

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MPDR)

Samuel Lucas Ferreira Nunes

**A POLÍTICA PÚBLICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA NO
MUNICÍPIO BAIANO DE ÉRICO CARDOSO**

GOIÂNIA

Dezembro de 2023

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MPDR)

Samuel Lucas Ferreira Nunes

**A POLÍTICA PÚBLICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA NO
MUNICÍPIO BAIANO DE ÉRICO CARDOSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), para banca de defesa, sob a orientação do Prof. Dr. Edson José de Souza Júnior.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Arranjos Produtivos (clusters), Território e Desenvolvimento Regional.

GOIÂNIA
Dezembro de 2023

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

N972p

Nunes, Samuel Lucas Ferreira.

A política pública de desjudicialização da regularização fundiária urbana (REURB) e o acesso à ordem jurídica justa no município baiano de Érico Cardoso. / Samuel Lucas Ferreira Nunes. – 2023.

176 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Edson José de Souza Júnior.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2023.

1. Políticas Públicas. 2. Arranjos Produtivos. 3. Regularização Fundiária Urbana. 4. Serventias Extrajudiciais. I. Souza Júnior, Samuel Lucas. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 711:347.951

BANCA DE DEFESA:

DR. EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR
Professor Orientador

DR. DOSTOIEWSKI MARIATT DE OLIVEIRA CHAMPANGNATTE
Professor Leitor

DRA. IÊDA RUBENS COSTA
Professora Leitora – Examinadora Externa

Dedico este trabalho à minha família, que sempre esteve ao meu lado em todas as etapas. Seu apoio incondicional, amor e incentivo foram essenciais para a superação dos desafios e conclusão deste trabalho.

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de alcançar e concluir mais este sonho; à minha esposa Pilar e aos meus filhos Lucas e Elisa, pelo apoio e compreensão. Agradeço aos meus pais José Benedito e Elza por pavimentarem o caminho e possibilitarem minha chegada até aqui. Em especial, agradeço ao Professor Doutor Edson José de Souza Júnior pela paciência, compreensão, maestria e excelência no exercício do mister. Aos professores, colegas, colaboradores da Unialfa, e todos os demais envolvidos, meus sinceros agradecimentos por toda contribuição para esta conquista.

“Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo.” (Martin Luther King).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED – Análise de Economia do Direito
ANOREG – Associação de Notários e Registradores
ANOREG/BR – Associação de Notários e Registradores do Brasil
APP – Área de Preservação Permanente
ART. – Artigo
BA – Bahia
BR – Brasil
BRL – Real
CDRU – Direitos Reais de Concessão Real de Uso
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CENSEC – Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados
CF – Constituição Federal
CGJ – Corregedoria-Geral de Justiça
CJF – Conselho da Justiça Federal
CNB – Colégio Notarial do Brasil
CNB/CF – Colégio Notarial do Brasil Conselho Federal
CNIB – Central Nacional de Disponibilidade de Bens
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CONJUR – Consultor Jurídico
CPC – Código de Processo Civil
CRF – Certidão de Regularização Fundiária
CRI – Cartório de Registro de Imóveis
CTN – Código Tributário Nacional
CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DataJud – Banco de Dados do Poder Judiciário
DJE – Diário de Justiça Eletrônico
Dr. – Doutor
Dra. – Doutora
EC – Emenda Constitucional
ESPIN – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FGV – Fundação Getúlio Vargas

GO – Goiás

HAB – Habitantes

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGMA – Índice de Gestão Municipal Aquila

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil

ISS – Imposto Sobre Serviços

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

JEF – Juizado Especial Federal

JN – Justiça em Números

KM – quilômetro

MA – Maranhão

MPDR – Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional

MG – Minas Gerais

N. – Número

Nº – Número

NFT – Non-fungible token

NUPEMEC – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

P. – Página

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PR – Paraná

PROCON – Proteção e Defesa do Consumidor

Prof. – Professor

RE – Recurso Extraordinário

REURB – Regularização Fundiária Urbana

REURB-E – Regularização Fundiária Urbana Especial

REURB-S – Regularização Fundiária Urbana Social

RITDPJ – Registro de Imóveis e Hipotecas, de Títulos e Documentos, e das Pessoas Jurídicas

R\$ – real

SACs – Serviços de Atendimento ao Consumidor

SC – Santa Catarina

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SIPAC – Sistema de Informações do Patrimônio Cultural da Bahia

SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

STF – Supremo Tribunal Federal

TJBA – Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria

USP – Universidade de São Paulo

ZEIS – Zona de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Série histórica do tempo médio de duração dos processos	86
Figura 2 – Fluxograma da REURB	122
Figura 3 – Localização do Município baiano de Érico Cardoso	127
Figura 4 – Análise e classificação do Município baiano de Érico Cardoso no Índice IGMA. .	128
Figura 5 – Resultado do Censo 2022 referente ao Município baiano de Érico Cardoso.....	129
Figura 6 – Receitas Realizadas no Município baiano de Érico Cardoso, nos anos de 2013 a 2017	133
Figura 7 – Despesas Empenhadas no Município baiano de Érico Cardoso, nos anos de 2013 a 2017	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade estimada do total de imóveis urbanos existentes e quantidade de imóveis formalmente cadastrados no Município baiano de Érico Cardoso	131
Gráfico 2 – Valores totais arrecadados com os impostos IPTU e ITBI, pelos cofres públicos do Município baiano de Érico Cardoso, no ano de 2022.....	132
Gráfico 3 – Diferença entre a arrecadação atual de IPTU e a arrecadação estimada, após REURB integral dos imóveis urbanos no Município	135
Gráfico 4 – Quantidade e percentual de matrículas existentes no Registro de Imóveis, por Município.....	138
Gráfico 5 – Quantidade e percentual de habitantes existentes na Comarca, por Município ..	139
Gráfico 6 – Quantidade e percentual de imóveis matriculados urbanos e rurais, no Município baiano de Érico Cardoso.....	140
Gráfico 7 – Demonstração da estimativa do possível impacto financeiro no mercado imobiliário formal.....	141

RESUMO

Esta dissertação, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas, Arranjos Produtivos, Território e Desenvolvimento Regional, do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional da UNIALFA, aborda a relevância da desjudicialização para o acesso à justiça e o desenvolvimento regional. O estudo busca compreender como tais políticas, incluindo a Regularização Fundiária Urbana (REURB), influenciam o acesso à justiça, promovendo o desenvolvimento econômico e social no Município baiano de Érico Cardoso. As perguntas de pesquisa exploram o papel das formas de resolução de conflitos e das serventias extrajudiciais nesse contexto, com destaque para o acesso à justiça e sua relação com as barreiras financeiras, educacionais e sociais. A pesquisa propõe que a desjudicialização, especialmente por meio das serventias extrajudiciais, pode superar tais restrições, aliviando a carga do Judiciário, sendo crucial para o desenvolvimento e evidenciando o papel vital das serventias extrajudiciais na promoção da cidadania. A metodologia é aplicada e exploratória, utilizando abordagem qualitativa e método dedutivo. A recolha de dados inclui pesquisa bibliográfica, consulta documental, questionários e entrevistas semiestruturadas com gestores envolvidos na REURB em Érico Cardoso. A pesquisa utiliza autores como Abboud (2015), Canotilho (2003), Pedron (2014), Cappelletti e Garth (1998), Fux (2021), Watanabe (2019), Souza Júnior e Nascimento (2022). Os resultados da pesquisa mostram que as serventias extrajudiciais desempenham um papel fundamental na desjudicialização, contribuindo para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário e para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional. Conclui-se que a Política Pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB) pode ser uma importante ferramenta para o desenvolvimento regional, eficaz para o acesso à justiça e o desenvolvimento regional, vez que promove o ordenamento da cidade, a regularização de prestação de serviços públicos, o fomento a resolução de conflitos, o aumento da arrecadação do Poder Público, a garantia da segurança jurídica e a melhoria das condições urbanísticas e ambientais.

Palavras-chave: políticas públicas; desjudicialização; serventias extrajudiciais; acesso à justiça; desenvolvimento regional; Município baiano de Érico Cardoso; Regularização Fundiária Urbana (REURB).

ABSTRACT

This dissertation, linked to the research line of Public Policies, Productive Arrangements, Territory, and Regional Development within the Professional Master's Program in Regional Development at UNIALFA, addresses the relevance of dejudicialization for access to justice and regional development. The study aims to comprehend how such policies, including Urban Land Regularization (REURB), influence access to justice, promoting economic and social development in the municipality of Érico Cardoso, Bahia, Brazil. The research questions explore the role of conflict resolution methods and extrajudicial services in this context, emphasizing access to justice and its relation to financial, educational, and social barriers. The research proposes that dejudicialization, especially through extrajudicial services, can overcome such limitations, easing the burden on the judiciary, being crucial for development, and highlighting the vital role of extrajudicial services in promoting citizenship. The methodology is applied and exploratory, employing a qualitative approach and deductive method. Data collection includes bibliographic research, document analysis, questionnaires, and semi-structured interviews with managers involved in REURB in Érico Cardoso. The research references authors such as Abboud (2015), Canotilho (2003), Pedron (2014), Cappelletti and Garth (1998), Fux (2021), Watanabe (2019), Souza Júnior, and Nascimento (2022). The research findings demonstrate that extrajudicial services play a fundamental role in dejudicialization, contributing to reducing the overload of the Judiciary and enhancing the quality of judicial services. It is concluded that the Public Policy of Urban Land Regularization (REURB) can be an important tool for regional development, effective for access to justice and regional progress, as it promotes city planning, regularization of public service provision, conflict resolution facilitation, increased government revenue, assurance of legal security, and improvement of urban and environmental conditions.

Keywords: public policy; dejudicialization; extrajudicial services; access to justice; regional development; municipality of Érico Cardoso in Bahia; Urban Land Regularization (REURB)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – A DESJUDICIALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E SEUS REFLEXOS NA ORDEM JURÍDICA JUSTA.....	22
1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE JUSTIÇA	22
1.2 ACESSO À JUSTIÇA COMO PORTA DE ENTRADA PARA OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS	25
1.3 ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO DE ACESSO À JUSTIÇA COMO ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA.....	27
1.4 JUSTIÇA MULTIPORTAS, DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA.....	33
CAPÍTULO 2 – A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL E O FOMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA PELO PODER JUDICIÁRIO	49
2.1 A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	49
2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS ATIVIDADES DE NOTAS E DE REGISTROS PÚBLICOS	53
2.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	60
CAPÍTULO 3 – A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA FISCALIZAÇÃO E FOMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL	67
3.1 BREVE CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A SEPARAÇÃO DOS PODERES E A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) COMO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ATÍPICA NO PODER JUDICIÁRIO	67
3.2 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL	79
CAPÍTULO 4 – O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL NO MUNICÍPIO BAIANO DE ÉRICO CARDOSO	97
4.1 APONTAMENTOS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): CONCEITO, EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL, MARCO LEGAL E CARACTERÍSTICAS	97
4.2 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO: BENEFÍCIOS E OBSTÁCULOS À EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	108
4.3 IMPACTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL NO MUNICÍPIO DE ÉRICO CARDOSO (BA)	124
CONCLUSÃO.....	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158
ANEXOS.....	173
ANEXO 1: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	173

ANEXO 2: ROTEIRO DE ENTREVISTAS / QUESTIONÁRIO	175
---	------------

INTRODUÇÃO

Em atenção ao corolário da garantia constitucional do livre acesso e inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o sistema normativo-legal pátrio em muito se adaptou e avançou, na busca da implementação de soluções integradas dos litígios e demandas, mas sempre lastreado no acesso ao Poder Judiciário como solução precípua e primordial.

Segundo esse mandamento constitucional, não pode o Poder Judiciário eximir-se da apreciação de qualquer lesão ou ameaça a direito que lhe seja apresentada. Esse caminho estará sempre disponível para quem o busca, não existindo, na legislação pátria, a hipótese do *non liquet*, e constitui-se em verdadeiro poder-dever do Estado-Juiz ofertar uma solução ao caso concreto que lhe seja denunciado.

Entretanto, em razão da considerável sobrecarga e excesso de processos e demandas do Poder Judiciário, tem-se estendido em demasia a solução dos conflitos judiciais levados à sua apreciação. Ocorre que o resultado judicial entregue com desarrazoado lapso temporal, como regra, não satisfaz o sentimento de justiça do indivíduo que foi lesado, transformando-se em verdadeiro sentimento de injustiça.

