.

O Registro de Nascimento é o primeiro e fundamental ato jurídico da vida de uma pessoa, do qual irão decorrer todos os demais até o seu falecimento, fato também objeto de registro pelo registrador civil, e do qual resultam inúmeras repercussões jurídicas, como se a vida avançasse além da morte.¹⁰⁴

Vemos, assim, que a função dos Cartórios de Registro Civil não se trata apenas de meras atividades burocráticas de compilação de dados, mas sim, os registros e averbações decorrentes desta concentração de dados, que são o instrumento pelo qual se garante direitos aos indivíduos os direitos à cidadania e personalidade jurídica.

Por seu papel primordial na obtenção dos cidadãos aos direitos à cidadania e personalidade jurídica, os Cartórios de Registro Civil estão presentes em todos os Municípios Brasileiros, sendo esta uma determinação já contida desde 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada a República e amplamente cumprida nos dias atuais.

Vemos, assim, que em municípios pequenos ou distantes, onde não se tem muita estrutura ou organização pública, que possibilite o acesso aos cidadãos à serviços básicos, sempre se tem presente um Cartório de Registro Civil. Tal disposição no nosso ordenamento jurídico atual está contida no artigo 44, § 2º, da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

E mais, a exemplo do Estado de Minas Gerais, os Cartórios de Registro Civil estão presentes também em todos os distritos. Vemos que, em pequenos distritos onde não se tem Prefeituras, Polícia Civil, Correios, hospital público, dentre outros, os Cartórios de Registro Civil são a única manifestação e presença do Estado nessas localidades.

Visando a sua grande abrangência nacional e tendo em vista a sua presença em todos os municípios brasileiros e em todos os distritos de alguns estados, a Lei 13.484/2017 inovou e abriu a possibilidade para a ampliação de competência e de serviços

¹⁰⁴ ARARIPE, Jaime. A verdadeira importância do Registro Civil. Disponível em <https://www.certidao.com.br/portal/noticia/ver.php?id=181> Acesso em 11 de novembro de 2019.

que podem ser prestados pelos Cartórios de Registro Civil, conforme se vislumbra em seu artigo 1º:

Art. 1º A Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29. [...]”

§ 3º Os ofícios do registro civil das pessoas naturais são considerados ofícios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas.

§ 4º O convênio referido no § 3º deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada.

Nesse sentido foi ainda formulado o Provimento nº 66/2018 do CNJ, que dispõe sobre a prestação de serviços pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais, mediante convênio, credenciamento e matrícula com órgãos e entidades governamentais e privadas, assim prevendo:

Art. 2º As serventias de registro civil das pessoas naturais do Brasil poderão, mediante convênio, credenciamento ou matrícula com órgãos públicos, prestar serviços públicos relacionados à identificação dos cidadãos, visando auxiliar a emissão de documentos pelos órgãos responsáveis.

Parágrafo único. Os serviços públicos referentes à identificação dos cidadãos são aqueles inerentes à atividade registral que tenham por objetivo a identificação do conjunto de atributos de uma pessoa, tais como biometria, fotografia, cadastro de pessoa física e passaporte.

Importante destacar, ainda, parte da exposição de motivos contida no Provimento nº 66/2018 do CNJ:

CONSIDERANDO o compromisso nacional de ampliação do acesso do cidadão brasileiro à documentação civil básica, mediante colaboração e articulação dos entes públicos (art. 1º do Decreto n. 6.289, de 6 de dezembro de 2007);

CONSIDERANDO a existência do serviço de registro civil das pessoas naturais em cada município do Brasil para atendimento à população (art. 44, § 2º, da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994);

Desse modo, por expressa previsão legal, uma instituição que se encontra presente em todos os municípios brasileiros poderá firmar convênio com outras instituições para prestar outros serviços.

Em termos práticos, por exemplo, podem os Detran's celebrarem convênios com os Cartórios de Registro Civil para estes praticarem determinados atos como a emissão de Certificados Veiculares, com a Polícia Federal para a emissão de passaportes,

com a Secretaria de Segurança Pública para a emissão de RG's, com a Justiça Eleitoral para a emissão de Títulos de Eleitor, sendo as possibilidades de aplicação desta Lei ilimitadas.

Não obstante ao grande avanço possibilitado pela Lei 13.484/2017 e pelo Provimento nº 66/2018 do CNJ, o Partido Republicano Brasileiro (PRB) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de número 5855, contestando a possibilidade dos Cartórios de Registro Civil prestarem serviços por meio de convênios com órgãos públicos.

Tendo-se ainda que:

O autor da ação argumenta que os dispositivos questionados – artigo 29, parágrafos 3º e 4º, da Lei 6.015/1973, na redação dada pela Lei 13.484/2017 – incorreria em inconstitucionalidade formal por violação à reserva de iniciativa do Poder Judiciário para propositura de leis sobre a matéria. Sustenta ainda ausência de pertinência temática entre o conteúdo da norma questionada, decorrente de emenda parlamentar, e a proposição original encaminhada pelo presidente da República.¹⁰⁵

Em virtude dessa ação, em decisão liminar do relator “ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a eficácia do Provimento 66/2018 do Conselho Nacional de Justiça”¹⁰⁶, e ainda para suspendeu “a eficácia de dispositivos da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) que possibilita a prestação de outros serviços remunerados por parte dos escritórios de registro civil das pessoas naturais.”¹⁰⁷

Tais decisões liminares suspenderam a implantação de novos convênios, bem como impossibilitaram a continuidade de convênios já existentes e que se encontravam em funcionamento. Assim, em votação, na data de 10 de abril de do ano de 2019, Supremo Tribunal Federal, por maioria dos votos, como constitucional a Lei 13.484/2017, que criou os Ofício da Cidadania nos Cartórios de Registro Civil.

Não se vislumbra a existência de motivação jurídica, tampouco lógica em não permitir a delegação de competência para as Serventias que, embora exercidas em caráter

¹⁰⁵ Notícias STF. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365452> Acesso em 18 de janeiro de 2020.

¹⁰⁶ Op. cit.

¹⁰⁷ Op. cit.

privado, prestam um serviço público à sociedade, principalmente em localidades em que não se fazem presentes demais instituições públicas diretas do Estado.

Vemos esta como acertada a decisão do Supremo Tribunal Federal, que por maioria dos votos, julgou como sendo constitucional a Lei 13.484/2017, voltando a possibilitar a implantação de novos convênios com os Ofícios de Registro Civil, uma vez que, foi confirmado que o grande benefício do advento desta Lei é o acesso por parte da sociedade à serviços essenciais que garantem o exercício dos seus direitos básicos e fundamentais, como os da nacionalidade e da cidadania, através da obtenção dos documentos básicos que possibilitam esse exercício.

3.1.2. Considerações acerca dos Ofícios da Cidadania

Os direitos à nacionalidade e à cidadania são direitos fundamentais da pessoa humana, constitucionalmente previstos no nosso ordenamento jurídico brasileiro. Faz-se como dever do Estado não apenas a sua garantia de maneira abstrata, mas também, dever de por meio de políticas públicas e evoluções legislativas propiciar meios para que a sua concreção se dê de maneira eficiente.

Tendo em vista a vasta territorialidade do Estado brasileiro, far-se-ia impossível que o Estado chegasse de maneira eficiente nas localidades remotas, ou ainda que se instalasse de maneira economicamente viável em todas as cidades e distritos, mesmo os de pequena concentração populacional e de pouca demanda de serviço.

Nesse sentido, por força da previsão legal contida na Lei 13.484/2017 e Provimento nº 66/2018 do CNJ, o legislador brasileiro previu a transformação dos Cartórios de Registro Civil, já presentes em todas as localidades do território brasileiro, em Ofícios de Cidadania.

Os Ofícios da Cidadania criados se mostram como uma forma eficiente de levar a presença do Estado para os locais em que este não se faz presente diretamente à sociedade, bem como a melhoria dos serviços onde já se encontram disponíveis, uma vez

que, por força da Lei 13.484/2017 e Provimento nº 66/2018 do CNJ, os Cartórios de Registro Civil se tornam Ofícios da Cidadania, consistentes em um local presente em todos os municípios brasileiros, onde os indivíduos poderiam, além dos serviços normais, realizar a confecção e retirada de documentos essenciais para o exercício da sua nacionalidade e cidadania.

Desse modo, em vez de onerar o Estado com custos excessivos de instalação e manutenção de órgãos representativos em municípios e distritos longínquos ou de pequena concentração populacional e economicamente inviáveis, a criação dos Ofícios da Cidadania se mostra como uma forma de garantir aos cidadãos a concreção dos seus direitos sem que haja o acréscimo de custos para o Estado.

4. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS

Vemos que o Direito atual é dinâmico e interligado nos seus diversos ramos. Na sua estrutura organizacional, o nosso Direito atual possui uma certa hierarquia das normas, sendo que, as normas são classificadas em Constitucionais e Infraconstitucionais. As normas constitucionais abrangem não apenas a Constituição escrita, mas também os seus princípios explícitos e implícitos, os quais, em conjunto, formam as diretrizes norteadoras para todo o nosso ordenamento jurídico.

Essa concepção organizacional, que é fundamento para diversos ordenamentos jurídicos atuais no mundo, tem como fundamento a teoria da hierarquização das normas, de Hans Kelsen, que, nos expõe que:

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.¹⁰⁸

Vemos assim que todos os ramos do Direito devem estar interligados. Conforme visto acima, essa intercalação entre os diversos ramos do Direito, entre si e com o ramo Constitucional, se dá não apenas pelo fato de que todos os ramos do Direito derivam do ramo Constitucional, mas também pelo fato de que, ao derivarem deste, todos os outros ramos têm o papel fundamental de garantidores do cumprimento e eficácia do Direito Constitucional, que abrange a nossa Constituição Federal e seus Direitos Fundamentais.