Não obstante a referida previsão constitucional, é perceptível uma tendência de estruturação e implantação de variadas formas de exercitar-se o acesso à justiça, conforme o sistema multiportas e hipóteses de desjudicialização, no sentido de serem oferecidos diversos caminhos para efetivação e concretização dos direitos e aplicação da justiça. Eles agregam a tradicional solução jurisdicional à efetivação de outros meios integrados de obtenção de pacificação social e desenvolvimento regional.

Nesse contexto, o presente trabalho visa analisar o conceito de Justiça; a evolução histórica do acesso à justiça; e as interconexões existentes entre o acesso à ordem jurídica justa e a desjudicialização, em especial, por meio da atuação das serventias extrajudiciais. Para tanto, busca-se responder a seguinte questão norteadora: Como as políticas públicas de desjudicialização têm auxiliado e poderão auxiliar na solução das demandas de forma mais célere, econômica e efetiva, por meio da resolução de conflitos e das serventias extrajudiciais, e possibilitar o acesso a uma ordem jurídica mais justa e efetiva, garantindo pacificação social e desenvolvimento regional? Quais contribuições foram e podem ser obtidas para alavancar o desenvolvimento local e regional a partir da implementação de uma efetiva política pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município baiano de Érico Cardoso?

Como justificativa para a pesquisa, é imperioso destacar a relevância do tema, que permeia o dia a dia de toda a sociedade, com impacto direto e indireto, em especial, a população com maior vulnerabilidade financeira e estrutural. Nessa perspectiva, estudar sobre políticas públicas de desjudicialização é de grande relevância para todas as realidades sociais e regionais.

Sobretudo, a política pública de desjudicialização da regularização fundiária urbana contribui com a valorização da diversidade territorial, ambiental, cultural e econômica das regiões, com transparência e eficiência dos procedimentos, ao tratar de cada núcleo urbano de acordo com sua peculiaridade, incluindo também a participação da sociedade civil por meio de audiências públicas e difusão de conhecimento, o que possibilita a adesão da sociedade.

Assim, a presente dissertação tem o objetivo geral de compreender como as políticas públicas de desjudicialização implementadas para resolução de conflitos e as serventias extrajudiciais podem contribuir efetivamente com o acesso à ordem jurídica justa e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município baiano de Érico Cardoso, em especial, a Política Pública da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Como objetivos específicos, busca-se analisar a desjudicialização e ampliação do acesso à justiça e seus reflexos na ordem jurídica justa; analisar a atividade notarial e registral e o fomento ao acesso à justiça pelo Poder Judiciário; analisar a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na fiscalização e fomento ao acesso à justiça por meio da atividade notarial e registral; levantar o acesso à justiça por meio da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município baiano de Érico Cardoso.

Os principais conceitos a serem trabalhados são os novos olhares sobre o acesso à justiça; a justiça multiportas; qual o papel da justiça no desenvolvimento regional; desjudicialização, extrajudicialização, formas alternativas de resolução de conflitos e a atuação dos notários e registradores; como o CNJ fomenta o acesso à justiça; e os impactos da política pública de regularização fundiária urbana no desenvolvimento regional, principalmente em cidades pequenas, como o Município baiano de Érico Cardoso.

A metodologia utilizada neste trabalho é a revisão bibliográfica, que consiste na seleção e análise de literatura especializada sobre o tema objeto de estudo. Além disso, será realizada pesquisa documental, com análise de legislação, Resoluções, Provimentos e levantamentos estatísticos, como o Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Decretos Municipais e outros documentos relacionados ao tema.

Quanto à pesquisa bibliográfica, foram consultadas obras e produções científicas relevantes para a compreensão do assunto, tais como os livros: Abboud (2015), Canotilho

(2003), Pedron (2014), Cappelletti e Garth (1998), Fux (2021), Watanabe (2019), Souza Júnior e Nascimento (2022), Silva (2021), Ávila (2021), Loureiro (2017), Kumpel (2020), Sabino (2022), Cunha (2021), entre outros.

Neste sentido, visou-se ter acesso às investigações e pesquisas previamente desenvolvidas sobre o assunto. Foi realizada pesquisa da bibliografia de referência sobre acesso à justiça e sua relação com a desjudicialização, de igual forma, foram realizadas pesquisas na *internet* à procura de teses, dissertações e artigos da base SciELO e Google Acadêmico, sobre o assunto, com a utilização dos seguintes descritores ou palavras-chave: conceito de Justiça; acesso à justiça; ordem jurídica justa; direitos fundamentais; desjudicialização; extrajudicialização; resolução de conflitos; serventias extrajudiciais; desenvolvimento regional; políticas públicas; Regularização Fundiária Urbana (REURB). Não houve delimitação temporal. Após delimitação do material a ser analisado, passou-se à leitura exploratória, que culminou em uma análise crítica e seletiva do que efetivamente foi utilizado. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica e histórica sobre o histórico da propriedade imobiliária no Brasil.

É preciso ainda mencionar que houve consulta a arquivos, relatórios, documentos oficiais, leis, normas, políticas e informações secundárias utilizadas na busca, para compreender o assunto em profundidade, inclusive, com análise crítica da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), bem como foram utilizadas as fontes de dados e pesquisa de documentos disponibilizados pelo IBGE, CENSO, CNJ, ANOREG e o Índice de Gestão Municipal Aquila (IGMA).

Também foi feita pesquisa de campo em relação à municipalidade de Érico Cardoso (BA), utilizando-se a técnica de entrevistas com os principais responsáveis pela tramitação e aprovação da Regularização Fundiária Urbana (REURB), a fim de avaliar o impacto que a citada política pública de desjudicialização teria no Município e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional.

Realizou-se ainda pesquisa de campo com a concretização de entrevistas e análise de dados na Serventia de Registro de Imóveis competente, de forma a contribuir para compreensão da temática, em especial, avaliar a atual situação registral imobiliária do Município baiano de Érico Cardoso. Buscou-se verificar também o prognóstico da contribuição da atuação da citada Serventia Extrajudicial e da política pública de desjudicialização da regularização fundiária para melhoria da situação constatada e os reflexos no desenvolvimento social e econômico, local e regional.

Dessa forma, a pesquisa será primordialmente qualitativa, com análise e interpretação dos dados obtidos por meio da revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. Serão utilizados recursos tecnológicos para a análise dos dados, como planilhas e gráficos.

Por fim, espera-se contribuir para o aprimoramento do processo de desjudicialização e de implementação da política pública de regularização fundiária urbana, bem como para o acesso à justiça e desenvolvimento regional por meio da citada política, mediante metodologia que combina análise teórica e prática.

O capítulo 1 tratará sobre a desjudicialização e ampliação do acesso à justiça e seus reflexos na ordem jurídica justa, sendo abordadas breves considerações sobre o conceito de justiça e realizada análise sobre o acesso à justiça como porta de entrada para outros direitos fundamentais, bem como serão estudados os reflexos do acesso à ordem jurídica justa no desenvolvimento regional, quando esse acesso for propiciado pela desjudicialização das demandas.

O capítulo 2 será destinado à análise de premissas gerais sobre a atividade notarial e registral e o fomento ao acesso à justiça pelo Poder Judiciário, trazendo o panorama histórico da atividade, seus princípios norteadores, bem como as principais características dos notários e dos registradores no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de identificar de que forma podem contribuir para a sociedade e, em especial, com o acesso à justiça e com o desenvolvimento regional.

O capítulo 3 abordará a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na fiscalização e fomento ao acesso à justiça por meio da atividade notarial e registral, sendo apresentadas breves considerações históricas sobre a Separação dos Poderes e a instituição do Conselho Nacional de Justiça como exercício da função atípica no Poder Judiciário. Será ainda analisada a atuação do CNJ na implementação de políticas públicas voltadas ao acesso à justiça por meio da atividade notarial e registral e outras formas de desjudicialização.

Enquanto no capítulo 4 será analisado o acesso à justiça por meio da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município baiano de Érico Cardoso, ao serem realizados apontamentos sobre a regularização fundiária urbana (REURB) – como conceito, evolução histórica no Brasil, marco legal e características –, a fim de, posteriormente, trabalhar o procedimento administrativo, com foco nos benefícios e obstáculos à efetiva implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB). Por fim, serão analisados os impactos da implementação da Regularização Fundiária

Urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município baiano de Érico Cardoso.

Assim, o propósito do trabalho é demonstrar a premente necessidade de se discutir a democratização do Estado e da sociedade, para que o acesso à justiça ocorra de forma célere, ampla e efetiva, como é previsto na atual Constituição Federal (Brasil, 1988). Devem ser almejadas não somente alterações legislativas, mas sim uma revolução democrática da justiça, por meio de uma reinterpretação do acesso ao direito e à justiça.

Para, ao final, compreender a forma pela qual a política pública de desjudicialização, especialmente da regularização fundiária urbana, operacionalizada pelo Poder Público municipal em parceria com as serventias extrajudiciais, pode contribuir efetivamente com o acesso à ordem jurídica justa e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional do Município baiano de Érico Cardoso, como uma alternativa de expansão da consensualidade, desenvolvimento regional e pacificação social.

Ainda integram o trabalho as referências bibliográficas, o anexo – este com o modelo “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” –, bem como o questionário aplicado e o roteiro das entrevistas semiestruturadas realizadas.

CAPÍTULO 1 – A DESJUDICIALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E SEUS REFLEXOS NA ORDEM JURÍDICA JUSTA

1.1 Breves considerações sobre o conceito de justiça

Para o presente estudo, faz-se necessária a tentativa de definição do que é justiça, antes de adentrar propriamente no conceito de acesso à justiça. Importante destacar, porém, que o conceito de justiça não é algo que se possa definir ou delimitar em uma exata e conclusiva definição, assim como ocorre com o conceito de direito.

Sobre o assunto, leciona Abboud (2015, p. 209) que:

Na verdade, a justiça é um conceito fundamental, de certa maneira irredutível, da ética, da filosofia social e jurídica, bem como da vida política, social, religiosa e jurídica.

A abrangência desse conceito estrutura-se, na maioria das vezes, a partir de alguns pontos que acabam sendo utilizados para direcionar o seu estudo, como, por exemplo, identificar a igualdade como início de uma resposta para a justiça, como seu cerne, essencialmente.

No entanto, compreendendo a plurivalência do sentido da justiça, importa primeiramente para seu entendimento identificar a sua formação e desenvolvimento histórico (Abboud, 2015, p. 209).

Nesse aspecto, cabe trazer à baila compilação feita por Canotilho (2003, p. 245) sobre o tema:

Embora a ideia de justiça compreenda diversas esferas, nela está sempre presente (embora com ela não se identifique) uma ideia de igualdade: “direito a ser considerado como um igual” (Rawls), “direito a ser titular de igual respeito e consideração” (Dworkin), “direito a iguais atribuições na comunicação política” (Ackerman, Habermas), “direito a ser tratado igualmente pela lei e pelos órgãos aplicadores da lei” (Canotilho, 2003, p. 245).

Ou seja, a definição e a compreensão do que é justiça sofreram variações e modificações, a depender do contexto histórico, filosófico, bem como da premissa teórica a ser utilizada como referência para análise.

Sobre o assunto, Berman (2006, p. 34) destaca a impossibilidade de se examinar, sob a perspectiva ocidental, de forma dissociada o direito e a justiça. Destaca o autor que é da tradição jurídica ocidental preservar a ordem e ao mesmo tempo fazer a justiça, por conseguinte, o ordenamento jurídico sempre possui uma tensão interna entre as necessidades de mudança e de estabilidade.

Nas lições de Abboud (2015, p. 212), o primeiro filósofo a formular uma teoria consistente sobre justiça foi Aristóteles, ao empregar o realismo do meio termo na análise dos

fatos como investigação da justiça. Para tanto, apoiou-se no princípio de igualdade, partindo da ideia de Pitágoras de justiça, e também da ideia de Platão da justiça como virtude.

Contudo, valendo-se do conceito tradicionalmente aceito e difundido a partir dos pensamentos de Aristóteles e, posteriormente, refinado por Santo Tomás de Aquino, que apresenta a justiça como o meio termo, o estudo sobre o tema aprofundou e evoluiu para além das concepções básicas identificadas como: (1) em seu aspecto formal, um valor ético-social positivo, por meio do qual se atribui a uma pessoa o que lhe é devido, ou seja, a clássica ideia do *suum quique tribuere*; e (2) em seu aspecto material, ou seja, os critérios de acordo com os quais é decidido aquilo que é devido a alguém, e que são formulados normalmente com base em concepções metafísicas (Abboud, 2015, p. 229).

A partir de proposta calcada em um novo contexto filosófico, Neves (1993, p. 90) elucida que, após a virada linguística capitaneada por autores como Wittgenstein, Heidegger e Gadamer, de alguma forma, toda teoria do direito produzida no século XX parte do pressuposto inexorável de que a análise da linguagem – entendida como instância na qual se produzem significados e o sentido – é o ponto decisivo para a compreensão do fenômeno jurídico. Nessa medida, manifesta-se Neves (1993, p. 90) ao dispor que: “O direito é linguagem, e terá de ser considerado em tudo e por tudo como uma linguagem. O que quer que seja e como quer que seja, o que quer que ele se proponha e como quer que nos toque, o direito é-o numa linguagem e como linguagem – propõe-se sê-lo numa linguagem” (Neves, 1993, p. 90).

Dessa forma, as questões postas para serem analisadas devem receber um novo contorno filosófico, em razão do giro linguístico, pois, a partir do entendimento de que o direito é criado, é criação humana e produzido pela linguagem, o esquema cognitivo sujeito/objeto já foi superado, implementando-se nos últimos tempos cada vez mais as teorias processuais da justiça, que concebem a justiça e o direito justo como produto do processo de determinação do direito (Neves, 1993, p. 90).

Para Abboud (2015, p. 217), Chaim Perelman, um dos precursores da racionalidade-ética do direito, buscando um caráter interrelacional, criou um conceito de justiça formal “como um princípio de ação segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma”. O conceito é genérico, portanto, abrangente, pois busca uma forma única que abarque as possibilidades de trabalho com a justiça. Pode-se dizer que essa tentativa, além do racionalismo, demonstra uma tentativa de contorno material da justiça, uma justiça no caso concreto.

Relevantes também foram as contribuições que John Rawls apresentou sobre o tema, ao propor uma teoria da justiça como base da construção social, apresentada como uma alternativa ao pensamento utilitarista em geral e, conseqüentemente, a todas as suas diferentes visões. Nesse sentido, Rawls vai além, procedendo de forma distributiva, não tomando a parte desta ou daquela pessoa ou grupo, mas de todas (institucional), já que para ele é esta a imparcialidade exigida pela justiça (Kaufmann, 2004, p. 260).

Dessa maneira, conforme explica Kaufmann (2004, p. 260), o princípio da equidade para Rawls, assim se estabelece: age de tal modo, que todos os envolvidos participem de forma igual, tanto nos benefícios como nos encargos. Portanto, não é justo um projeto de tecnologia genética que apenas traz progresso e utilidade para a maioria, sendo as desvantagens suportadas exclusivamente pela minoria. É a tutela das minorias uma inversão da ideia primeira do tradicional conceito de contrato originário social. Nesse ambiente, é interessante lembrar-se do conceito de “convicções ponderadas”, proposto por Rawls, que –além da ideia de um consenso originário e do véu da ignorância – possui importante participação em sua teoria em sentido conclusivo, pois traz a noção, em suma, do que Rawls entende como toda a compreensão prévia, intuitiva, na qual temos a máxima confiança.

Já quanto à teoria da justiça na contemporaneidade, Abboud (2015, p. 223/224) destaca que:

(...) merece destaque a teoria das esferas da justiça de Michael Walzer, cuja proposta é uma teoria pluralista da justiça social, e seu escopo primordial consiste em atingir a igualdade complexa. Walzer inicia sua teorização ressaltando que a justiça distributiva é uma ideia extensa que abarca a totalidade do mundo dos bens, por conseguinte, a própria sociedade é uma comunidade distributiva.

No contexto da doutrina de Walzer, a justiça é apresentada como conceito complexo, fruto da construção humana, sendo duvidoso que ela possa ser realizada de uma única maneira. Assim, essa doutrina rejeita os objetivos igualitários simples, isso porque os bens não estão todos sujeitos aos mesmos princípios de distribuição, na medida em que a igualdade simples ignora as convenções e a história de cada sociedade, desconhecendo, assim, que cada convenção possui diferente esfera de justiça, cada uma das quais é governada por seu próprio princípio de igualdade.

(...)

Para Dworkin, o conceito de justiça de Walzer é relativista porque se um sistema de castas é justo em uma sociedade cujas tradições o admitem, e que seria injusto em tal sociedade distribuir os bens e outros recursos igualmente, Walzer não apresenta de forma clara quais os requisitos necessários para se caracterizar como justa uma sociedade em que os indivíduos discordam sobre quais os significados dos bens sociais, limitando-se apenas a ressaltar que, diante de dissenso, é obrigatório que o regime democrático disponibilize canais para os descontentes manifestarem sua discordância (Abboud, 2015, p. 223/224).

Mais adiante, Abboud (2015, p. 229) afirma que:

Com a análise dos autores mencionados e a revelação de que a justiça-em-si não existe fora de uma dimensão existencial (interpretativa), conclusivamente, de que hodiernamente, o estudo da teoria justiça fora da prática (mundo da vida), sem levarmos em conta a complexidade das estruturas sociais contemporâneas, simplesmente não passa de uma atitude meramente discursiva, sem efeito prático, sendo essa a leitura inicial feita para a premissa dworkiana de que a justiça não é um deus ou um ícone: nós a valorizamos, se o fazemos, devido a suas consequências para as vidas que levamos enquanto indivíduos coletivamente (Abboud, 2015, p. 229).

Assim, é possível concluir que a justiça é um conceito fundamental, compreendido até como irreduzível, sendo utilizado como base epistemológica da ética, da filosofia jurídica e social, como também da vida política, religiosa, social e jurídica, por meio da qual se busca encontrar o equilíbrio, o meio termo, a justa medida, nos atos relacionados aos conflitos originados das relações humanas.

1.2 Acesso à justiça como porta de entrada para outros direitos fundamentais

O marco normativo e interpretativo relacionado ao direito de acesso à justiça tem como foco, principalmente, a garantia da existência, de fato, de uma sociedade justa e igualitária, alcançada somente quando há a aplicabilidade efetiva do citado direito, pois este é uma condição essencial para que os outros direitos que também são de natureza fundamental sejam efetivados e garantidos.

O acesso à justiça já foi considerado como o mero direito individual de formalizar o ingresso de uma ação ou defesa, no bojo de um processo judicial. Nesse cenário, a função do Estado era permanecer inerte em relação à efetivação material do acesso à justiça, sendo relevante somente a existência formal do direito.

Entretanto, no ordenamento jurídico brasileiro, de acordo com o §1º do art. 5º da CF/88, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais constitucionais possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, pois visam garantir a obrigação e busca ativa por parte do Estado em propiciar formas adequadas de concretização de uma vida digna, não necessitando, para tal fim, de nenhuma outra norma para a sua efetivação.

Em meio a tantos direitos elencados na Constituição, os quais, inclusive, não são exaustivos, conforme se extrai da leitura do § 2º do art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), é importante destacar que o acesso à justiça é essencial e indispensável para que todo cidadão consiga proteger e efetivar os seus demais direitos fundamentais, que correspondem, por fim, a necessidades básicas para uma existência digna.

Em que pese a demonstrada essencialidade, tão difícil quanto a sua implementação é a definição do termo “acesso à justiça”, que, para alguns, é tido como o simples acesso ao Poder Judiciário, na forma de poder institucionalizado voltado a responder litígios que lhe são apresentados.

Entretanto, há também a compreensão de que o termo “acesso à Justiça” não pode ser reduzido e simplificado ao simples acesso ao Poder Judiciário, uma vez que abarca também o acesso a toda ordem de valores e direitos da pessoa humana.

Sobre o tema, Pedron (2014, p. 20) leciona que:

Com o advento da Constituição da República brasileira em 1988, ocorreu o movimento de acesso à jurisdição – equivocadamente chamado pela influência de Cappelletti, durante a década de 1970, como “Acesso à Justiça”, que se tornou símbolo da expressa garantia do cidadão na busca pela atividade judicial na proteção de seus direitos individuais. Instaurou-se, assim, um novo paradigma de Estado no Brasil, acarretando uma reorganização na estrutura social e a inversão do papel do cidadão. Este que, no Estado Social, encontrava-se na posição de “cliente” do Estado, passou a ser um sujeito ativo na ordem processual, co-construtor da decisão. Como já dito em outra obra (Ver: QUINAUD PEDRON, Flávio. Reflexões sobre o “Acesso à Justiça” Qualitativo no Estado Democrático de Direito. *In*: THEODORO JR., Humberto; CALMON, Petrônio; NUNES, Dierle. Processo e Constituição: os dilemas do Processo Constitucional e dos Princípios Processuais Constitucionais. Rio de Janeiro: GZ, 2011), consideramos equivocada a confusão tão comum em nossa doutrina jurídica (talvez até intencionalmente) em associar ao Judiciário à ideia/figura de Justiça, provocando uma corrupção sistêmica entre o mundo do Direito e o mundo da Moral, notadamente para produzir nas mentes dos leigos (e quiçá até de juristas) uma alegoria que funcione como condição de legitimação (Pedron, 2014, p. 20).

Segundo esse entendimento, é necessário que se faça uma reinterpretação do termo acesso à justiça, a fim de que, além de significar a garantia formal de acesso ao Poder Judiciário, passe também a significar a garantia de acesso a uma ordem jurídica justa, adequada, tempestiva e efetiva.

De acordo com as lições de Cappelletti e Garth (1988, p. 8), a expressão acesso à justiça é de difícil definição, ao esclarecerem que:

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8).

Em sentido semelhante são os ensinamentos de Watanabe (2019, p. 3), ao lecionar que:

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.

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 (Watanabe, 2019, p. 3).

Em atenção a essa linha de pensamento, curial que seja empregada uma interpretação mais abrangente acerca do direito de acesso à justiça, empregando definição que o considere como meio legal e adequado para que se alcance a justiça, na qualidade de valor axiológico idealizado no seio social.

Tem-se, assim, no direito de acesso à justiça, a mola propulsora e direito fundamental essencial para efetivação dos demais direitos fundamentais. Em especial, está ligado à dignidade da pessoa humana, conforme expressamente previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal (Brasil, 1988), sendo fundamental para a dignidade da comunidade e do indivíduo.

1.3 Atualização do conceito de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa

Como reforço do mandamento constitucional do acesso à justiça, tem-se a previsão da duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tanto em âmbito judicial quanto administrativo, conforme inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Essa alteração teve como escopo garantir a efetividade do princípio do acesso à justiça, uma vez que o resultado tardio para solução do caso concreto leva à insatisfação e à falha na prestação desse serviço ao cidadão, resultando em verdadeiro sentimento de injustiça.

Desta feita, conforme demonstrado, em que pese o entendimento de alguns autores de que o acesso à justiça estaria restrito somente ao direito de acesso aos tribunais e ao direito, por meio do processo equitativo, demonstra-se mais razoável o entendimento de que o acesso à justiça é mais abrangente, visto que o Direito e seu acesso não estão restritos ao Poder Judiciário. Deve-se, neste sentido, envolver o acesso à ordem jurídica justa, com destaque a

outros meios alternativos de solução de conflitos, caso seja do interesse das partes envolvidas, em especial, ao cenário no qual se inserem os serviços exercidos pelas serventias extrajudiciais.

Lastreando o estudo sobre a ressignificação do conceito de acesso à justiça, tem-se como referência mundial o Relatório assinado por Mauro Cappelletti e por Bryan Garth, sob o título original de “Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report”. O Relatório, finalizado em 1978, feito a partir de uma pesquisa de quatro anos sobre o acesso à justiça nos modernos sistemas jurídicos, culminou no trabalho denominado “Projeto de Florença”, que focou trabalhar o que os autores denominaram de “ondas” do movimento de reforma na busca por acesso efetivo à Justiça (Cappelletti; Garth, 1988, p. 7).

Tendo como ponto de partida a compreensão de que acesso à justiça atende à conceituação de dois propósitos de um sistema jurídico, quais sejam, o de que ele seja acessível de forma equânime a todos os que dele precisem e o de que ele entregue resultados individuais e socialmente justos, os autores avançaram rumo à abordagem compreensiva dos problemas e entraves que esse acesso enfrenta nas sociedades contemporâneas.

A partir da verificação constatada na pesquisa, o Relatório apresentou três ondas de reformas voltadas ao aprimoramento do acesso à justiça (Cappelletti; Garth, 1988, p. 31).

A primeira onda focou em enfrentar a barreira de natureza financeira, por meio da criação e expansão de sistemas de assistência judiciária para os hipossuficientes, uma vez que, conforme essa perspectiva, o alcance efetivo do acesso à justiça seria obstado por dificuldades de natureza econômica, como, por exemplo, despesas relacionadas ao custeio da demanda (Cappelletti; Garth, 1988, p. 32).