Complementando essa ideia, o Doutrinador Luís Roberto Barroso nos expõe que:

Em suma, a eficácia dos princípios constitucionais, nessa acepção, consiste em orientar a interpretação das regras em geral (constitucionais e

¹⁰⁸ KELSSEN, Hans. Teoria Pura do Direito, Martins Fontes, São Paulo, 1987, p. 240.

infraconstitucionais), para que o interprete faça a opção, dentre as possíveis exegeses para o caso, por aquela que realiza melhor o efeito pretendido pelo princípio constitucional pertinente.¹⁰⁹

As palavras acima citadas nos mostram a importância dos princípios constitucionais e direitos fundamentais e sua estreita relação com os mais diversos ramos do Direito. Assim, vemos que estes primeiros são norteadores de todo o nosso ordenamento jurídico. Nas palavras do Doutrinador Geraldo Ataliba, vemos que:

[...] princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico, apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente a perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos).

Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados: tem que ser prestigiados até as últimas consequências.¹¹⁰

Não restando dúvidas quanto à função norteadora dos princípios constitucionais, que também são direitos fundamentais, faz-se demasiadamente importante frisarmos como tal fundação norteadora é realizada. Conforme já exposto, todas as normas infraconstitucionais devem estar em consonância com as diretrizes constitucionais, mas não apenas devem visar o seu cumprimento e eficácia, de modo que, os ramos infraconstitucionais, principalmente os ramos do direito processual, devem assegurar para que os princípios constitucionais e os direitos fundamentais sejam respeitados e suas diretrizes aplicadas aos caso concreto e conflitos advindos da vida em sociedade.

Podemos ainda ter, segundo Camila Caixeta Cardoso, que “o acesso à justiça é um direito fundamental e carece de uma política pública para a sua concretização, a qual depende de práticas de educação em direitos humanos e práticas sociais, não conseguindo a política judiciária realizar isoladamente este mister.”¹¹¹

E prossegue ainda a autora supracitada:

No contexto de urgente necessidade de encontrar novas alternativas à solução das demandas, bem como à garantia do acesso à justiça e à realização do

¹⁰⁹ BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 346.

¹¹⁰ ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 6-7.

¹¹¹ CARDOSO, Camila Caixeta. As serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. / Camila Caixeta Cardoso. – Belo Horizonte: Fundação Mineira de Educação e Cultura./ FUMEC, 2016. p. 58.

Direito, surge o processo de desjudicialização. Trata-se de opção ao ressurgimento da celeridade e eficácia da aplicação do Direito, conceitos tão aclamados no atual cenário jurídico que o Brasil vivencia.¹¹²

Nesse sentido, temos que “os Notários e Registradores possuem um papel importante na sociedade e ao Estado, pois servem de suporte e apoio ao Poder Judiciário e estudar essa nova competência é importante para este novo caminhar do direito social, justo, célere e econômico”¹¹³. Partindo desse ponto, podemos verificar que todos os procedimentos adotados nas evoluções legislativas quanto à desjudicialização das demandas vêm se somando para a efetiva aplicação e garantia dos direitos fundamentais.

4.1. DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA

Com a evolução da sociedade, do modo de se organizar e os conflitos gerados pelo convívio social, surgiu a necessidade de que o direito também evoluísse, mudando o enfoque dos direitos a serem tutelados pelo Estado. Decorrente dessa evolução legislativa, vemos o surgimento de diversos direitos fundamentais e com estes, urgiu-se mecanismos hábeis para que o Estado conseguisse tutelar todos os direitos fundamentais novos surgidos decorrentes das necessidades sociais.

No tocante a relação entre as normas constitucionais dispostas de maneira positivada e os anseios sociais, vemos nas palavras de Roberto Gargarella que:

As novas constituições precisam fazer consistente a organização dos poderes com os novos impulsos sociais que eles incorporaram por meio das seções de declaração de direitos dos documentos. Em outras palavras, a fim de introduzir mudanças sociais na constituição, é preciso principalmente afetar uma organização de poder que foi projetada para sociedades antigas e elitistas do século XIX.¹¹⁴

¹¹² Op. cit. p. 59.

¹¹³ SILVEIRA, Thiago Cortes Rezende. A Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais de Notas e Registros Públicos após promulgação da Lei 13.140/15, Lei da Mediação. Dissertação (Mestrado em Direito – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) –Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 17.

¹¹⁴ GARGARELLA, Roberto. Social rights & the engine room of the Constitution. Notre Dame Journal of International and Comparative Law, v. 4, n. 1, p. 9-18, 2013.

Nesse sentido, sabe-se que o direito tem que se prestar a atender os anseios da sociedade, evoluindo junto com esta, sob pena de cair no desuso ou se tornar ineficaz. Vemos, assim, a necessidade de constante evolução e aprimoramento do direito. Assim, não apenas a técnica legislativa e a legislação em si têm que evoluir, mas também o próprio aparato estatal deve constantemente se aprimorar, de modo a garantir o cumprimento das disposições legais.

Acerca da evolução da sociedade e do direito, Pedro Lenza nos expõe que:

Em decorrência das novas características que singularizam a sociedade moderna, muito mais complexa e ideologicamente diferenciada em relação à sociedade individualista e atomizada do liberalismo clássico, inevitavelmente a doutrina clássica vem cedendo lugar a esse novo entendimento mais condizentes com os novos anseios. O direito deve sempre aprimorar-se, adequando-se às novas realidades, na busca de se evitar um descompasso em relação ao bem da vida tutelado e juridicamente protegido.¹¹⁵

Nesse contexto, e caracterizado como direito fundamental de segunda geração, a nossa Constituição Federal passou a trazer nos seu rol de direitos, o direito ao acesso à Justiça, conforme explicitado no artigo 5º, XXXV, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Esse direito fundamental surgiu historicamente a partir do momento em que o Estado soberano avocou para si a solução dos mais diversos conflitos advindos na sociedade, dando a cada caso a solução mais justa.

Restando-se claro que, segundo as diretrizes do monopólio estatal da jurisdição e solução dos conflitos, apenas o Estado pode exercer tais funções e, ao propiciar soluções aos casos concretos, as partes ficam vinculadas à estas soluções, devem cumpri-las. Cumpre salientar que o Estado ao trazer para si esse monopólio, cercou-se de ferramentas de coerção para que a sua solução dada as partes seja cumprida.

Não obstante, vemos notoriamente e de maneira derivada, que ao monopolizar a solução dos conflitos o Estado soberano ou garantidor, se obriga a cumprir esse papel sempre que procurado pelos indivíduos componentes da sua sociedade, não podendo se escusar de cumprir o seu papel.

¹¹⁵ LENZA, Pedro. Teoria Geral da Ação Civil Pública. 2º Ed. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2005. p. 53.

Assim, o monopólio estatal da jurisdição e solução de conflitos não se trata apenas de um Poder por parte do Estado, mas também de uma incumbência e um dever de prestar a tutela jurisdicional às partes que o procuram. Nesse sentido, Humberto Theodoro Júnior, nos diz que:

Ao vetar a seus súditos fazer justiça pelas próprias mãos e ao assumir a jurisdição, o Estado não só se encarregou da tutela jurídica dos direitos subjetivos privados, como se obrigou a prestá-la sempre que regularmente invocada, estabelecendo, de tal arte, em favor do interessado, a faculdade de requerer a sua intervenção sempre que se julgue lesado em seus direitos.¹¹⁶

Nas palavras de Pedro Lenza, essa previsão expressa “trata-se do princípio da inafastabilidade da jurisdição, também nominado direito de ação, ou princípio do livre acesso ao judiciário, ou, conforme assinalou Pontes de Miranda, princípio da ubiquidade da Justiça.”¹¹⁷

Quanto as características do princípio da inafastabilidade da jurisdição e acesso à Justiça no nosso direito brasileiro atual, vemos nas palavras de Humberto Dalla Bernardina de Pinho, que:

Com sede constitucional no art. 5º, XXXV, o referido princípio: i) impõe que o legislador restrinja o acesso à ordem jurídica ou ao ordenamento justo, bem como ii) impõe ao juiz o dever de prestar jurisdição, isto é, garantir a tutela efetiva, a quem detenha uma posição jurídica de vantagem, sendo vedado o *non liquet* (...)¹¹⁸

Desse modo, com base nas palavras acima expostas, podemos concluir que o princípio da inafastabilidade da jurisdição e o direito fundamental ao acesso à Justiça tem previsão expressa constitucional, sendo assim, decorrente da concentração da solução de conflitos. O Estado garantidor se faz obrigado a prestar a jurisdição sempre que provocado, desde que, de maneira legítima, não podendo se eximir de prestar a sua incumbência.

Vemos que esse citado princípio e direito são de suma importância, pois, dentre outras diretrizes norteadoras, temos na sua interpretação que, além do Estado garantidor, através do Poder Judiciário, ter que apreciar todos os pedidos legítimos de

¹¹⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Direito Processual civil e Processo de Conhecimento. V.1. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 63.

¹¹⁷ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006, p. 550.

¹¹⁸ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Direito processual civil contemporâneo – teoria geral do processo. V.1. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 102.

lesões aos direitos dos pleiteantes, este também é obrigado a apreciar os pedidos de ameaças à direitos, ou proporciona-lhes outra forma alternativa e oficial de solução de conflitos.

Ainda acerca desse direito fundamental, Vera Leilane Mota Alves de Souza nos discorre que:

Trata-se da demonstração constitucional do princípio da inafastabilidade da jurisdição, o qual significa, em linhas gerais, que o Estado não pode negar-se a solucionar quaisquer conflitos em que alguém alegue lesão ou ameaça de direito. Sendo assim, o cidadão, por meio do direito de ação, vale dizer, direito de postular em juízo, postulará a tutela jurisdicional ao Estado. Pode-se afirmar, portanto, que este é o conceito de acesso à justiça sob uma perspectiva interna do processo, sinônimo de acesso ao Poder Judiciário.¹¹⁹

Tendo por base a evolução social e legislativa e conforme já citado, vemos que, em primeiro momento, considerou-se o direito constitucional fundamental de acesso à justiça como um direito inerente e sinônimo de acesso ao Poder Judiciário, pura e simplesmente, tendo-se por base uma visão na qual a tutela estatal poderia ser prestada apenas de maneira jurisdicional.