A segunda onda tratou dos entraves ligados à defesa de interesses difusos e coletivos, por meio da formulação de reformas voltadas a proporcionar representação jurídica e desdobramentos processuais relacionados aos interesses difusos e coletivos, pois, segundo essa perspectiva, grave óbice seria criado pelo desequilíbrio entre as partes litigantes e a impossibilidade jurídica de demandas coletivas no sistema jurídico (Cappelletti; Garth, 1988, p. 49).

Por fim, a terceira onda abrange as preocupações que levaram à construção das duas primeiras ondas, entretanto, com um alcance muito mais amplo, ao congregar iniciativas voltadas ao aprimoramento dos procedimentos e instituições que compõem o sistema judiciário, bem como os mecanismos do sistema voltados para prevenção dos litígios, já que identificada a necessidade de contínuo avanço e aprofundamento do assunto (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67).

Ainda em atenção às mudanças sugeridas e produzidas em função da terceira onda, é importante destacar a utilização de mecanismos de solução de litígios externos à estrutura dos tribunais, dentre os quais se posicionam em destaque os cartórios extrajudiciais.

Sobre o tema, asseverou Fux (2021, p. 120-121) que:

A compreensão tradicional definidora da jurisdição como a função de monopólio do Estado de dirimir conflitos por substituição foi colocada no divã, e aos poucos disseminou-se, também no Brasil, a aceitação de um sentido de jurisdição desconectado da noção de Estado. Uma releitura, ou ressignificação, dos princípios de acesso à Justiça e da inafastabilidade da jurisdição à luz da noção contemporânea do Estado Democrático de Direito semeou a instituição de uma “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses” (Resolução 125 editada pelo Conselho Nacional de Justiça em 29/11/2010), que prescrevia um sistema multiportas que confere ao jurisdicionado, além da via do ingresso em Juízo, outras formas de dirimir adequadamente os conflitos conforme sua natureza e particularidades. Nessa toada, ganharam fôlego, embora já fossem preexistentes, a arbitragem (que recebeu o regulamento da Lei 9.307/1996, posteriormente atualizado pela Lei 13.129/2015) e a mediação (regulada em normas do CPC/2015 e da Lei 13.140/2015).

O Código de Processo Civil de 2015, em especial através do disposto no seu art. 3º consolidou ainda mais o conceito de Sistema Multiportas e a noção de que a jurisdição se exerce nos moldes desejados pelas partes, com a entrega do conflito ao Judiciário, à mediação ou à arbitragem (nos casos em que a lei permitir) (Fux, 2021, p. 120-121).

Neste sentido, quando se diz que toda a crise da jurisdição estatal impõe uma releitura da garantia constitucional do acesso à justiça e que esta não necessariamente coincide com acesso ao Poder Judiciário, estão nesse contexto se abarcando também os atos praticados pelos notários e registradores dos serviços extrajudiciais.

A via judicial não precisa, necessariamente, ser a primeira via a ser acionada, mas pode, sim, ser tratada como a última alternativa, após os outros meios extrajudiciais não lograrem êxito em solucionar a controvérsia, mas sempre sendo priorizadas e estimuladas as buscas por meios mais rápidos e mais adequados às necessidades que se fizerem presentes.

Inclusive, ao analisar o paradigma de acesso à justiça, focado na autocomposição como método de solução de controvérsias e caracterização do interesse processual, Chiesi Filho (2022, p. 171) assim concluiu:

A inafastabilidade da jurisdição deve ser garantida a todos; todavia, o direito de ação não pode ser exercido de modo irrestrito e incondicional, tal como vem ocorrendo na prática atualmente, sem a aplicação das condicionantes legais, legítimas e vigentes. Trata-se de um paradigma estabelecido em um momento de redemocratização do país, com o advento da Constituição de 1988, época em que o judiciário brasileiro recebia por ano 350 mil processos novos.

Confirmando a teoria da estrutura das revoluções científicas de Thomaz Kuhn, tal paradigma, depois de uma fase de ciência normal que gerou excelentes frutos para a sociedade brasileira, já passou por uma etapa de anomalias e se encontra em crise, razão pela qual, com a atual quantidade de mais de 29 milhões de processos novos por

ano, é chegado o momento de revolução na ciência do Direito com a movimentação desse paradigma.

Representa uma possibilidade de mudança, ao menos inicial, para que a cultura da pacificação possa ser privilegiada sem o uso do judiciário em muitos casos, nos quais não estejam presentes sequer as condições da ação legalmente previstas e plenamente compatíveis com as garantias constitucionais vigentes (Chiesi Filho, 2022, p. 171).

É possível notar que essa priorização das formas alternativas de soluções de conflitos e problemas vem sendo cada vez mais consolidada. A resolução das questões por meio da utilização da mediação, conciliação e dos serviços extrajudiciais, antes do processo judicial prosseguir na marcha ritualística, vem consagrada no novo Código de Processo Civil (CPC) – Lei n. 13.105 (Brasil, 2015) –, ao prever que:

Art. 3º - Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º - É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º - O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º - A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015).

Nesta senda, há que se compreender que o acesso à justiça não está somente no Estado-Juiz, mas em todo o complexo de instituições ligadas ao judiciário, ao Poder Público e à sociedade. Em especial, que os Notários e Registradores integram esse braço do judiciário com imensa capacidade de absorver muito mais serviços eficientes e eficazes para a população.

Inclusive, a respeito da necessidade de prévio requerimento administrativo, antes de ser intentada eventual demanda judicial, decidiu o Ministro Luiz Fux, ao julgar o RE 839.353/MA, que:

(...) o estabelecimento de condições para o exercício do direito de ação é compatível com o princípio do livre acesso ao Poder Judiciário, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, conforme firmado pelo Plenário da Corte no julgamento de repercussão geral reconhecida nos autos do RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso (...). A ameaça ou lesão a direito aptas a ensejar a necessidade de manifestação judiciária do Estado só se caracteriza após o prévio requerimento administrativo, o qual não se confunde com o esgotamento das instâncias administrativas (...). Inexiste necessidade do pronunciamento judicial, pois não havendo que se falar em pretensão resistida a justificar a propositura da presente demanda, não há o interesse de se ingressar com a demanda em juízo (STF, RE 839.353/MA, Relator Ministro Luiz Fux, DJE 09.02.2015).

Neste sentido, Fux (2021, p. 189) ressalta que a necessidade de racionalização do acesso à Justiça, que é essencial para a própria contenção de gastos em um Estado agigantado, e de se reduzir o número de demandas derivadas de conflitos hipotéticos bem indicam que a direção do sistema de Justiça é cada vez mais prestigiar mecanismos extrajudiciais de solução dos conflitos, sejam os contenciosos administrativos nos casos de demandas contra o Poder Público, os SACs (Serviços de Atendimento ao Consumidor) nas relações de consumo, ou

mesmo ferramentas, especialmente virtuais, de recepção e atendimento a reclamações em geral, contra o poder público e/ou empresas privadas.

Com extrema perspicácia, Watanabe (2019, p. 82) ressalta que os meios consensuais de solução de conflitos não têm como função precípua solucionar a crise de morosidade da justiça, por meio da redução da quantidade de processos existentes no Poder Judiciário, mas sim, como uma forma de propiciar às partes uma maneira mais efetiva e eficaz de acesso à justiça, explicando que:

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, inscrito no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, não significa um mero acesso formal aos órgãos judiciários. Assegura ele um acesso qualificado à justiça que próprio ao jurisdicionado a obtenção de tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e adequada, enfim, um acesso a uma ordem jurídica justa.

Sem a inclusão dos chamados meios consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, não teremos um verdadeiro acesso à justiça. Certo é que, em algumas espécies de controvérsias, como já ficou mencionado, faltaria o requisito da adequação a solução dada pelo critério da adjudicação.

Pode-se afirmar assim, sem exagero, que os meios consensuais de solução de conflitos fazem parte do amplo e substancial conceito de acesso à justiça, como critérios mais apropriados do que a sentença, em certas situações, pela possibilidade de adequação da solução à peculiaridade do conflito, à sua natureza diferenciada, às condições e necessidades especiais das partes envolvidas. Trata-se, enfim, de um modo de se alcançar a justiça com maior equanimidade e aderência ao caso concreto.

Essa é a premissa que se deve ter em mente quando se pensa em meios consensuais de solução de conflitos: adequação da solução à natureza dos conflitos e às peculiaridades e condições especiais das pessoas envolvidas. A redução do número de processos a serem julgados pelos juízes, resultado que certamente ocorrerá com a adoção deles, será mera consequência. E, sendo esses meios utilizados também na solução dos conflitos ainda não judicializados, haverá até mesmo a redução do número de processos, e não apenas da quantidade de sentenças a serem proferidas.

O que estamos querendo afirmar, com essas ponderações, é que os meios consensuais de solução de conflitos não devem ser utilizados com o objetivo primordial de se solucionar a crise de morosidade da justiça, com a redução da quantidade de processos existentes no Judiciário, e sim como uma forma de dar às partes uma solução mais adequada e justa aos seus conflitos de interesses, propiciando-lhes uma forma mais ampla e correta de acesso à justiça (Watanabe, 2019, p. 82).

Como tratado, a via jurisdicional não é a única medida existente e colocada à disposição das partes a fim de ser garantido o acesso à ordem jurídica justa, uma vez que existem outros métodos de solução de conflitos e controvérsias, os quais podem consistir em meios tão eficazes quanto a própria Jurisdição. Nessa medida, manifesta-se Ávila (2021, p. 200) ao dispor que:

Inclusive, ressalta-se que a tutela jurisdicional é ultima *ratio*, isto é, o último instrumento na busca pela pacificação social, sendo que será utilizada quando estritamente necessária, salvo em situações que se fizer necessário o provimento jurisdicional pela natureza da relação material ou por exigência legal.

Ademais, essas técnicas são tão antigas quanto o instrumento estatal e demonstram que o Estado não possui monopólio para a resolução de um conflito. Diante disso, discute-se qual é a melhor terminologia a ser empregada para esses outros

mecanismos, pairando a dúvida se deve empregar a expressão alternativo ou o palavra adequado.

O presente artigo coaduna com a ideia de que a terminologia correta para os métodos aqui debatidos é adequado, uma vez que, conforme explicitado, estes não são mecanismos alheios a jurisdição e, porquanto, utilizados apenas quando esta falhar.

Na verdade, estes instrumentos são – assim como a jurisdição – caminhos aptos, adequados, na solução das disputas de interesses colidentes, operando, para tanto, na busca pela pacificação social.

Por este modo, a palavra alternatividade deixa entender que os meios em voga estão em segundo plano, ou seja, formam um segundo caminho, e, por este motivo, devem ser utilizados apenas quando estes não atenderem ao objetivo precípua de resolver a disputa. Tal ideia se mostra incorreta ao se analisar que alguns dos instrumentos usados são mais antigos que a própria jurisdição.

Com a crise do Judiciário, cujo momento é destacado pela morosidade dos Tribunais e pela pouca eficiência das tutelas prestadas, o Estado passa a incentivar o emprego desses mecanismos para que as próprias partes possam atuar na luta de seus interesses em um procedimento célere e de baixo, quiçá nenhum, custo. É a própria concretização da democracia, a qual está insculpida no entendimento de plena participação dos próprios envolvidos (Ávila, 2021, p. 200).

Neste sentido, é possível compreender que o direito ao acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), não garante apenas o acesso aos tribunais, ou seja, aos órgãos jurisdicionais, mas também o acesso necessário para que o sujeito receba a solução para o seu problema jurídico, não necessariamente se valendo o cidadão da Jurisdição para consecução desse objetivo. Watanabe (2011, p. 3) assim manifesta a esse respeito:

O princípio de acesso à justiça, inscrito no n. XXXV do art. 5º, da Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação (Watanabe, 2011, p. 3).

Desta forma, pode-se concluir que o direito de acesso à justiça deve ser interpretado como efetivo acesso à ordem jurídica justa, devendo ser garantida ao cidadão a obtenção de justiça substancial, incluindo todas as possibilidades de verificação e de realização da justiça. Todas as técnicas processuais e todos os meios de solução de conflitos devem ser voltados ao alcance das funções sociais que objetivam, não sendo possível constituir a Jurisdição como um fim em si mesmo, nem como a única forma de solução de conflitos a ser considerada.