Cumprе lembrar, nas palavras de André Villaverde, que

O vocábulo “justiça”, em sua forma etimológica, é termo que deriva do latim *iustitia*, que remete ao significado do que é justo, com afetação nos ideais de igualdade, no que tange à divisão equânime entre as pessoas que, em determinado espaço social, coexistem de forma plácida, conforme as regras do pacto social.¹²⁰

Temos assim que o acesso à Justiça não poderia ser confundido simploriamente com o acesso ao Poder Judiciário, havendo outros meios de o Estado prestar justiça, no seu sentido amplo, aos cidadãos. Assim, nas palavras de Norma Jeane Fontenelle Marques, vemos que:

A sociedade está habituada a levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional (judicialização), por acreditar que o Poder Judiciário é a única fonte de acesso à Justiça, uma verdadeira cultura do litígio que

¹¹⁹ SOUZA, Vera Leilane Mota Alves de. Breves considerações sobre o acesso à justiça. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3578, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24200>. Acesso em: 13 mar. 2020.

¹²⁰ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 66.

culminou com a crise do Judiciário que, abarrotado de processos, está cada vez mais moroso e ineficiente.¹²¹

Ante a esse cenário inicial de se considerar do direito constitucional fundamental de acesso à justiça como sinônimo de acesso ao Poder Judiciário, acarretaram-se consequências de sobrecargas e morosidade no Poder Judiciário, o que acabou por criar a necessidade de surgimento de outros direitos fundamentais decorrentes deste primeiro, tais como efetividade e a celeridade da pacificação social.

Nesse sentido, no que pese a sobrecarga do Judiciário ser uma problemática presente mundialmente, tal problema no Brasil se mostra demasiadamente agravado em relação à outros países, conforme nos expõe Fábio Vasconcelos:

Em 2013, o total de processos chegou a 95 milhões, o equivalente a mais de 6 mil processos por juiz, ou quase um processo para cada dois habitantes. Para se ter uma ideia, a cada ano entram no sistema judiciário cerca de 1,7 mil novos processos para cada juiz. Na Itália, essa relação é de 876; na França 455 e, em Portugal, 412.¹²²

Ante esses números, conseguimos ter uma ideia da dimensão de sobrecarga que o Poder Judiciário brasileiro vem sofrendo e, não apenas, tem-se por certo que essa situação se agrava exponencialmente com o passar dos anos, mesmo com novas ferramentas, como a virtualização dos processos.

Alexandre Câmara nos leciona acerca dos três principais obstáculos do acesso à justiça no Brasil, vejamos:

1. obstáculo econômico – o acesso à justiça é caro. Para remover tal obstáculo era preciso criar mecanismos, e a primeira onda renovatória foi a criação da Assistência Judiciária (Lei n.º. 1.060/50);
2. campo de atuação do processo civil, que foi criado para dirimir conflitos interindividuais. Art. 6º, CPC. A segunda onda renovatória foi a tutela dos interesses transindividuais: interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Hoje o Brasil tem o melhor sistema de proteção aos interesses difusos do mundo;

¹²¹ MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. A desjudicialização como forma de acesso à Justiça. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-desjudicializacao-como-forma-de-acesso-a-justica/> Acesso em 16 de março de 2020.

¹²² VASCONCELLOS, Fábio. Na relação com o PIB, Judiciário brasileiro custa quatro vezes o registrado na Alemanha. O Globo, 11 ago. 2015. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/custorelativo-ao-pib-do-judiciario-brasileiro-e-quatro-vezes-o-registrado-na-alemanha.html> Acesso em 09 de agosto de 2020.

3. obstáculo da qualidade – a terceira onda renovatória costuma ser chamada de novo enfoque do acesso à justiça. É uma tentativa de reformular o sistema processual para garantir qualidade na prestação do serviço.¹²³

Vemos que, dos principais obstáculos enumerados pelo autor acima, o primeiro, do custo do acesso à justiça, foi, de certo modo, resolvido com a Assistência Judiciária Gratuita. Diz-se de certo modo, pois, o obstáculo econômico não é puramente financeiro, conforme nos leciona Cappelletti:

O fenômeno da pobreza - e com isto não quero dizer a pobreza econômica, como também, por exemplo, a pobreza linguística e cultural, sempre que represente um obstáculo para efetiva - ao invés de ser a consequência de um infortúnio do qual a lei não pode assumir nenhuma responsabilidade, deve tornar-se relevante tanto legal como processualmente.¹²⁴

Por sua vez, a tutela dos interesses transindividuais se mostra como solução para o problema processual de demandas repetitivas que causavam sobrecarga ao Judiciário e não uniformização das decisões. Ainda acerca do segundo obstáculo, discorre Cappelletti e Garth:

Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. Sem dúvida, uma verdadeira ‘revolução’ está-se desenvolvendo do processo civil.¹²⁵

Não obstante, urge-se a necessidade de criação de novas ferramentas processuais ou novos procedimentos, que resolvam o terceiro obstáculo apontado, o da qualidade na prestação dos serviços jurisdicionais. Insere-se em tal problema, o não cumprimento efetivo dos princípios constitucionais da razoável duração do processo e celeridade processual.

Por força da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, tivemos inserido no artigo 5º da Constituição Federal o inciso LXXVIII, que dispõe que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

¹²³ CÂMARA, Alexandre Freitas. O acesso à Justiça no Plano dos Direitos Humanos. In: QUEIROZ, Raphael

Augusto Sofiati. Acesso à Justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 03.

¹²⁴ CAPPELLETTI, Mauro. Reflexiones sobre el rol de los estudios procesales. Revista de Processo, São Paulo, ano 6, n.64, p.145-157, out. /dez. 1991. p. 147.

¹²⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 18.

O direito foi evoluindo junto com a sociedade, prevendo, primeiramente, o acesso à justiça, pautando-se na visão de acesso ao Poder Judiciário e, atendendo a anseios sociais, ante a morosidade experimentada pelos cidadãos ao buscar a tutela dos seus direitos por este Poder. Passou a prever, também, a celeridade processual e razoável duração do processo.

Estes últimos direitos são, na realidade, mecanismos encontrados pelo legislador em garantir que o direito fundamental de acesso à justiça permanecesse efetivo. Quanto ao problema para acessar à Justiça, vemos nas palavras de Wilson Alves de Souza que:

Nesse ponto, se é indispensável uma porta de entrada, necessário igualmente é que exista a porta de saída. Por outras palavras, de nada adianta garantir o direito de postulação ao Estado- juiz sem o devido processo em direito, isto é, sem processo provido de garantias processuais, tais como contraditório, ampla defesa, produção de provas obtidas por meios lícitos, ciência dos atos processuais, julgamento em tempo razoável, fundamentação das decisões, julgamento justo eficácia das decisões, etc.¹²⁶

Desse modo, conforme o autor acima citado, sendo justificção da positivação de tais direitos e princípios, vemos que não basta o acesso à Justiça por parte da sociedade, sendo que este acesso deve se dar de maneira plena e efetiva, uma prestação jurisdicional satisfatória.

Falando deste princípio e direito fundamental, não podemos deixar de citar as palavras de José dos Santos Bedaque, citado pelo Doutrinador Carlos Antonio Marcato, que nos expõe brilhantemente que:

Como condutor do processo, o juiz tem o dever de, sem sacrificar o contraditório e a ampla defesa, procurar a solução mais rápida possível para o litígio. Para tanto, é dotado de inúmeros poderes, especialmente aqueles destinados a evitar a litigância de má-fé (arts. 17 e ss) e a realização de atos instrutórios inúteis e protelatórios (art. 130) [...] A busca da rápida solução do litígio não deve transformar-se, todavia, no objetivo maior do julgador. Ao lado do valor celeridade, encontra-se a segurança, proporcionada pelo devido processo legal. Ambos devem ser levados em consideração pelo juiz, na condução do processo.¹²⁷

Com base nas palavras acima expostas, podemos ver que, apesar de o nosso ordenamento prever expressamente os procedimentos processuais que devem ser

¹²⁶ SOUZA, Wilson Alves de. Acesso à Justiça. Salvador: 2011. p. 26.

¹²⁷ MARCATO, Antonio Carlos. (Coord.) Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004. p. 348.

estritamente seguidos pelo Juiz condutor do processo, este, sem sacrificar tais procedimentos garantidores do contraditório e da ampla defesa, deve procurar em cada caso a forma de solucionar o litígio de maneira mais rápida, pois, em conjunto com o devido processo legal, a celeridade processual proporciona uma prestação jurisdicional efetiva e plena.

Essa dicotomia entre a celeridade processual e o devido processo legal é vista de maneira diversa nas palavras doutrinador Paulo César Pinheiro Carneiro, contida na obra de Álvaro Couri Antunes Sousa:

O dilema de ontem, entre a segurança e a celeridade, hoje é um falso dilema. A rapidez, sem dúvida, deve ser priorizada, com o mínimo de sacrifício da segurança dos julgados. Da exacerbação do fator segurança, como ocorre em regra no nosso sistema, não decorre maior justiça das decisões. É perfeitamente possível priorizar a rapidez e ao mesmo tempo assegurar justiça, permitindo que o vencedor seja aquele que efetivamente tem razão.¹²⁸

Ainda falando dessa dicotomia, complementa a ideia acima exposta, o Ilustre Doutrinador Humberto Theodoro Júnior, ao nos expor que “o processo civil deve-se inspirar no ideal de propiciar às partes uma Justiça barata e rápida, do que se extrai a regra básica de que “deve tratar-se de obter o maior resultado com o mínimo de atividade processual.”¹²⁹

Tal assertiva de priorização da celeridade em relação ao devido processo legal se faz atualmente como a exceção da regra. Esta priorização não pode ser feita em todos os casos, apenas nos que necessite a devida urgência ou evidência justificada e comprovada, como nos casos de pleito das Tutelas objetos do presente estudo.

Ainda acerca desta dicotomia, finaliza de Walber de Moura Agra, ao nos afirmar que, “portanto não basta a certeza de que a prestação jurisdicional será realizada, mas igualmente importante é que ela ocorra em tempo hábil, dentro do prazo adequado, apto para solucionar a demanda proposta.”¹³⁰

¹²⁸ SOUSA, Álvaro Couri Antunes. Juizados Especiais Federais Cíveis: aspectos relevantes e o sistema recursal da lei n. 10.259/01. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 118.

¹²⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento. V.1. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 43.

¹³⁰ AGRA, Walber de Moura. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 195.

Humberto Theodoro Júnior, falando desse assunto, nos expõe que “cabe ao legislador moderno preocupar-se com a adoção de medidas especiais que possam compensar os inconvenientes da inafastável demora na obtenção da tutela jurisdicional.”¹³¹

Complementando esta ideia, vemos nas palavras de Kazuo Watanabe que:

1. A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.
2. Uma empreitada assim ambiciosa requer, antes de mais nada, uma nova postura mental. Deve-se pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, pela perspectiva do consumidor, ou seja, do destinatário das normas jurídicas, que é o povo, de sorte que o problema do acesso à Justiça traz à tona não apenas um programa de reforma como também um método de pensamento, como com acerto acentua Mauro Cappelletti. Hoje, lamentavelmente, a perspectiva que prevalece é a do Estado, quando não do ocupante temporário do poder, pois, como bem ressaltam os cientistas políticos, o direito vem sendo utilizado como instrumento de governo para a realização de metas e projetos econômicos. A ética que predomina é da eficiência técnica, e não da equidade e do bem-estar da coletividade.
3. Há que se preocupar, outrossim, com o direito substancial, que, sobre ser ajustado à realidade social, deve ser interpretado e aplicado de modo correto. Já se disse alhures que, para a aplicação de um direito substancial discriminatório e injusto, melhor seria dificultar o acesso à Justiça, pois assim se evitaria o cometimento de dupla injustiça.¹³²

Na sua obra de 1988, conforme visto acima, Kazuo Watanabe, mesmo que de maneira discreta, já nos trazia a ideia de mudança de paradigma de que o acesso à Justiça não se faria apenas com o acesso à órgãos jurisdicionais.

No que pese não ter sido contemplado explicitamente à época pelo autor supracitado, vemos que tais palavras se fazem extremamente atuais, principalmente quanto a mudança de postura mental, como de fato vem acontecendo com a mudança de paradigma para a desjudicialização. Acerca desse tema, Camila Caixeta nos define que:

Desjudicializar consiste em nova modalidade de solução não jurisdicional de conflito, tratada como meio alternativo de pacificação social. Assim, a desjudicialização é mecanismo de solução de conflitos alheia ao Poder Judiciário, como forma de desafogar essa esfera do Poder, de modo que essa

¹³¹ Op. cit. p. 672.

¹³² WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. Participação e processo. Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

possa se preocupar com questões específicas e desempenhe satisfatoriamente a sua finalidade.¹³³

Desse modo, aquela visão inicial de que o acesso à Justiça seria sinônimo de acesso ao Poder Judiciário vem sendo rompida, considerando-se outras formas não jurisdicionais de acesso à Justiça.

Nesse sentido, vemos nas palavras de Norma Jeane Fontenelle Marques, que nos narra:

O Poder Judiciário não pode ser considerado como único meio de acesso à Justiça, a questão que se traz a lume é garantir este acesso, ainda que por meio de outras vias que não as judiciais, em tempo razoável e de maneira efetiva.¹³⁴

A evolução do direito não estava mais atendendo as necessidades da sociedade, que se viu diante de um cenário no qual o seu acesso à Justiça estava sendo prejudicado pela sobrecarga do Poder Judiciário que, mesmo havendo previsão legal expressa da celeridade e duração razoável do processo, não estava conseguindo prestar uma tutela jurisdicional efetiva.

Nesse cenário de sobrecarga do Poder Judiciário e deficiência na prestação jurisdicional por parte do Estado, urgiu-se para que o direito mais uma vez evoluísse, criando novos mecanismos de tutela de direitos por parte do Estado. Nesse sentido, complementa a autora supracitada:

Diante deste cenário a desjudicialização surge como um relevante instrumento capaz de proporcionar a redução do volume de processos, de modo a desobstruir o Poder Judiciário e auxiliá-lo, para que preste a tutela jurisdicional pretendida às demandas que a aguardam.¹³⁵

Desse modo, realizou-se uma mudança de paradigma na forma jurídica de pensar em acesso à Justiça. Buscou-se métodos alternativos de solução de conflitos ou de tutela de direitos pelo Estado, sem que houvesse, obrigatoriamente, o ingresso das partes ao Poder Judiciário.

¹³³ CARDOSO, Camila Caixeta. As serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. / Camila Caixeta Cardoso. – Belo Horizonte: Fundação Mineira de Educação e Cultura./ FUMEC, 2016. p. 59.

¹³⁴ MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. A desjudicialização como forma de acesso à Justiça. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-desjudicializacao-como-forma-de-acesso-a-justica/> Acesso em 16 de março de 2020.

¹³⁵ Op. cit.

Sobre essa mudança de paradigma e nova ótica de solução de conflitos, Alexia Brotto Cessetti nos expõe:

O sistema judicial de resolução de litígios existente, historicamente fora pautado pela judicialização, concebendo-se a justiça enquanto instituto de quase absoluta exclusividade estatal no exercício da pacificação de conflitos. A par da contemporânea ênfase e implementação dos métodos concebidos como não jurisdicionais, extrajudiciais, alternativos ou paraestatais de resolução de conflitos – de ampla utilização em diversos países – a celeuma da celeridade processual e reverência ao princípio da razoável duração do processo ainda são temas facejados pela justiça brasileira.

Como ensaio de solucionar o impasse, algumas práticas, antes sob monopólio do Poder Judiciário, foram declinadas paulatinamente à esfera extrajudicial sendo manejadas pelos cartórios de notas. No âmbito do Direito Processual Civil, tal fenômeno passou a abarcar alguns procedimentos especiais de jurisdição voluntária, tais como a separação consensual (antes da Emenda Constitucional n.º 66/2010); o divórcio e o inventário, quando preenchidos os pressupostos autorizadores da via extrajudicial.¹³⁶

Essa nova forma de solução de conflitos, intitulada de desjudicialização das demandas, possui várias possibilidades de aplicação, tais como a conciliação, mediação, ou ainda procedimentos extrajudiciais específicos realizados diretamente nas Serventias Notarias e Registrais, como será objeto de estudo mais aprofundado no próximo item.

4.2. DO PAPEL DO PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL NA DESJUDICIALIZAÇÃO DAS DEMANDAS E OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

No cenário jurídico atual tem-se um grande movimento no sentido da desjudicialização das demandas. Diversas frentes e iniciativas visam tirar a sobrecarga que o nosso Poder Judiciário atualmente sofre e para isso surgiram novas ferramentas jurídicas de solução alternativa de conflitos que não precisem passar pelo crivo do judiciário.

¹³⁶ CESSETTI, Alexia Brotto. A desjudicialização dos procedimentos especiais de jurisdição voluntária: Nova onda reformista? Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a0608743660c09fe> Acesso de 16 de março de 2020.

Nesse sentido ainda, Valter Foletto Santin nos reforça sobre o dever do Estado em atender as demandas da sociedade:

O Estado tem obrigação institucional de atender às necessidades sociais, procurando atender aos pedidos ou demandas, na definição e implementação de política pública, tendo como norte o fornecimento de serviços adequados ao cidadão ou usuário, direta ou indiretamente, e a busca a efetivação os direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, que necessitam de serviços públicos.¹³⁷

Quanto a essa nova forma de solução de conflitos, vemos nas palavras de Norma Jeane Fontenelle Marques, que nos narra:

O termo desjudicialização diz respeito à propriedade de facultar às partes comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis, na busca de soluções sem a tramitação habitual dos tribunais, considerada morosa. A desjudicialização indica o deslocamento de algumas atividades que eram atribuídas ao poder Judiciário e, portanto, previstas em lei como de sua exclusiva competência, para o âmbito das serventias extrajudiciais, admitindo que estes órgãos possam realizá-las, por meio de procedimentos administrativos.¹³⁸

Em uma tendência de desjudicialização, os Serviços Notariais e Registrais vêm ampliando sua seara de competências, solucionando questões que antes obrigatoriamente passariam pelo judiciário.

Nesse sentido, temos como importantes as palavras de Venosa:

Muito se ganhará em tempo e desburocratização com essa nova orientação, que deve ser estendida a todas modalidades de registros públicos. É essencial que toda a matéria que não seja tipicamente judicial seja subtraída da pletera de feitos que assola o Judiciário, na busca de sua reforma. Essa nova possibilidade de retificação de registro imobiliário afinase com esse desiderato, sendo apenas o começo. Muito ainda há de ser feito nesse sentido, mormente naquilo que se entende como jurisdição voluntária, sobre a qual o saudoso Frederico Marques dizia que não era nem jurisdição, nem voluntária.¹³⁹

¹³⁷ SANTIN, Valter Foletto. Serviço Público e Direitos Humanos. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p.134-153, mai/ago2019 ISSN 2318-8650. Disponível em <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332/1300> Acesso em 15 de março de 2020.

¹³⁸ MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. A desjudicialização como forma de acesso à Justiça. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-desjudicializacao-como-forma-de-acesso-a-justica/> Acesso em 16 de março de 2020.

¹³⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. A nova retificação de registro imobiliário. Disponível em http://www.serjus.com.br/noticias_antigas/online/artigo_retificacao_imobiliaria_26_11_2004.html. Acesso em 09 de agosto de 2020.