1.4 Justiça Multiportas, Desjudicialização e o acesso à ordem jurídica justa

Importante abordagem sobre o exercício do direito de acesso à ordem jurídica justa pode ser feita a partir das formas alternativas de solução de conflito, em especial, por meio da atuação das serventias extrajudiciais. Neste cenário, a justiça multiportas e a desjudicialização devem ser vistas como fontes para o exercício da cidadania.

Como já visto, tem-se, no direito de acesso à justiça, a mola propulsora e direito fundamental essencial para efetivação dos demais direitos fundamentais. Em especial, está ligado à dignidade da pessoa humana, conforme expressamente previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O direito de acesso à justiça é, portanto, direito de acesso a uma justiça adequadamente organizada; e o acesso a ela deve ser assegurado pelos instrumentos processuais e procedimentos extraprocessuais aptos e suficientes à efetiva realização do direito (Watanabe, 2019, p. 9).

A Justiça deve ser vista como uma instituição com plena adequação às reais necessidades da sociedade e em condições de realização da ordem jurídica justa, com seu acesso possibilitado a todos que dela necessitem, devendo ser removidos, enfrentados e mitigados todos os obstáculos que surjam, sejam de natureza econômica, técnica, social ou cultural, por meio da reformulação de institutos e categorias processuais, bem como com a concepção de novas alternativas e novas técnicas de solução dos conflitos.

Esclarece Watanabe (2019, p. 3) que:

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.

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 (Watanabe, 2019, p. 3).

Ocorre que diferentes circunstâncias podem resultar em restrições ao exercício do direito de acesso à justiça. As restrições podem se originar de questões financeiras, educacionais, sociais, psicológicas, dentre outras. Há no Brasil uma expressiva cultura de judicialização, que resulta em um elevado número de processos ajuizados e em tramitações que,

por vezes, se arrastam por longos períodos, aguardando solução pelo Poder Judiciário (ANOREG, 2022).

É crescente o volume de processos no Poder Judiciário, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apresentados no relatório Justiça em Números, que, por sua vez, tem como foco analisar os números da justiça, a fim de alcançar agilidade no julgamento de demandas, assim como é feito em países da Europa, América Latina e África (CNJ, 2023).

Segundo a conselheira do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Maria Tereza Uille Gomes, o Poder Judiciário não tem condições de dar conta de todos os problemas da sociedade, especialmente os decorrentes de situações simples, que muitas vezes independem da necessidade de intervenção estatal, uma vez que, segundo destaca a conselheira, “Os problemas complexos naturalmente já são de responsabilidade do Judiciário, mas as questões mais simples que podem ser transacionadas pelo cidadão não precisam estar atreladas à atuação do Poder Judiciário” (ANOREG, 2021, p. 57).

Em sentido semelhante, afirma o desembargador Marcelo Martins Berthe, supervisor da Coordenadoria de Gestão de Serviços Notariais e de Registro da Corregedoria Nacional de Justiça, que (ANOREG, 2021, p. 57):

A Corregedoria Nacional tem uma visão avançada sobre a participação dos Cartórios na desjudicialização. O papel das unidades extrajudiciais, agindo por delegação em atos de divórcios, inventários, usucapião e apostilamento, onde, via de regra, a litigiosidade é nula ou muito baixa, é muito benéfico para a sociedade brasileira, inclusive porque libera recursos e tempo do Poder Judiciário para que este se ocupe de problemas mais prementes (ANOREG, 2021, p. 57).

Conforme manifestação do Desembargador José Renato Nalini, enquanto Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 24/03/2015 (CONJUR, 2015), existem “mais de 100 milhões de ações judiciais em um país com 202 milhões de habitantes”, concluindo que “se considerarmos que para cada processo há no mínimo dois envolvidos, nós temos, atualmente, um processo para cada brasileiro”. Sendo que, em verdade, os números só cresceram, desde então.

A falta de pessoal somada à ausência de condições adequadas de trabalho em muitas comarcas brasileiras, em especial no interior dos estados, contribui para a lentidão judicial, que pode ser devastadora para as partes interessadas e, como consequência, para toda a sociedade, já que estará sujeita à espera, durante anos, pela solução de suas demandas. Isso quando a situação fática já não se alterou de tal modo que ocorre verdadeira perda do objeto, do seu valor ou de sua função (ANOREG, 2022).

Além disso, o aumento de despesas, por si, não tem resultado em proporcional diminuição da quantidade de processos em curso, conforme se vislumbra dos relatórios do “Justiça em Números” do CNJ. A conclusão a que se chegou no aludido relatório é de que o aumento da estrutura orçamentária e de pessoal dos tribunais não resultou necessariamente em aumento proporcional de produtividade, sendo constatado o aumento anual de processos judiciais como uma constante, descortinando um alto grau de litigiosidade (CNJ, 2023).

De igual forma, o volume de processos aumenta à medida que a população cresce, e com ela também os problemas, que se diversificam, aprofundam e multiplicam em número e complexidade, devido o aprofundamento das relações sociais e econômicas, sem se esquecer também das diversas áreas de atuação em que o Poder Judiciário é chamado a se manifestar (CNJ, 2023). Isso acaba por resultar em um Poder Judiciário demasiadamente tardio em julgar. E justiça extremamente tardia, como regra, não passa de injustiça institucionalizada, sendo um importante fator de desestabilização social.

Diante das citadas restrições, pode a abordagem da justiça multiportas e, em especial, a desjudicialização, por meio das serventias extrajudiciais, contribuir para superação dessas circunstâncias vivenciadas, por meio da implementação de políticas públicas voltadas ao tratamento adequado de conflitos. Nessa medida, manifesta-se Ávila (2021, p. 158) ao dispor que:

A busca desenfreada do Poder Judiciário, vista como a quase única esfera de resolução de litígios, conduziu ao presente quadro de colapso da prestação jurisdicional, que inviabiliza o Estado-Juiz de dirimir, de forma eficiente, pronta e eficaz, o número avassalador de demandas.

Diante do cenário alarmante, verifica-se o curso de verdadeira mutação cultural no que tange à resolução de conflitos, em virtude da qual o Estado brasileiro passa, gradualmente, a experimentar políticas e programas em prol da adoção de novos métodos para a solução de demandas no ambiente do Estado-Administração.

Assim, à vista da hiperinflacionada taxa de congestionamento judicial, que implica morosidade nada razoável no trâmite dos processos, os novos instrumentos de resolução de controvérsias emergem na cena jurídica, com prestígio crescente de técnicas não adversariais de pacificação dos conflitos, adicionalmente à arbitragem e a outros métodos.

Com esse sopro inovador, os destinatários do Direito Público passam a dispor de novas alternativas, heterocompositivas e autocompositivas, encapsuladas no denominado sistema multiportas, leque prestimoso de caminhos processuais de solução de controvérsias, os quais, quando trilhados com o domínio técnico e a irrenunciável probidade, revelam-se potencialmente vantajosos à pacificação social, seja em razão da redução do tempo despendido, seja em face da externalidade positiva de redução geral dos custos de transação, seja finalmente pela qualidade mais satisfatória do resultado final.

Nesse contexto, a abordagem multiportas conquista, gradativamente, uma adesão substancial, abrindo promissoras oportunidades profissionais na seara do Direito Público (Ávila, 2021, p. 158).

Muitos são os desafios relacionados à efetividade da prestação jurisdicional, sendo igualmente desafiadoras as questões relacionadas ao emprego da chamada justiça multiportas e seus principais instrumentos, quais sejam, arbitragem, conciliação, mediação, câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, desjudicialização de procedimentos por meio da atuação das serventias extrajudiciais, entre outros.

Contudo, mesmo em sistemas jurídicos de jurisdição una, como é o caso do Brasil, em que ao Poder Judiciário cabe a manifestação final em matéria de direito, não se pode cogitar apenas o sistema de resolução de conflitos por meio da decisão judicial no curso do processo jurisdicional.

Há conflitos para os quais a mediação e a conciliação são adequadas, pois não somente solucionam os conflitos como têm a virtude de pacificar os conflitantes, uma vez que são pessoas em contato permanente e com relações jurídicas continuativas, como nas relações de vizinhança, de família, de locação. Enquanto há outros em que o arbitramento é perfeitamente cabível, com possibilidade de amplos resultados positivos.

Cabe ao Estado organizar e possibilitar todos esses meios alternativos de solução dos conflitos, ao lado dos mecanismos tradicionais e formais já em funcionamento. Inclusive, Watanabe (2019, p. 7) vai além, ressaltando que tais serviços, que podem ser informais, não precisam estar organizados dentro do Poder Judiciário. Podem ficar a cargo de entidades públicas não pertencentes ao Judiciário, a exemplo do Ministério Público, Ordem dos Advogados, PROCON, Defensoria Pública, Procuradoria de Assistência Judiciária, Prefeituras Municipais, ou até de entidades privadas, como sindicatos, comunidades de bairros, associações civis. Sendo essencial que o Estado estimule a criação desses serviços, bem como exerça o devido controle, pois o perfeito desempenho da Justiça dependerá da correta estruturação desses meios alternativos e informais de solução dos conflitos de interesses.

Assim, da preocupação com a ineficiência e a morosidade do Poder Judiciário, surgiu e foi idealizado o Sistema Multiportas, teoria formulada por Frank Sander, que defendia a criação e o emprego de diferentes formas de solução de conflitos que estariam à disposição das partes conflitantes (Fux, 2021, p. 211). Neste sentido, o Estado deveria providenciar para os jurisdicionados um sistema em que há a presença de várias formas de solução de conflitos que serão disponibilizadas para serem aplicadas a partir de análise do caso concreto, que buscará definir qual a melhor a ser utilizada naquela situação. É verdadeiramente o sentido de fornecer vários caminhos, representados por portas, que serão apresentadas para as partes, que poderão escolher por qual seguir.

No Sistema Multiportas, também conhecido como Justiça Multiportas, o Poder Judiciário passa, então, a prever diversos mecanismos – inclusive a Jurisdição é um deles – que forneçam auxílio representado por um terceiro imparcial, que irá identificar qual o tipo de conflito existente e qual o melhor meio de solução a ser empregado, ou seja, escolher a porta que revele o melhor e mais adequado caminho a ser percorrido para o caso concreto (Fux, 2021, p. 211).

Sobre a origem histórica e formação da justiça multiportas como alternativa ao tratamento adequado de conflitos, Ávila (2021, p. 129) leciona:

A evolução legislativa envolvendo o tratamento adequado de conflitos deu ensejo à formação no Brasil do que se denomina de Justiça Multiportas, que se caracteriza pela oferta ao cidadão de diferentes opções de resolver suas controvérsias, conforme as particularidades do caso concreto.

Para tal intento, tanto a esfera extrajudicial quanto a judicial se revelam legítimas esferas de solução das controvérsias, sendo certo, ainda, que há uma forte tendência de desjudicialização dos conflitos.

Quanto à terminologia, originalmente, a expressão concebida foi “Tribunal Multiportas”, fruto da conferência “Variedades de processamento de conflitos”, proferida na Pound Conference em St. Paul, Minnessota, em 1976, pelo Professor de Harvard, Frank E. A. Sander.

A proposta foi no sentido de que as Cortes se transformassem em “Centros de Resolução de Disputas”, em que o interessado primeiro seria atendido por um funcionário encarregado da triagem dos conflitos, que depois faria o seu encaminhamento ao método de resolução de controvérsia mais apropriado às especificidades do caso (conciliação, mediação, arbitragem, entre outras formas).

Essa concepção, contudo, foi divulgada por uma das revistas da ABA (American Bar Association) como “Tribunal Multiportas”, e assim ficou mundialmente conhecida.

De acordo com o Professor Sander, seriam inúmeros os benefícios desse sistema, tornando a justiça mais acessível, barata, rápida, informal e compreensível, viabilizando o uso de técnicas em que as quais as próprias partes desenham a solução para o conflito, eliminando os desgastes do processo litigioso e conferindo mais satisfação e menos animosidade do que o processo adversarial (Ávila, 2021, p. 129).

As ideias relacionadas à justiça multiportas foram introduzidas no sistema jurídico brasileiro pelo Conselho Nacional de Justiça, que, em atenção à necessidade de implementação de mecanismos adequados de resolução de disputas, editou a Resolução CNJ n. 125 (Brasil, 2010), como forma de melhorar a justiça brasileira. Sobre esse relevante diploma normativo, há de se ressaltar os importantes apontamentos apresentados por Souza Júnior e Nascimento (2022, n.p.) sobre o tema:

Ao instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos Conflitos de Interesses, a Resolução/CNJ n. 125 (Brasil, 2010), além de ampliar o direito de acesso à justiça com a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) e dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), demonstra a importância de tratar de forma peculiar os conflitos que chegam às cortes de justiça, oferecendo assim, um serviço qualificado que proporcione a todos, sem distinção, acesso à ordem jurídica justa.