Acerca dos Serviços Notariais e Registrais, no que pese a imagem inicial atual da sua legalidade decorrente de força constitucional e da Lei, vemos como importantes as palavras de André Villaverde de Araújo, que nos lembra que:

Os cartórios estão entre as instituições mais antigas da humanidade, pois desde o surgimento da necessidade de um terceiro para escrever, arquivar ou provar um ato ou negócio, seja em virtude da falta de conhecimento da escrita, seja pela necessidade de extrair a real vontade das partes ou de perpetuação da avença, já se percebeu a presença de alguma pessoa exercendo esta função, que com a evolução natural de todo instituto, tornou-se uma função estatal, imprescindível ao crescimento do Estado e à evolução das relações humanas.¹⁴⁰

Quanto à característica atual dos Serviços Notariais e Registrais, Thiago Cortes Rezende Silveira nos discorre que “vale ponderar, primeiramente, que os serviços notariais e de registros são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. Portanto, a natureza jurídica é pública, embora o exercício seja realizado por particular.”¹⁴¹

O citado dispositivo constitucional assim determina:

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.

Quanto a esse caráter brasileiro dos Serviços Notariais e Registrais brasileiros, Caroline Feliz Sarraf Ferri nos discorre que “o modelo nacional é dotado de algumas peculiaridades, a exemplo da prestação dos registros públicos também em caráter privado, a qual ainda é exceção ao padrão da maioria dos países, cujo desempenho da função se dá diretamente pelo Estado.”¹⁴²

A autora supracitada prossegue, ainda, narrando “dessa forma, os serviços notariais e de registro se encontram fundamentados em tal necessidade, são, portanto,

¹⁴⁰ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 20.

¹⁴¹ SILVEIRA, Thiago Cortes Rezende. A Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais de Notas e Registros Públicos após promulgação da Lei 13.140/15, Lei da Mediação. Dissertação (Mestrado em Direito – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) –Universidade de Marília, Marília, 2017. p. 17.

¹⁴² FERRI, Caroline Feliz Sarraf. A perspectiva social inclusiva dos Serviços Notariais e de Registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro. Dissertação (Mestrado em Direito – Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 17.

instrumentos do Estado para que seja possível a realização ordenada de parte dos direitos que são garantidos e oferecidos aos seus cidadãos.”¹⁴³

Os Serviços Notariais e de Registro são garantidores da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. No tocante às atividades dos Notários e Registradores e o seu papel na sociedade, André Villaverde de Araújo nos discorre que:

As atividades notariais e de registro integram a categoria de relevantes serviços públicos, que têm por objeto garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia de atos e negócios jurídicos. Atuam com funções preventivas, para a preservação da pacificação da sociedade e representam um mecanismo primordial para a prosperidade da sociedade.¹⁴⁴

Vemos, assim, que se trata de um serviço público, delegado à particulares por força constitucional, através de concurso público e esses particulares tem a incumbência de atuar em nome do Estado nessas funções delegadas, possuindo para tanto a fé pública decorrente. Nesse sentido, Marcelo Guimarães Rodrigues nos acerva que “o notário latino é um profissional do Direito que exerce uma função pública, sendo, portanto, ao mesmo tempo, um profissional liberal e um oficial público.”¹⁴⁵

Complementando essa ideia da característica essencial da atividade Notarial e Registral, vemos importantes as palavras de Hely Lopes Meirelles:

São particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante.¹⁴⁶

Ponto importante citado pelo referido autor, a submissão dos Notários e Registradores à fiscalização permanente do Estrado e do Poder Judiciário. Assim, estes exercerem as atividades públicas delegadas como privados em colaboração, possuindo fé pública e sendo permanentemente fiscalizados quanto aos atos praticados e quanto a estrita observância das disposições legais e normativas que regem a atividade.

¹⁴³ Op. cit. p. 25.

¹⁴⁴ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 33.

¹⁴⁵ RODRIGUES, Marcelo Guimarães. Tratado de registros públicos e direito notarial. São Paulo: Atlas, 2014. p. 228.

¹⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 75.

Quanto à fé pública, segundo André Villaverde, temos que esta pode ser conceituada da seguinte forma:

A fé pública significa a confiança que a sociedade empreende em relação aos atos e documentos praticados pelos cartórios extrajudiciais. Ressaltando o valor probatório dos atos e negócios jurídicos praticados em cartório, é norma constitucional, a proibição de a Administração Pública recusar fé pública atribuídas aos documentos: Art. 19, da CF/88 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) II - recusar fé aos documentos públicos.¹⁴⁷

Resende e Chaves, nos remetem ainda a um ponto importante da característica da atividade Notarial e Registral, o não custo destes aos cofres públicos.

Participa da administração pública dos interesses privados praticando atos submetidos à sua responsabilidade, civil e criminal, mas sem acarretar qualquer dispêndio aos cofres públicos. Ao contrário, exerce múnus público, no intuito de contribuir com os interesses estatais, seja por meio de prevenção de litígios, da fiscalização dos tributos, do controle de dados importantes para a elaboração de políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do Estado, entre outros dos mais destacados assuntos.¹⁴⁸

Assim, tem-se serviços exercidos com fé pública por particulares, por delegação do Poder Público e sob fiscalização permanente destes, e sem que acarrete ônus ou necessidade de custeio pelo Estado. A responsabilidade de todos os custos recai ao titular delegatário do Serviço Notarial ou Registral, recebendo este, em contrapartida, os emolumentos decorrentes dos atos praticados.

Ainda quanto à qualidade das funções dos Serviços Notariais e de Registro, Ana Carolina Bergamaschi Arouca nos discorre que "a atividade notarial, devido à peculiaridade de suas funções específicas, encontra-se entre as atividades que têm grande responsabilidade na manutenção da paz social, contribuindo sobremaneira para que os direitos fundamentais sejam respeitados."¹⁴⁹

Nessas novas competências dos Serviços Notariais e Registrais, a exemplo, além dos procedimentos já estudados no presente trabalho, como a Usucapião extrajudicial e a regularização fundiária urbana, se inserem a realização de divórcios,

¹⁴⁷ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 44.

¹⁴⁸ REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil. Tabelionato de notas e o notário perfeito. 5. ed. Campinas: Millennium, 2010. p. 35.

¹⁴⁹ AROUCA, Ana Carolina Bergamaschi. Evolução histórica do notário e sua função social. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fadisp, São Paulo, 2009. p. 97.

separações, inventários e partilhas, conforme disposto na Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007.

A Lei nº 11.441/07, que passou a permitir o inventário, a separação e o divórcio administrativos, é a demonstração incontestada do bom senso daqueles que vêm conduzindo a reforma do Judiciário, demonstrando um sério compromisso com a desburocratização, com a celeridade, com a efetividade e com a segurança jurídica, princípios cogentes em toda sociedade moderna comprometida com o desenvolvimento sustentável, com a defesa de suas instituições, com a economia popular e com o fortalecimento do crédito, cuja principal garantia ainda é imobiliária. Já era tempo de dispensar a tutela judicial para as sucessões sem testamento, quando os interessados, sendo maiores e capazes, estão de pleno acordo quanto à partilha dos bens, pois a função de aquilatar se o quinhão concreto não fere o quinhão abstrato contemplado na lei, observando-se a devida vocação hereditária, e de fiscalizar o recolhimento da contribuição tributária correspondente ao valor dos bens, pode perfeitamente ser desempenhada por um tabelião, profissional do direito dotado de fé pública, sobretudo quando as partes contam com a assistência de advogado.¹⁵⁰

Com esse advento, os procedimentos anteriormente demorados e custosos passaram a ter a celeridade imposta pelos Serviços Notariais e de Registro, os quais tem um relevante papel social na garantia dos direitos fundamentais, cumprindo o seu papel com a segurança jurídica imposta por Lei.

Não obstante a essas funções serem exercidas extrajudicialmente, temos que assim são feitas de natureza igual, com a mesma eficácia e segurança, contudo, sem haver a demasiada morosidade que o Poder Judiciário poderia apresentar, conforme podemos ver exposto por André Villaverde:

Esse regramento permite que sejam feitas escrituras de inventário e divórcio por cartórios de notas, assegurando, desta forma, de natureza igual, a juridicidade dos atos aplicados pelo poder judiciário. Compreende-se que a esfera judiciária possui bastante morosidade frente aos seus procedimentos e, com esta lei, vê-se economia de tempo, isto é, maior rapidez por meio da escritura pública e atenuação do número de demandas no maquinário público, disponibilizando, deste modo, maior tempo para a esfera judiciária resolver outras questões.¹⁵¹

Vemos, assim, que os Serviços Notariais e de Registro prestam um grande papel à sociedade, garantindo a segurança jurídica dos atos praticados com uma grande

¹⁵⁰ COSTA, Valestan Milhomem. A atividade notarial, o inventário, o divórcio e a separação administrativos. A Lei nº. 11.441/07. Disponível em <http://www.irib.org.br/be/BE/2979.html> Acesso em 16 de março de 2020.

¹⁵¹ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 107.

celeridade, com prazos curtos e soluções eficientes às solicitações demandadas pela sociedade, conforme disposições legais.

Ainda acerca desse assunto, da eficiência e celeridade das Serventias Notariais na prática de atos antes exclusivos do Poder Judiciário, importantes são as palavras de Vitor Frederico Kumpel, que:

[...] uma realidade cambiante, temos uma sociedade pós-moderna marcada pela tecnologia e pela extrema celeridade da informação, fontes legítimas dá a sensação de aceleração da passagem do tempo, fazendo inclusive muitos crerem tratar-se de um fenômeno físico, a redução de horas e minutos ao longo do dia. Daí uma das necessidades da criação de um novo Código de Processo Civil para substituir o atual Código da década de 70, que primava pela cognição em detrimento da efetivação dos direitos substantivos. O Projeto vem ao encontro do clamor pela celeridade e eficiência. É nesse sentido, que deveria ser inserida uma ampliação funcional da atividade notarial e registral em socorro ao Poder Judiciário. Geneticamente pautada pela eficiência e celeridade, as atividades extrajudiciais potencializaram-se, ao longo dos últimos anos recebendo, cada vez mais, novas atribuições recebendo, cada vez mais, novos encargos em atendimento à desjudicialização, em consonância com a EC 45/04.¹⁵²

A título exemplificativo, segundo dados do Colégio Notarial do Brasil, órgão oficial dos Serviços Notariais em todo o território brasileiro, apenas no ano de 2018, 221.125 mil processos deixaram de ingressar no judiciário, sendo 69.470 mil divórcios e separações extrajudiciais e 152.655 inventários extrajudiciais realizados.

Além da função social dos Serviços Notarias e de Registro e do melhor atendimento à sociedade com serviços mais céleres do que os prestados pelo judiciário, em publicação realizada pelo Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo vemos a exposição de que essa delegação de competência “Segundo estudos, Judiciário já economizou 4,2 bilhões de reais com a realização dos atos pelos cartórios de notas”¹⁵³, e tal valor de economia vem crescendo a cada ano com a popularização e conhecimento público de tais procedimentos.

¹⁵² KUMPEL, Vitor Frederico. O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo e o processo de desjudicialização. 2014. Disponível em: < http://www.portaldori.com.br/wp-content/uploads/2015/03/Artigo_Lamana_Paiva_Usucapiao.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2020.

¹⁵³ Colégio Notarial do Brasil - Seção São Paulo. Lei que acelerou divórcios e inventários completa 11 anos. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HuBqZ1ds2roJ:www.cnbsp.org.br/_inc/Download.php%3Ff%3DX19Eb2N1bWVudG9zL1VwbG9hZF9Db250ZXVky9hcnF1aXZvcy9QcmVzc19SZWxlYXNlL2xlaV8xMTQ0MS5wZGY%3D+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

Prossegue-se ainda a publicação narrando que:

Considerada um marco para a desjudicialização no Brasil, a nova regra impactou diretamente a vida de milhões de brasileiros. De acordo com as estatísticas do Colégio Notarial do Brasil, entidade que congrega os cartórios de notas, desde 2007, em todo o País, já foram realizados mais 1,8 milhão de atos com base na Lei nº 11.441.¹⁵⁴

Tais informações foram trazidas, a título exemplificativo, para constatarmos a importância e magnitude dos Serviços Notariais e de Registro e seu impacto real na celeridade na solução de questões que anteriormente deveriam, obrigatoriamente, serem apreciadas pelo judiciário, bem como, na economia e menor carga deste, com a delegação de competências aos Serviços Notariais e de Registro.

Além do exemplo acima citado, conta-se, ainda, com o grande movimento e incentivo da mediação, conciliação, crescimento da arbitragem no Brasil, sendo outras formas de desjudicialização das demandas. Não obstante às diversas formas de mediação, conciliação e arbitragem, vemos que se incluem nas atribuições dos Serviços Notariais e Registrais ainda a competência para a conciliação.

Sobre esses institutos, de maneira breve, vemos como importantes as palavras de Tiago França Moraes, que nos comenta que:

verifica-se que na mediação, o mediador tem o dever de conduzir a discussão da maneira mais amena possível, evitando proferir opiniões próprias, mas guiando as partes para que elas mesmas alcancem a pacificação. O mediador deve ainda instruir as partes a chegarem ao acordo, mas sem palpar no mérito da questão, orientando-as acerca das prováveis consequências de uma “aventura” judicial. Nessa modalidade de solução de controvérsias, as próprias partes decidem, o mediador é o guia, o qual não detém poder decisório. Ao contrário, na conciliação, há uma intervenção um tanto quanto mais objetiva do conciliador, ele pode, por exemplo, sugerir um “meio termo”, proferir opiniões, sugestões, etc. É claro, o conciliador (assim como o mediador) devem atentar-se para as questões de ordem pública em toda a sua atuação, não permitindo acordos contrários ao bom costume, à ética e ao direito.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Colégio Notarial do Brasil - Seção São Paulo. Lei que acelerou divórcios e inventários completa 11 anos. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HuBqZ1ds2roJ:www.cnbsp.org.br/_inc/Download.php%3Ff%3DX19Eb2N1bWVudG9zL1VwbG9hZF9Db250ZXVky9hcnF1aXZvcy9QcmVzc19SZWxlYXNlL2xlaV8xMTQ0MS5wZGY%3D+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

¹⁵⁵ MORAES, Tiago França. A mediação, a conciliação e a arbitragem como formas alternativas de resolução de conflitos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3346, 29 ago. 2012, On line. Disponível em: Acesso em: 13 de março de 2020.

Atendendo ao anseio social e a mudança de paradigma no cenário jurídico nacional e ampliando o alcance da Lei número 13.140, de 26 de junho de 2015, que regulamentou a Mediação, o Conselho Nacional de Justiça CNJ, editou o provimento número 67, de 26 de março de 2018, o qual “Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil.”

Dentre os seus motivos expostos, vemos que “CONSIDERANDO a efetividade da conciliação e da mediação como instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de litígios”, trazendo-nos o CNJ a afirmação dessas novas formas de tutela jurídica como maneira de pacificação social.

Quanto à essa nova competência dos Serviços Notariais na atuação direta na realização de conciliação, André Villaverde nos discorre que:

No âmbito da extrajudicialização, a conciliação apresenta-se como método de gestão de conflitos que pode ser utilizado pelos notários e registradores, na busca de proporcionar aos usuários dos serviços de justiça, o acesso a uma ordem jurídica justa. Importante mencionar, conforme investigado no capítulo sobre as características dos notários e registradores, que eles possuem conhecimento jurídico e tem por sua natureza, atuação na prevenção de conflitos, ou seja, são agentes públicos com qualificação para utilização da conciliação extrajudicial como instrumento de pacificação social.¹⁵⁶

Desse modo, em primeira análise vemos que o CNJ possibilitou aos cidadãos mais um local para resolver os seus conflitos particulares, prestando assim a tutela jurisdicional do Estado através dos Serviços Notariais e Registrais.

Destarte, em uma segunda análise e tendo em vista a extensão continental que o Brasil possui, analisando ainda a ausência da presença direta do Estado, através do Poder Judiciário, em todos os municípios e distritos do país, vemos como importantes as palavras de Luis Ricardo Bykowski Santos e Sebastião Sérgio da Silveira, que nos narram que:

Como um grande número de cidades não são sede de Comarca Judicial, a possibilidade que os Registros Cíveis de Pessoas Naturais realizem a mediação e a conciliação na forma prevista pela Lei 13.140/2015, se apresenta como um moderno e racional instrumento de pacificação social, utilizando para isso um sistema extrajudicial já bem ajustado, bem avaliado pela população e em pleno funcionamento no solo pátrio, possibilitando oferecer as partes mais uma

¹⁵⁶ ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019. p. 90.

opção para buscar a solução de um problema que de outra forma não seria resolvido.¹⁵⁷

Do mesmo modo, como já vimos em capítulo anterior acerca dos direitos fundamentais à cidadania e à nacionalidade através dos Ofícios da Cidadania, que se constituem pelos Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais, sendo as únicas expressões do Estado nos municípios e distritos mais longínquos, vemos que estes, ainda nessa qualidade, são também garantidores do direito fundamental de acesso à Justiça, mesmo em lugares onde o Poder Judiciário não se faz presente diretamente.

Vemos assim, através de números e da segurança e celeridade que os Serviços Notariais e de Registro passam a sociedade, que a tendência da desjudialização vem seguindo no nosso cenário jurídico nacional, atribuindo-se e delegando funções antes exclusivamente jurisdicionais aos Serviços Notariais e de Registro, que a sociedade vem ganhando com tais serviços. E não, apenas, estes, ao serem exercidos pelos Serviços Notariais e de Registro geram uma enorme economia ao Estado, que não tem que mover a máquina do Judiciário para os prestar aos cidadãos, que podem ser prestados, mesmo quando o Poder Judiciário não se faz presente diretamente.

¹⁵⁷SANTOS, Luis Ricardo Bykowski dos; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Mediação e conciliação nos Cartórios De Registro Civil Das Pessoas Naturais, instrumento para a solução alternativa de litígios e fortalecimento da cidadania. e-ISSN: 2526-026X. Brasília, v. 3, n. 1; Jan/Jun. 2017. p. 73 – 91. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/acessojustica/article/view/1863/pdf> Acesso em 16 de março de 2020.

CONCLUSÃO

Na atualidade a sociedade vem evoluindo de maneira muito dinâmica e célere, sendo necessária que haja a concomitante evolução do Direito, no mesmo ritmo da evolução para que este continue sendo efetivo e permaneça cumprindo o seu papel primordial. Nesse cenário de evolução social e do direito, a evolução dos direitos fundamentais tem se mostrado preocupação constante no Brasil e em diversos países, como garantidor de direitos mínimos a qualquer indivíduo à título universal.

Não obstante, não é um fim em si mesma a previsão positivada de um direito fundamental sem que haja, também na legislação, mecanismos e ferramentas, que devem também sempre estar em evolução, para que a estes direitos sejam sempre efetivos. Sobreleva ressaltar aqui as várias formas de ferramentas, como disposições processuais, procedimentos internos, dentre outras, estudadas no presente trabalho, como forma de desjudicialização das demandas.

Inserido dentre os diversos ramos do Direito, vemos o ramo notarial e registral, e este vem constantemente evoluindo para corresponder às expectativas e anseios da sociedade, atendendo as necessidades sociais e garantindo a efetividade de direitos fundamentais.

Enfatizamos como primeiros direitos fundamentais estudados no presente trabalho o direito à moradia e o direito à propriedade. Tais direitos são diferentes, mas intimamente ligados, conforme exaustivamente abordados. Destacamos que, com a evolução social surgiram problemas como o da informalidade habitacional periférica nos grandes centros urbanos, que diminuem a eficácia e aplicação do direito à moradia e o direito à propriedade.