A prática de negociações e acordos é anterior ao direito. Reconhecendo formas diferentes de resolver conflitos, a Constituição Federal (Brasil, 1988), a Lei dos Juizados Especiais (Brasil, 1995), o Código de Processo Civil (Brasil, 2015a) e outros atos normativos consolidaram, no ordenamento jurídico brasileiro, a conciliação, a transação, a mediação e outros métodos de solução de conflitos como legítimos; e, de quebra, colocou ao Estado a responsabilidade de promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

A partir dessa responsabilidade, fica evidenciado que o Estado, em especial o Poder Judiciário, deve, de acordo com o ordenamento jurídico, apresentar aos litigantes as diversas formas de resolver um conflito e, mediante diagnóstico do caso concreto, direcionar as partes ao método mais apropriado, levando-se em conta a peculiaridade de cada caso e, ao final, a vontade das partes.

Sem adentrar nas nuances de cada caso, o caminho natural de solucionar um conflito é a negociação. Contudo, fatores culturais e, ainda, desconhecimento de técnicas eficazes, como, por exemplo, aquelas baseadas em princípios, fazem com que as partes conflitantes procurem o Poder Judiciário. Quando isso acontece, em respeito aos princípios constitucionais, precisamente da legalidade, impessoalidade e eficiência, compete ao Judiciário dar o tratamento adequado, levando-se em consideração uma ordem jurídica que seja justa (Souza Júnior; Nascimento, 2022, n.p.).

Buscou-se, mediante criação de uma Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, assegurar a todos interessados o direito à solução dos conflitos por mecanismos adequados à sua natureza e complexidade, visando à boa qualidade dos serviços judiciários e à difusão da cultura da pacificação social, a ser operacionalizado por uma estrutura física e pessoal própria, treinada para lidar com as situações submetidas à apreciação de forma racional e profissional.

A estrutura dessa Política Nacional é formada pelo Conselho Nacional de Justiça, que fica responsável, no âmbito nacional, por implementar o programa com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino; pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs), que tratam dessa Política Judiciária no âmbito dos Tribunais Estaduais e Federais; e pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), responsáveis pela execução da Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos.

Para além da Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, conforme instituído pelo CNJ, Ávila (2021, p. 128) destaca outras iniciativas legislativas aprovadas em razão do incentivo às soluções consensuais de conflitos envolvendo especificamente o Poder Público:

O Conselho Nacional de Ministério Público editou a Resolução nº 118/2015, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e dos interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Na sequência, o Projeto de reforma do Código de Processo Civil encampou a Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos do CNJ, resultando na Lei nº 13.105/15, que tratou da mediação e da conciliação em diversas passagens, especialmente no art. 3º, que está inserido nas normas fundamentais do processo civil, com a criação para o Estado e para os sujeitos processuais de um dever de buscar a solução do conflito pela via consensual.

Paralelamente, tramitou o Projeto que resultou no marco legal da mediação no Brasil. A Lei nº 13.140/15 regulamentou os princípios da mediação, o papel dos mediadores, a mediação extrajudicial e judicial, o uso da mediação nos conflitos envolvendo o Poder Público, e ainda considerou outras formas de mediação, como a comunitária, a escolar e a realizada por meio da internet.

Por sua vez, a Lei de Arbitragem foi reformada pela Lei nº 13.129/15, que entrou em vigor no final de 2015.

Com isso, estabeleceu-se no Brasil um microsistema de métodos adequados de solução de conflitos e, a partir de então, surgiram outras iniciativas legislativas tratando da temática, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

No Direito Penal, permitiu-se a transação penal (Lei nº 9.099/95). Já no Direito Processual Penal, foi autorizada a colaboração premiada, possibilitando ao acusado o perdão judicial, a redução da pena privativa de liberdade ou a sua conversão e pena restritiva de direito (Lei nº 12.850/13).

No âmbito do Direito Administrativo, houve a previsão de celebração de acordo de leniência em matéria de defesa da concorrência (Lei nº 10.149/2000) e para o combate à corrupção no campo da licitação (Lei nº 12.846/13). Permitiu-se, também, o uso de mediação ou arbitragem para definir os valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública (Lei nº 13.867/19). Além disso, foi admitida a celebração de acordo de não persecução cível no âmbito das ações de improbidade administrativa (Lei nº 13.964/19).

No campo do Direito Tributário, houve o estabelecimento de requisitos e condições para que a União e os devedores realizarem transação resolutiva de conflito, nos termos do art. 171 do Código Tributário Nacional (Lei nº 13.988/20).

Assim, o aparato legislativo criado em torno do incentivo às soluções consensuais fez com que não mais subsistisse o obstáculo e a resistência quanto à possibilidade de autocomposição nos conflitos envolvendo o Poder Público, desde que respeitados os critérios e os limites estabelecidos por lei (Ávila, 2021, p. 128/129).

Assim, verifica-se forte tendência de promover o acesso à justiça na esfera extrajudicial, por meio das hipóteses de mediação, conciliação, arbitragem e câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, dentre outros, seja perante a Administração Pública, seja perante o Poder Judiciário, seja diante das serventias extrajudiciais, as quais foi, inclusive, permitida a realização de mediações e conciliações, conforme regulamentado pelo Provimento CNJ n. 67 de 26/03/2018 (CNJ, 2018), que foi revogado e agregado pelo Provimento CNJ n. 149 (CNJ, 2023), em semelhante previsão ao atual Código de Processo Civil, que trouxe expressamente normas dirigidas à realização de mediações e conciliações no campo extrajudicial.

Todos esses procedimentos visam trazer efetividade ao princípio da justiça preventiva, que garante a paz e a harmonia social, por intermédio da prevenção de conflitos.

Neste contexto, notários e registradores devem colaborar de forma capacitada e imparcial com a conciliação de interesses. O princípio da segurança jurídica é basilar para atividade notarial e registral, uma vez que os titulares têm o dever de atuarem como guardiães

da paz social. Sobre a finalidade do princípio da justiça preventiva, Loureiro (2016, p. 1006-1007) ensina:

Este princípio, observado na maior parte dos ordenamentos jurídicos, apresenta-se como essencial para a garantia da paz social, mediante a prevenção de litígios, um dos objetivos fundamentais do Estado. Com a finalidade de prevenir conflitos, o notário favorece a conclusão de acordos claros e equilibrados, assegurando-se às partes a manifestação de seu consentimento esclarecido, e em nosso país, a assistência de advogados em vários casos. O notário constitui, ao longo dos séculos, um fator de paz social. Em caso de diferença ou conflito entre as partes, o notário procura sempre a conciliação. Para tanto, ele tem o dever de informar a existência, as modalidades e as vantagens ou modos de regramentos alternativos de litígios, notadamente a mediação. Embora ainda praticamente desconhecido e pouco discutido em nosso país, este princípio pode ser inferido no próprio art. 1º da Lei 8.935/1994, como pressuposto da segurança jurídica (sem paz social não há estabilidade jurídica) e de leis especiais. Assim, o princípio da justiça preventiva objetiva a prevenção de conflitos, oferecendo a alternativa de, no âmbito das serventias extrajudiciais, realizar-se a conciliação de interesses. Consequência direta do princípio da justiça preventiva é a redução do exagerado número de demandas que são levadas ao Poder Judiciário para que sejam solucionadas.

Em verdade, ainda impera em nosso país a cultura da judicialização excessiva, sendo ainda muito tímido o costume de buscar-se a solução de casos concretos na esfera extrajudicial. A judicialização excessiva somada ao grande número de atos processuais acaba engessando o Poder Judiciário, tornando-o uma instituição menos eficiente e eficaz sendo, dessa maneira, deturpada a sua lógica existencial e finalística. A justiça preventiva é absolutamente antagônica à burocracia e o formalismo que sejam exagerados e vazios, e que quase sempre, são frutos de costumes arcaicos e não compatíveis com a realidade atual, servindo apenas como contribuintes para o desestímulo ao direito de acesso à justiça.

De fato, atualmente, percebe-se, na maior parte dos países, como resposta ao esgotamento do Judiciário, uma tendência à retirada da competência jurisdicional de diversos atos de jurisdição voluntária, isto é, de negócios jurídicos em que há administração pública de interesses privados, mas em que não há lide ou litígio (Loureiro, 2016, p. 1007).

Desta feita, constata-se que, assim como inicialmente o Novo Código de Processo Civil instituiu a mediação e conciliação como forma alternativa de solução de demandas, essa atuação foi ampliada, posteriormente, para notários e registradores. Em igual sentido, como se verá no capítulo vindouro, no procedimento da política pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB), nos termos da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), foi também estabelecido o procedimento de mediação, arbitragem e de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, como formas de solução de controvérsias, a fim de trazer celeridade, efetividade e pacificação social.

Em igual sentido e como consequência a essa realidade, vem se consagrando a tendência cada vez mais crescente de promover o acesso à justiça por meio da justiça multiportas e seus principais instrumentos, bem como da desjudicialização, em especial, por meio da atuação das serventias extrajudiciais, sendo-lhes permitida a solução das demandas, sem a necessidade da atuação direta do Poder Judiciário (ANOREG, 2022).

Pois, paradoxalmente, o estímulo à judicialização tem contribuído para o desestímulo daqueles que mais necessitam da tutela jurisdicional. Portanto, parte dessa premissa o estímulo à desjudicialização, não somente no Brasil, como também em diversos países da Europa e América do Sul. Com isso, tem-se a instituição de outras formas procedimentais de resolução de demandas, para além da esfera judicial, que possam obter idênticos resultados práticos esperados por meio do manejo de instrumentos judiciais (Ávila, 2021, p.157).

Busca-se, com isso, reservar ao juiz as controvérsias e demandas que não possam ser resolvidas por outros meios que não o judicial, atuando assim de forma célere e eficaz. Visa-se, assim, ao enfrentamento do que se nomeou como a “crise da Justiça”, em atenção aos objetivos estratégicos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do Mapa Estratégico do Poder Judiciário (Brasil, 2021), para enfrentamento do tema. Destaca-se que deve o Judiciário, dentre outros objetivos, focar em: Desenvolver políticas judiciárias e outros instrumentos para o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e dos seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, e dos demais órgãos correicionais; aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento de Políticas Judiciárias; fomentar a melhoria dos serviços extrajudiciais; fomentar e fortalecer a atuação interinstitucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para garantir os direitos dos cidadãos; fortalecer a Política Judiciária de soluções alternativas de conflitos e a desjudicialização; aprimorar a governança e a gestão da tecnologia e comunicação sob a ótica de soluções colaborativas; estimular a desburocratização no Poder Judiciário.

Excelente exemplo de recente aprovação legislativa que em muito contribuiu com o avanço da desjudicialização foi a Lei n. 14.382 (Brasil, 2022), que trouxe diversas alterações, entre outras, à Lei n. 6.015 (Brasil, 1973), também conhecida como Lei de Registros Públicos (LRP), ao estipular formas de modernização, informatização, bem como hipóteses de atuação e solução de demandas diretamente nas serventias extrajudiciais.

A desjudicialização é uma tendência, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. O que se percebe ao longo do tempo é que, com a consciência cada vez maior das pessoas em relação a seus direitos – o que é positivo –, o Judiciário acabou recebendo muitas demandas. E ele, até por uma limitação natural de número de servidores, não consegue resolver todas a contento e em um tempo razoável (ANOREG, 2022).

A desjudicialização, portanto, é uma forma de resolver situações da vida cotidiana de forma mais célere, e liberando o Judiciário para questões mais complexas. É bom para o cidadão, para o Estado e para as empresas, no geral.

A ideia de desjudicialização pode ser conceituada como a retirada da justiça estatal de atividades que antes eram reservadas exclusivamente ao Poder Judiciário. Deriva do fomento à maior eficiência dos processos e meios disponíveis, do uso racional da máquina judiciária e da busca pela melhor e mais célere solução às demandas (Ávila, 2021, p. 131).

Seguindo essa tendência, o legislador, gradativamente, tem transferido para a esfera extrajudicial funções que anteriormente eram monopolizadas pelo Estado, especialmente, pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, há quem julgue mais adequado, correto e preciso o uso do termo extrajudicialização ao fenômeno, em vez de desjudicialização, uma vez que, em razão do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, as funções e serviços não seriam retirados em absoluto da apreciação jurisdicional, mas sim, estabelecida uma via alternativa, um caminho facultativo a ser percorrido, conforme Mallmann (2023, n.p.), ao entender que:

O chamado fenômeno da "desjudicialização" é, pois, a solução que visa promover a resolução de conflitos sem que haja a compulsoriedade do ingresso de ação perante a esfera judicial, já tão sobrecarregada.

Esse fenômeno pode ser visto na utilização de métodos alternativos de solução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem) e na transformação de procedimentos exclusivos do Poder Judiciário em procedimentos judiciais facultativos, como sói ocorrer com diversos procedimentos que podem ter seu direito integrado no âmbito das serventias extrajudiciais (tabelionatos e registros públicos).

Ocorre que, em qualquer caso, o que temos não é a extinção do poder do Estado-Juiz de resolver certas demandas, o que, inclusive seria inconstitucional, em face do princípio da inafastabilidade do poder jurisdicional, que estabelece que “nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída do Poder Judiciário” (art. 5º, XXXV, CF).

Em outras palavras, não temos uma “DESjudicialização” propriamente dita, visto que, a despeito de expressão recentemente consagrada pela doutrina e até por atos normativos infralegais, não existe tecnicamente uma retirada, exclusão ou cancelamento do poder de ação do Judiciário, mas sim o compartilhamento da competência/atribuição de processar, presidir e/ou julgar determinadas demandas (Mallmann, 2023, n.p.).

Prossegue Mallmann (2023, n.p.) ainda sobre o assunto:

Repise-se, a palavra "desjudicialização" não explica o fenômeno da criação de vias alternativas extrajudiciais, as quais não excluem a competência do Poder Judiciário. Logo, não DESjudicializa!

A esse fato jurídico *stricto sensu*, de natureza administrativa, devemos nominar corretamente de “EXTRAJUDICIALIZAÇÃO”, visto que não exclui nem cancela o fenômeno da “judicialização”, sendo a outra face da mesma moeda.

Quando a legislação assim o permite, o jurisdicionado ou usuário do serviço pode eleger, optar voluntariamente, por sponte própria, se vai se valer da via judicial ou da via extrajudicial, motivo pelo qual – insisto – não estamos diante de um fenômeno de

desjudicialização, até mesmo porquanto o princípio da inafastabilidade da jurisdição é garantia constitucional e cláusula pétrea (art. 5º, XXXV c/c art. 60, par. 4º, da CF). Assim, até como forma de deferência à advocacia extrajudicial e aos serviços notariais e registrais, nos parece mais adequado tratarmos a possibilidade de utilização de procedimentos extrajudiciais como forma alternativa de solução de conflitos ou como opção instrumental à jurisdição voluntária como fenômeno de “extrajudicialização”, abandonando o termo semanticamente incorreto, que utiliza o prefixo -des (Mallmann, 2023, n.p.).

Não obstante os relevantes argumentos, tem-se atualmente, ainda, como largamente utilizado e majoritariamente aceito, o termo desjudicialização como sinônimo do fenômeno consistente na resolução das demandas e questões de forma alternativa, sem a participação e presidência da Jurisdição, razão pela qual se optou, na presente pesquisa, pela sua utilização. Inclusive, nos dados e publicações do CNJ relacionados à Meta 9, aprovada para os anos de 2020 e 2021, que visou integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário, constou a necessidade de que o “tribunal deve realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos ODS da Agenda 2030”, sendo utilizado o termo desjudicialização, na ocasião (CNJ, 2023). Na mesma oportunidade fica esclarecido que:

De acordo com o glossário da Meta, entende-se por “desjudicialização” a ação voltada à resolução de conflitos, em sua gênese, promovendo pacificação social apta a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Desjudicializar significa reverter a judicialização excessiva a partir da prevenção, localizando a origem do problema e encontrando soluções pacíficas por meio de técnicas de conciliação ou mediação com atores do sistema de justiça, sem que cause impacto no acesso à justiça. A palavra desjudicialização tem natureza qualitativa e não quantitativa.

O propósito é o de reverter a judicialização excessiva, não necessariamente reduzir a quantidade do acervo de processos em juízo, mediante a sua extinção ou não ajuizamento, mas identificar por meio de base de dados e pesquisa de microdados a gênese do problema e atuar na prevenção da fonte de litígios por meio da solução pacífica de conflitos, de forma inovadora, por meio do diálogo e da construção de um novo fluxo de processo, produto ou serviço, com metas e indicadores de resultado ou impacto positivos em relação aos ODS da Agenda 2030.

*O prefixo des que precede a palavra judicialização tem sido descrito na literatura linguística como um prefixo polissêmico – apresenta tanto um significado de negação quanto de reversão nos itens lexicais a que se adjunge (CNJ, 2023).

Em igual sentido, ao serem publicados e publicizados os Anais do Evento e os Enunciados Aprovados na 1ª Jornada Direito Notarial e Registral, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, em 2022 (CJF, 2022), foi reiterado e largamente utilizado o termo desjudicialização, assim como na 2ª Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, organizada pelo mesmo Órgão, em 2021 (CJF, 2021), ocasião em que, inclusive, houve a instituição de uma “Comissão de Desjudicialização” para análise e debates, conforme proposto.

De toda sorte, a desjudicialização é uma tendência e se fortalecerá cada vez mais. Nesse sentido, os Cartórios têm e terão ainda mais um papel essencial que é o de possibilitar às

peessoas a resolução de seus problemas e a efetivação de sua cidadania. A desburocratização precisa se tornar prioridade no Brasil se quisermos avançar no nosso desenvolvimento, porque ela vai representar mais simplicidade e menos custos (ANOREG, 2022).

Em um País continental como o Brasil, é necessário incentivar e facilitar para que as pessoas obtenham seus documentos e para que tenham acesso real aos seus direitos e à sua cidadania plena. Ações como essas demonstram como os cartórios são importantes e como podem ajudar tanto na vida e do dia a dia da nossa população.

A respeito do avanço da desjudicialização e da gradativa transferência de funções do Poder Judiciário para a esfera extrajudicial, pelo legislador, Ávila (2021, p. 131) apresenta valiosas lições:

Como já mencionado, essa transformação teve início na década de 1990, e permanece em evolução até os dias atuais em relação a variados temas.

A Lei nº 8.455/1992 alterou o CPC/73 para permitir a realização de perícias extrajudiciais, dispensando a perícia judicial quando as próprias partes apresentarem documentos técnicos satisfatórios.

Por sua vez, a Lei nº 8.951/1994 introduziu novos parágrafos ao art. 890 do CPC/73, permitindo que as consignações em pagamento de dinheiro fossem feitas extrajudicialmente, o que foi mantido no art. 539 do CPC/15. Já os depósitos de tributos federais foram regulamentados pela Lei nº 9.703/1998.

Já a Lei nº 9.514/1997 trata do sistema de financiamento imobiliário, também possuindo traços de extrajudicialidade.

Não obstante, a Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem) representou a quebra do monopólio jurisdicional estatal ao autorizar que árbitros escolhidos pelas partes fora do sistema judicial solucionassem conflitos, inclusive com eficácia de coisa julgada. A arbitragem é um importante método heterocompositivo de resolução de conflito que chegou a ser regulamentado pelo Código Civil de 1916 (arts. 1.037 a 1.048) e pelo CPC/73 - Lei nº 5.869/73 - (arts. 1.072 a 1.102), até ganhar legislação própria, Lei nº 9.307/1996, posteriormente alterada pela Lei nº 13.129/15.

Atualmente, a arbitragem vem sendo reforçada em diversas leis especiais, incluindo em seu campo de abrangência diversas modalidades de conflitos. O instituto também está previsto na Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), mas é de pouca utilização prática.

Após, a Lei nº 10.931/2004 alterou a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), passando para o âmbito extrajudicial os conflitos envolvendo retificação de registro imobiliário. A referida Lei também modificou a redação do artigo 1.526 do Código Civil de 2002, afastando a exigência da prévia homologação do magistrado nas habilitações para o registro civil do casamento.

Ademais, a Lei nº 11.101/2005 instituiu a recuperação extrajudicial, permitindo prévia negociação entre credores e devedores.

A Lei nº 11.441/2007 autorizou a desjudicialização de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais, possibilitando a sua realização pela via administrativa, a fim de simplificar os procedimentos. Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por força da Resolução nº 35/2007, regulamentou o tema, uniformizando as atividades cartorárias no Brasil. Registre-se, ainda, que a Emenda Constitucional nº 66/2010 alterou a redação do § 6º do art. 226 da Constituição da República para permitir o divórcio direto por meio de escritura pública, desde que respeitados os requisitos legais e que os filhos fossem maiores e capazes, o que também pode ser feito extrajudicialmente.

Observa-se também que a Lei nº 11.790/2008 autorizou que o registro de declaração de nascimento fora do prazo legal fosse feito diretamente perante as serventias extrajudiciais.

Registre-se, por oportuno, que a desjudicialização foi objeto do II Pacto Republicano, assinado em 13.04.2009 pelos três Poderes da Federação, em que, entre os compromissos assumidos, constava o de “[...] Fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados a maior pacificação social e menor judicialização [...]” (Ávila, 2021, p. 131).

E continua o autor (Ávila, 2021, p. 132):

O CPC/15 acolheu a desjudicialização em diversos dispositivos, reforçando a tendência de realização de certas atividades fora do Judiciário.

Com efeito, no que tange aos métodos adequados de resolução de controvérsias, o Código não só absorveu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, instituída pela Resolução nº 125/2010, do CNJ, como autorizou a desjudicialização das atividades de conciliação e mediação ao prever, no art. 168, que as partes escolham, de comum acordo, o conciliador, o mediador ou a câmara privada de conciliação e de mediação, que nem precisam estar cadastrados no tribunal (§1º).

Para reforçar o incentivo ao uso de meios extrajudiciais para a finalidade autocompositiva, o CPC/15 prevê, no art. 515, III, que a autocomposição extrajudicial de qualquer natureza, uma vez homologada pelo juiz, ganha força de título executivo judicial, sendo que o art. 725, VIII, estabelece o uso da jurisdição voluntária para a homologação de autocomposição extrajudicial. Ademais, o art. 784, IV, inclui a transação como título executivo extrajudicial.

Prosseguindo no CPC/15, verifica-se que foram ampliadas as hipóteses de convenções processuais típicas e ainda inovou-se ao prever, no art. 190, uma cláusula geral de convenções processuais atípicas, permitindo que os sujeitos processuais tenham ampla liberdade de criar, dentro das condições e limites legais, regramentos processuais que melhor atendam aos seus interesses e às particularidades da causa, inclusive na esfera extrajudicial. Essa técnica processual autoriza que as partes disponham sobre seus ônus, poderes, faculdades e deveres no âmbito de um contrato particular, inclusive antes de ajuizada a demanda.

Outro exemplo de desjudicialização no Código foi a delegação de atos de comunicação da realização da audiência de instrução e julgamento para as testemunhas, agora realizada pelos advogados das partes, em seus escritórios e sob sua responsabilidade (art. 455). Ademais, autorizou-se que o inventário e a usucapião fossem realizados em serventias extrajudiciais, nos termos do art. 610, § 1º (art. 216-A da Lei nº 6.015/1973).

Ainda no campo do Processo Civil, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 6.204/19, que prevê a desjudicialização das execuções civis, com a transferência da competência do Estado-juiz, por delegação, aos tabeliães de protesto (agentes de execução) para a prática de atos e procedimentos executivos.

Por sua vez, outra importante iniciativa no campo extrajudicial foi a possibilidade de realização de sessões de mediação e conciliação pelas serventias extrajudiciais. A novidade foi instituída pelo Provimento nº 67, de 26 de março de 2018, editado pelo Corregedor Nacional da Justiça, Ministro João Otávio de Noronha, dispondo sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Trata-se de uma antiga reivindicação dos notários, que já vinham se estruturando para o oferecimento dos referidos serviços. Com 42 artigos, verifica-se que o Provimento nº 67/2018 tentou compatibilizar suas disposições com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, com o Código de Processo Civil e com a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015).

No que tange à Administração Pública, o uso dos meios adequados de resolução de disputas também se presta a prevenir, evitar e racionalizar a judicialização.

Não por outra razão, tanto o CPC (art. 174) quanto a Lei de Mediação (arts. 32 a 40) foram explícitos ao preverem a possibilidade de acordos em causas em que for parte pessoa jurídica de direito público, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, inclusive exigindo a criação de câmaras de conciliação e mediação com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. A Advocacia-Geral da União (AGU) já havia criado, desde 2007, a Câmara de Conciliação da Administração Federal (CCAF), com o objetivo de evitar que os conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública federal fossem parar na Justiça. Assim, pretendeu-se fomentar a resolução das controvérsias de extrajudicial e consensual.