Ante a visível situação de mudança na organização urbana da sociedade, mostrou-se necessário que o legislador criasse ferramentas novas para garantir a continuidade de aplicação e melhorar a eficácia dos direitos fundamentais, conforme ora abordado. Surgiu, assim, a Regularização Fundiária Urbana e a Usucapião Coletivo, sendo estas ferramentas para a facilitação da obtenção da propriedade urbana e, por consequente, da moradia.

Conforme estudado, a Regularização Fundiária Urbana e a Usucapião Coletiva se mostram como verdadeiros e grandes avanços jurídicos no que concerne a proteção e tutela dos direitos fundamentais sociais. Desse modo, vemos serem procedimentos inteiramente extrajudiciais, céleres e gratuitos, realizados com a segurança jurídica e autenticidade, inerentes aos Serviços Notariais e de Registro.

A estabilidade e o caráter permanente da moradia proporcionada através do direito a propriedade com a Regularização Fundiária Urbana e da Usucapião Coletivo estão atreladas aos princípios inerentes aos Registros Públicos, sendo o registro da Regularização Fundiária Urbana e da Usucapião Coletiva detentores de segurança, autenticidade e oponibilidade perante terceiros, mostrando-se como grandes avanços esses institutos.

Desse modo, os Serviços Notariais e de Registros também passaram a ter procedimentos próprios que auxiliam na efetividade ao direito fundamental e coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, fez-se necessário que o Estado implementasse ferramentas jurídicas para realizar o controle e fiscalização da utilização das propriedades rurais privadas. A solução legislativa adotada foi a criação do CAR, Cadastro Ambiental Rural, e da Reserva Legal.

Não obstante serem alternativas tecnológicas, visando dar maior efetividade a celeridade dos procedimentos, o Cadastro Ambiental Rural, conforme pontuado, houve um equívoco por parte do legislador, ao criar um cadastro administrativo que excluiu a obrigatoriedade do registro público deste, o que não se fez como a melhor solução.

Apesar do equívoco legislativo, houve uma inteligência dos Tribunais de Justiça, por meio das corregedorias de justiça, que com disposições normativas impôs às Serventias Extrajudiciais a gratuidade da averbação da Reserva Legal na matrícula dos imóveis rurais, através até de procedimentos *ex officio*, como forma de garantir a oponibilidade *erga omnes* destas, corrigindo-se, assim, o equívoco legislativo.

Ao tratarmos de direitos da vida cotidiana urbana e rural, viu-se a necessidade, também, de um estudo do nascimento da personalidade jurídica do indivíduo. Viu-se, assim, a importância da existência dos direitos fundamentais à cidadania e à nacionalidade previstos constitucionalmente no nosso ordenamento jurídico

brasileiro. Vemos, assim, que o direito à nacionalidade garante ao indivíduo um vínculo jurídico a um Estado, garantindo direitos civis e políticos e dever proteção, se enquadrando a nacionalidade um pressuposto da cidadania.

Os Ofícios da Cidadania criados têm se mostrado como uma forma eficiente de levar a presença do Estado para os locais em que este não se faz presente, diretamente, aos cidadãos. Melhorando, ainda, a tutela estatal nos locais em que os serviços onde estão disponíveis. Utilizando-se dessa extensa estrutura, o Estado conseguiu, sem custos, garantir aos cidadãos a concreção dos seus direitos em municípios e distritos longínquos ou de pequena concentração populacional e economicamente inviáveis.

Por fim, no presente trabalho foi abordado o direito ao acesso à Justiça, que entendemos ser um direito fundamental e amplo, abrangendo todos os demais, por se tratar de mais do que simples acesso ao Poder Judiciário, sendo sim o dever do Estado a prestação jurisdicional, sempre que provocado. Devendo, assim, o Estado apreciar todos os pedidos legítimos de lesões aos direitos dos pleiteantes ou proporcionar-lhes outra forma alternativa e oficial de solução de conflitos.

Surge, assim, o fenômeno da desjudialização das demandas. Essa tendência, acompanha a evolução da sociedade, ao lado da evolução do Direito, ao se criar alternativas procedimentais que atendam os anseios sociais e ante a morosidade experimentada pela sociedade ao buscar a tutela dos seus direitos no Poder Judiciário.

Com esses novos mecanismos de tutela de direitos por parte do Estado, realizou-se uma mudança de paradigma na forma jurídica de pensar em acesso à Justiça e também de se efetivar os demais direitos fundamentais estudados no presente trabalho.

Nesse cenário de mudança de paradigma, da judicialização para a desjudialização, os Serviços Notariais e Registrais têm se mostrado como importante ferramenta para a aplicação de utilização de procedimentos extrajudiciais, resolvendo conflitos sociais e assegurando e efetivando direitos fundamentais.

Nessas novas competências dos Serviços Notariais e de Registro, conforme abordado profundamente no presente trabalho, vemos as inovações trazidas com a utilização do procedimento extrajudicial para a Usucapião Coletiva, Regularização Fundiária Urbana, Divórcios, Separações, Inventários e Partilhas, Realização de

averbação de Reserva Legal de CAR e ainda a emissão de documentos em localidades distantes onde são as únicas expressões do Estado.

Vemos, assim, através de números, da segurança e celeridade, que os Serviços Notariais e de Registro passam à sociedade, ser a tendência da desjudialização, seguindo o cenário jurídico nacional, atribuindo-se e delegando funções antes exclusivamente jurisdicionais aos Serviços Notariais e de Registro, que a sociedade vem ganhando com tais serviços. E não somente isto. Tais funções ao serem exercidos pelos Serviços Notariais e de Registro geram uma enorme economia ao Estado, que deixa de mover a máquina do Judiciário para os prestar aos cidadãos, serviços que podem ser prestados onde Poder Judiciário não se faz presente diretamente, sem prejuízo a segurança jurídica e de maneira célere.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 1978.

AGRA, Walber de Moura. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ALTERINI, Jorge H. La buena fe y la publicidad inmobiliaria registral y exxtrarregistral. Ponencias y comunicaciones presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral. Madrid: Colegio Nacional de Registradores de la Propriedad y Mercantiles de Espanã, 1974.

ALVES, Gabriel Augusto Martins. [Usucapião Extrajudicial: avaliação do novo procedimento introduzido pela Lei n. 13.105 de 2015.](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/157112/TCC%20usucapi%C3%A3o%20extrajudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 2015. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/157112/TCC%20usucapi%C3%A3o%20extrajudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

ARARIPE, Jaime. A verdadeira importância do Registro Civil. Disponível em <https://www.certidao.com.br/portal/noticia/ver.php?id=181> Acesso em 11 de novembro de 2019.

ARAÚJO, André Villaverde de. Cartórios extrajudiciais brasileiros como instrumentos de acesso a uma ordem jurídica justa pela extrajudicialização. Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2019.

ARONNE, Ricardo. Por uma Nova Hermenêutica dos Direitos Reais Limitados: das Raízes aos Fundamentos Contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AROUCA, Ana Carolina Bergamaschi. Evolução histórica do notário e sua função social. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fadis, São Paulo, 2009.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Registro de Imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: Fundamento e Prática. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma nova dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

BENACCHIO, Marcelo; CASSETTARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (org.) Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BESSONE, Darcy. Direitos reais. São Paulo: Saraiva, 1988.

BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das Coisas. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1976.

BRANDELLI, L. Usucapião administrativa: De acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. Revista Direito GV, São Paulo, v.8, n.2, p.703-724, Dec. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200013&lng=en&nrm=iso Acesso em 10 de agosto de 2020.

CÂMARA, Alexandre Freitas. O acesso à Justiça no Plano dos Direitos Humanos. In: QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati. Acesso à Justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAPELLETTI, Mauro. Reflexiones sobre el rol de los estúdios procesales. Revista de Processo, São Paulo, ano 6, n.64, p.145-157, out. /dez. 1991.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

CARDOSO, Camila Caixeta. As serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. / Camila Caixeta Cardoso. – Belo Horizonte: Fundação Mineira de Educação e Cultura./ FUMEC, 2016.

CARVALHO, Afrânio de. Registro de Imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975. 2a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CENEVIVA, Walter. Lei dos registros públicos. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHACCUR, Ricardo Cotrim. Usucapião Coletiva Urbana e Regularização Fundiária em Favelas Paulistanas. Disponível em <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1128/1/Ricardo%20Cotrim%20Chaccur.pdf> Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

CHICO Y ORTIZ, J. M. La importancia jurídica del registro de la propiedad. Liber Amicorum: em homenagem al professor Luis Moisset de Espanés. Buenos Aires: Advocatus, 2010.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Registro Civil. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/campanhas/356-geral/124-registro-civil> Acesso em 17 de janeiro de 2020.

Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo. Cartilha de Procedimentos – Ata Notarial para Usucapião Extrajudicial. Abril de 2016. Disponível em

<http://www.cnbsp.org.br/Documentos/Uploads/Cartilha%20usucapiao%20final.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

Colégio Notarial do Brasil - Seção São Paulo. Lei que acelerou divórcios e inventários completa 11 anos. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HuBqZ1ds2roJ:www.cnbsp.org.br/_inc/Download.php%3Ff%3DX19Eb2N1bWVudG9zL1VwbG9hZF9Db250ZXVkbY9hcnF1aXZvcy9QcmVzc19SZWxlYXNlL2xlaV8xMTQ0MS5wZGY%3D+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da Regularização Fundiária Urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do rio de janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/32061/22979> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

COSTA, Valestan Milhomem. A atividade notarial, o inventário, o divórcio e a separação administrativos. A Lei n.º. 11.441/07. Disponível em <http://www.irib.org.br/be/BE/2979.html> Acesso em 16 de março de 2020.

DE 'O MO, F. de S. Curso de Direito Internacional Público. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Editora Atlas, 13ª edição, 2000.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1998.

_____. Dicionário Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2005.

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca e VALERA, Carlos Alberto. Manual CEAF/COAMA Novo Código Florestal (Lei N.º12.651/2012), 2013. MPMG Jurídico, Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: CGB Artes Gráficas, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: Reais. 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FARIAS, E. S.; CARNEIRO, A. F. T. Análise das necessidades de usuários para o compartilhamento das informações de um cadastro territorial multifinalitário. RBC Revista Brasileira de Cartografia (Online), v. 2, 2015.

FERREIRA, Lafayette. Direito das Coisas. Rio de Janeiro, 1956.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. A perspectiva social inclusiva dos Serviços Notariais e de Registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro. Dissertação

(Mestrado em Direito – Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 14. ed., rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do Novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARGARELLA, Roberto. Social rights & the engine room of the Constitution. Notre Dame Journal of International and Comparative Law, v. 4, n. 1, p. 9-18, 2013.

GOMES, Orlando. Direitos reais. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

HERNÁNDEZ GIL, F. Introcucción al derecho hipotecário. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1963. v. 3.

IGLESIAS, Enrique Alonso; GÓMEZ, Cástor V. Pacheco. El Registro del Estado Civil en España. Madrid, 1926.

IRIB - 35ª Encontro Regional dos Oficiais de Registros de Imóveis. Disponível em <http://irib.org.br/files/palestra/35-regional-02.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

JACOMINO, S. Cadastro Registro e Algumas Confusões Históricas. II Seminário de Direito Notarial e Registral de São Paulo. Lins: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2006.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito, Martins Fontes, São Paulo, 1987.

KUMPEL, Vitor Frederico. O novo Código de Processo Civil: o usucapião administrativo e o processo de desjudicialização. 2014. Disponível em: <http://www.portaldori.com.br/wp-content/uploads/2015/03/Artigo_Lamana_Paiva_Usucapiao.pdf> Acesso em: 22 de fevereiro de 2020.

JACKSON, Vicki C. Constitutions as “Living Trees”? comparative constitutional law and interpretive metaphors. Fordham Law Review, n. 75, p. 921-960, 2006.

LAMANA PAIVA, João Pedro. Revista de direito imobiliário n. 49. Julho a dezembro de 2000.

LEHFELD, L. de S.; CARVALHO, N. C. B. de C.; BALBIM, L. I. N. Código Florestal, Comentado e Anotado. 2. ed. São Paulo: Método, 2015.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006.

_____. Teoria Geral da Ação Civil Pública. 2º Ed. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2005.

LISBOA, José Herbert Luna. Direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado: ponderação entre direitos internacionais dos direitos humanos. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/59593/direito-a-moradia-e-ao-meio-ambiente-equilibrado->

ponderacao-entre-direitos-internacionais-dos-direitos-humanos/1 Acesso em 12 de dezembro de 2019.

LOUREIRO, Luis Guilherme. Registros Públicos: Teoria e Prática. 6. ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MARCATO, Antonio Carlos. (Coord.) Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004.

MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATTHES, Rafael Antonietti. Averbação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na matrícula do imóvel: o registro com meio de promoção ambiental. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI207912,31047-Averbacao+do+Cadastro+Ambiental+Rural+CAR+na+matricula+do+imovel+o> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Novo Código Florestal e o Registro De Imóveis. Disponível em <http://irib.org.br/obras/3974> Acesso em 15 de dezembro de 2019.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o Ius Constitutionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer? Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 9, n. 2 p.253-285, 2019.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 955.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MIRANDA, Francisco Pontes de. Tratado das ações. Atualizada por Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2001, vol. XI.

MORAES, Tiago França. A mediação, a conciliação e a arbitragem como formas alternativas de resolução de conflitos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3346, 29 ago. 2012, On line. Disponível em: . Acesso em: 13 de março de 2020.

NOGUEIRA, Maria Carolina de Assis. Cidadania e nacionalidade têm conceitos distintos. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2009-jun-11/apesar-proximidade-cidadania-nacionalidade-conceitos-distintos> Acesso em 12 de janeiro de 2019.

NALINI, José Renato. Os princípios do direito registral brasileiro e seus efeitos. Direito Imobiliário Brasileiro: Coord. Alexandre Guerra e Marcelo Benacchio, São Paulo, abr./jun. 2011.

NOTÍCIAS STF. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365452> Acesso em 18 de janeiro de 2020.

NOTÍCIAS STF. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371859> Acesso em 18 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, M. S. de. Publicidade Registral Imobiliária. JACOMINO, S. (coord). Registro de Imóveis e Meio Ambiente. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Caio. Mario da Silva. Instituições de Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PETERS, Edson Luiz; PANASOLO, Alessandro. Cadastro Ambiental Rural – CAR & Programa de Regularização Ambiental – PRA – Atualizada de acordo com o Decreto n. 8.235/14 e Instrução Normativa 02/MMA/2014. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. Ebook. Disponível em: < https://www.jurua.com.br/cliente_login.asp?dest=d >. Acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Direito processual civil contemporâneo – teoria geral do processo. V.1. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PRADO, Karine Monteiro. Usucapião: Inovações no Código Civil e Estatuto da Cidade. São Paulo, Revista dos Tribunais. 2007.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, Julho-Dezembro, 2009.

RAWLS, John. O liberalismo político. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

REIS, Émilien Vilas Boas Reis; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4748/4748>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

RÉMEDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. Proibição Administrativa como Direito Fundamental Difuso. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 154-176, mai/ago2019 ISSN 2318-8650. Disponível em <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1414/1302> Acesso em 15 de março de 2020.

REZENDE, Afonso Celso F.; CHAVES, Carlos Fernando Brasil. Tabelionato de notas e o notário perfeito. 5. ed. Campinas: Millennium, 2010.

RIBEIRO, Benedito Silvério. Tratado de Usucapião. São Paulo: Saraiva, 2006, v.1.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães. Tratado de registros públicos e direito notarial. São Paulo: Atlas, 2014.

SANTOS, Francisco José Rezende dos. O princípio da concentração no registro de Imóveis. Revista do SFI. Revista do SFI - Sistema de Financiamento Imobiliário - Ano 15 - Nº 33 - 12/05/2011.

SANTIN, Valter Foletto. Serviço Público e Direitos Humanos. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p.134-153, mai/ago2019 ISSN 2318-8650. Disponível em <http://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332/1300> Acesso em 15 de março de 2020.

SANTOS, Luis Ricardo Bykowski dos; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Mediação e conciliação nos Cartórios De Registro Civil Das Pessoas Naturais, instrumento para a solução alternativa de litígios e fortalecimento da cidadania. e-ISSN: 2526-026X. Brasília, v. 3, n. 1; Jan/Jun. 2017. p. 73 – 91. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/acessojustica/article/view/1863/pdf> Acesso em 16 de março de 2020.

SANTOS, Marcos Alberto P. Novo Código Florestal não exige averbação da reserva. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2012-jun-14/marcos-santos-codigo-florestal-nao-exige-averbacao-reserva-legal> Acesso em 17 de dezembro de 2019.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. Introdução ao Registro Civil das Pessoas Naturais. In: Introdução ao Direito Notarial e Registral (coord.) DIP, Ricardo. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SARMENTO, Daniel. O Mínimo Existencial. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2001.

SCHAEFER, João José Ramos. Usucapião: Conceito, Requisitos e Espécies. Disponível em http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/usucapiao_joao_jose_schaefer.pdf Acesso em 22 de fevereiro de 2019.

SERRA, Marcio Guerra, et. Al. Registro de Imóveis I: Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Heverton Caetano da. Considerações acerca da Usucapião: A Usucapião Extraordinária. Disponível em <http://www.facnopar.com.br/conteudo-arquivos/arquivo-2017-06-14-14974707508736.pdf> Acesso em 02 de fevereiro de 2019.

SILVEIRA, Thiago Cortes Rezende. A Conciliação e Mediação nas Serventias Extrajudiciais de Notas e Registros Públicos após promulgação da Lei 13.140/15, Lei da

Mediação. Dissertação (Mestrado em Direito – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) –Universidade de Marília, Marília, 2017

SINOREG-ES. CARTILHA - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos da Lei 13.465/2017. Disponível em https://www.sinoreg-es.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACA_O_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf Acesso em 17 de janeiro de 2020.

SOUZA, Álvaro Couri Antunes. Juizados Especiais Federais Cíveis: aspectos relevantes e o sistema recursal da lei n. 10.259/01. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os Serviços Notariais e Registrais no Brasil. Disponível em: <http://www.irib.org.br/obras/os-servicos-notariais-e-registrais-no-brasil>. Acesso em: 01 de janeiro de 2020.

SOUZA, Vera Leilane Mota Alves de. Breves considerações sobre o acesso à justiça. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3578, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24200>. Acesso em 13 de março de 2020.

SOUZA, Wilson Alves de. Acesso à Justiça. Salvador: 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Orgs) Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUNSTEIN, C. The Anticaste Principle. Michigan Law Review, v. 92, n. 8, 1994. Disponível em https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=12206&context=journal_articles. Acesso em 08 de agosto de 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Processo de Execução e Cumprimento de Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência. V.2. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Direito Processual civil e Processo de Conhecimento. V.1. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

TOREES, Lorena. Dispensa da Averbação da Reserva Legal na Matrícula do Imóvel. Disponível em <https://direitodiario.com.br/dispensa-da-averbacao-da-reserva-legal-na-matricula-do-imovel/> Acesso em 10 de janeiro de 2020.

VALLADÃO, Haroldo. Direito Internacional Privado. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980.

VASCONCELLOS, Fábio. Na relação com o PIB, Judiciário brasileiro custa quatro vezes o registrado na Alemanha. O Globo, 11 ago. 2015. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/custorelativo-ao-pib-do-judiciario-brasileiro-e-quatro-vezes-o-registrado-na-alemanha.html>. Acesso em 09 de agosto de 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. A nova retificação de registro imobiliário. Disponível em http://www.serjus.com.br/noticias_antigas/online/artigo_retificacao_imobiliaria_26_11_2004.html. Acesso em 09 de agosto de 2020.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. Participação e processo. Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WALKER, Neil. The idea of Constitutional Pluralism. EUI Working Paper, Florencia, 2002.