Não bastasse, em 2013, foi instituída a plataforma digital do Programa Centrais de Negociação Online, vinculada à Procuradoria-Geral da União (CN/PGU), facilitando ainda mais a realização de acordos com o cidadão que cobra valores da União. A iniciativa, inclusive, alinha-se à recente Política de Governança Digital do Poder Executivo Federal – instituída pelo Decreto nº 10.332/20 – que estabelece a necessidade da disponibilização de serviços públicos em meio digital.

Registre, aliás, que tem crescido no Brasil o uso das ODR (Online Dispute Resolution), que consistem no uso da tecnologia para solucionar conflito via plataformas digitais, otimizando as atividades judiciais. Assim, as partes substituem o ambiente físico pelo virtual para tentar solucionar o impasse jurídico. Trata-se, sem dúvida, de um grande avanço civilizatório, que confere maior autonomia às partes na resolução de suas contendas.

Em 2019, o Poder Judiciário, o Governo e o INSS assinaram acordo para desjudicializar a Previdência Social. Com o objetivo de diminuir a judicialização de temas previdenciários, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho da Justiça Federal (CJF) lançaram a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social.

Com isso, houve a criação de um Comitê Executivo de Desjudicialização, que tem como função acompanhar e executar o plano nacional, inclusive com o intercâmbio de bases de dados constantes em sistemas corporativos, geridos pelo INSS, pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e pelo CNJ. Também tramita no Congresso Nacional a PEC 207/2019, que tem por objetivo acrescentar o art. 200-A à Constituição Federal para determinar que sejam instituídos Comitês Estaduais Interinstitucionais de Desjudicialização da Saúde, a fim de assegurar respostas mais céleres às demandas relativas à saúde (Ávila, 2021, p. 132).

Ao analisar dados relacionados à desjudicialização intentada por meio das serventias extrajudiciais, conforme o Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB/CF) –, foram 856.567 divórcios diretos realizados de janeiro de 2007 a setembro de 2021. O número de inventários foi ainda maior: 1,61 milhão de atos notariais. Além das vantagens para os cidadãos e desafogamento do Poder Judiciário, a atuação notarial também gerou uma economia de quase R\$ 5 bilhões aos cofres públicos somente em 2018 (ANOREG, 2021, p. 67).

O congestionamento das vias judiciais exigiu a compreensão das finalidades institucionais mais estritas do Judiciário e incentivou formas consensuais de resolução de conflitos.

Esse é um cenário que acabou por afetar todas as formas de prestação de serviços, atingindo o Judiciário e, é claro, os Cartórios. Com isso, antigos paradigmas deram lugar às necessidades atuais, sobretudo pela imposição de distanciamento social, apresentando novos desafios e perspectivas. Também por isso é imperativa a inserção das serventias extrajudiciais na resolução consensual de conflitos, que já experimenta ampla forma de prestação *online*.

Podem ser citados como exemplos de desjudicialização já implementadas: mediação e conciliação; negociação de dívidas; regularização fundiária; retificação de área de imóveis; retificação e regularização de pessoas jurídicas; retificação de registro civil; reconhecimento de paternidade voluntário, alteração de nome e gênero, filiação socioafetiva, averbações de alterações em geral; inventário, partilha e divórcio; Ofícios da Cidadania; usucapião extrajudicial; entre outros (ANOREG, 2022).

Alguns projetos de desjudicialização podem ser citados como exemplos a serem implementados. Um deles é o “Estatuto da Desjudicialização” – compilado de mais de 50 propostas existentes no Legislativo e Judiciário para que os Cartórios possam contribuir com o fim da sobrecarga que abarrotava a Justiça no Brasil, dentre elas: o Registro Civil poderá realizar o atendimento a solicitações de pensão por morte e auxílio maternidade perante o INSS; o Registro de Títulos e Documentos atuará no combate às fraudes nos empréstimos consignados; as Empresas de Lucro Real poderão Protestar em Cartório dívidas para fins de dedução no Imposto de Renda; os NFTs – tokens não fungíveis – e tokenização imobiliária poderão entrar na tutela Notarial no Brasil; além da simplificação de diversos procedimentos já existentes (ANOREG, 2021, p. 57/63).

A questão a ser respondida é se todos os processos que estão em tramitação no Poder Judiciário realmente deveriam estar lá. Aparentemente, deveriam ser submetidas ao Poder Judiciário somente situações excepcionais, sem o qual não poderiam ser resolvidas, reservando assim, ao juiz, os casos de maior gravidade.

Patente é a necessidade de que a democratização do Estado e da sociedade ocorra de forma mais ampla, com o acesso à justiça de forma célere e efetiva, assim como previsto na atual Constituição Federal (Brasil, 1988). Devem ser almejadas não somente alterações legislativas, mas sim uma revolução democrática da justiça, por meio de uma reinterpretação do acesso ao direito e à justiça.

É necessário que haja outros locais, para além do judiciário, por meio dos quais a população possa resolver suas questões jurídicas. A centralização jurídica é incapaz de apreciar de forma adequada os conflitos de dimensões sociais. Mediante esse enfrentamento, avançar-se-á rumo à superação do principal problema relacionado ao acesso à justiça no Brasil, que é a cultura jurídica centralizada como acesso no Poder Judiciário, que transforma a Justiça e o Direito em manifestações estatais exclusivas.

Sedimenta-se, assim, a justiça multiportas e a desjudicialização, que abarcam os variados ambientes e formas de resolução de conflitos, com hipóteses de autocomposição e

heterocomposição, nas esferas judicial e extrajudicial, nos setores privados e públicos, como formas de acesso à ordem jurídica justa, evitando, quando possível, a imediata judicialização de questões e demandas que podem ser resolvidas administrativa e extrajudicialmente, de forma mais rápida, menos custosa e menos complexa.

Em igual sentido, ao ser buscada a expansão da consensualidade, deve ser superado o entendimento de que os meios consensuais e extrajudiciais seriam cabíveis somente em causas e processos de pequeno valor econômico ou de conteúdos tidos como simplórios. Como demonstrado, os recentes acontecimentos legislativos trouxeram à baila, novamente, a importância da desjudicialização e da função notarial e registral para a sociedade, sendo necessário, portanto, que o serviço extrajudicial ocupe seu espaço de legítimo instrumento de viabilização dos direitos do cidadão.

CAPÍTULO 2 – A ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL E O FOMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA PELO PODER JUDICIÁRIO

2.1 A atividade notarial e registral em perspectiva histórica

Os registros, na sua forma pública, são atos praticados há muitos anos, na história. Neste sentido, as atividades notariais e de registros públicos existem desde tempos imemoriais, no nascedouro da organização social humana.

São atividades que se relacionam à vida da pessoa natural, como registrar e documentar os nascimentos, casamentos, óbitos e demais alterações da vida civil dos indivíduos, como também se relacionam com tratos documentais, historiográficos, negociais e patrimoniais da sociedade, como nos casos de compra e venda de imóveis, instituição de pessoas jurídicas, dar e receber garantias de negócios, dentre outros, tudo voltado para a finalidade de assegurar a existência e validade jurídica desses atos e fatos.

Urge salientar que o estudo do desenvolvimento histórico das atividades notariais e registrais, em verdade, está intimamente ligado à compreensão do surgimento da própria sociedade, da escrita, e da documentação como invenção humana, que possibilitou o acúmulo e a transmissão de conhecimento, de forma segura e sistematizada.

Essas atividades não foram geradas por uma evolução doutrinária no plano jurídico, mas sim, em razão da sua imprescindibilidade para suprir importantes necessidades da sociedade. Em um contexto social em que a maioria da população era iletrada, grande importância tomou a figura de um terceiro, confiável e dotado de técnica suficiente para redigir os negócios pactuados e documentar historicamente o que necessário fosse (Kumpel, 2017, p. 61).

Com diversas nomenclaturas profissionais utilizadas e havendo certa variação nas atividades, de acordo com os costumes e leis de cada nação, as funções de notas e registros se fizeram presentes em todas as sociedades históricas organizadas, relacionando-se à organização dos Estados e das sociedades.

No período moderno, surgiram e se desenvolveram tipos específicos de sistemas ou tipos de notariado, sendo os mais relevantes o sistema anglo-saxônico, o funcionalista e o latino (Kumpel, 2017, p. 57).

Segundo Kumpel (2017, p. 57), nos países de origem anglo-saxônica, determinados profissionais liberais recebem a atribuição de notário, mesmo sem formação específica e jurídica, não sendo detentores de fé pública no desempenho de suas atividades. Já no sistema

funcionalista, o notário é um servidor público do estado, que recebe remuneração direta da administração pública por todos os atos que desempenha e pratica, não possuindo plena autonomia funcional na análise das situações que lhe são submetidas. De forma distinta, no sistema latino, que é o aplicado no Brasil, a função notarial possui características híbridas, figurando em uma área comum entre a esfera privada e a esfera pública, sendo a fé pública inerente a todos os atos legalmente praticados pelo notário.

Sobre o tema, asseverou o autor Lins (2010, p. 13) que:

O notariado de tipo latino apresenta uma natureza híbrida resultante do fato de atribuir aos notários um misto de funções públicas e privadas. Com efeito, os notários, se por um lado, na qualidade de oficiais públicos conferem fé pública, por outro atuam como profissionais liberais aconselhando os seus clientes de uma forma individualizada e imparcial. Nestes termos, pode-se dizer que os notários latinos, muito embora exerçam uma função pública investida de autoridade do Estado, não são funcionários públicos visto que não receberam qualquer remuneração do Estado. Além disso, os notários são proprietários das instalações em que exercem a sua atividade, contratam o seu pessoal e dispõem de sua própria carteira de clientes (Lins, 2010, p. 13).

Assim, como no sistema latino o tabelião ou notário é visto como um particular que realiza atividades de natureza essencialmente pública, é possível que se compreenda esse sistema – o latino – como um meio termo entre o sistema funcionalista e o anglo-saxónico.

Em verdade, a depender do período temporal a ser analisado e da nação verificada, constata-se que as funções notariais e registrais eram atribuídas a funcionários estatais, a particulares conhecedores da escrita e das letras, ou a profissionais sem vínculo estatal direto, mas subordinados ao poder delegante.

Estudos relacionados à formação e ao desenvolvimento histórico da atividade notarial e registral remontam a profissionais que desempenhavam funções nos povos mesopotâmios, egípcios, hebreus, romanos, entre outros (Kumpel, 2017, p. 62).

Como exemplo, Kumpel (2017, p. 62) ressalta que na Mesopotâmia, em período anterior ao Código de Hamurabi, os contratos eram celebrados em tábuas de argila e eram elaborados pelos escribas. Já quanto ao povo grego, os profissionais de atuação semelhante a notários e registradores testemunhavam e memorizavam os negócios jurídicos que eram firmados pelos particulares. Enquanto no Egito antigo, desenvolveu-se o costume de registrar os acontecimentos e fatos mediante atuação dos escribas do faraó.

Também conhecidos como escribas, os profissionais hebreus que detinham a capacidade e obrigação de confeccionar documentos e interpretar as leis possuíam elevado *status* social e prestígio na sociedade, sendo divididos em diversas funções e atribuições.

Quanto a esses contornos históricos relacionados à origem e evolução histórica da atividade notarial e registral, leciona Kumpel (2017, p. 61-62) que:

A história da atividade notarial se desenvolveu em conjunto com a da própria sociedade e seu direito, em benefício da expansão da vontade humana dada pela inteligência. Desde os primórdios, há relatos de personagens específicos que se especializaram na documentação das relações humanas e acabaram registrando também a história da própria sociedade. Alguns chegam a dizer que a atividade notarial teria antecedido a formação do Direito. Exagero. Apenas pode-se afirmar, com certeza, que o protótipo do notariado se originou na Antiguidade no momento em que se fez necessário um ente social confiável que redigisse os negócios entabulados pelas partes, para conferir segurança às relações sociais, econômicas e jurídicas.

É sabido que a documentação oral, constituída pelo testemunho da verdade dos fatos, foi a mais primitiva. Porém, foram somente os documentos formais e escritos que adquiriram valoração especial quanto à exatidão de conteúdo.

A entabulação dos negócios determinava uma formalização de vontade, menos fugaz que a palavra falada e menos transitória que a memória das testemunhas. Por conseguinte, simples promessas verbais foram substituídas por informações escritas, com a presença de intermediários especializados na caligrafia, os quais, mais tarde, tornaram-se funcionários oficiais, responsáveis por conferir forma solene aos atos lavrados e dotá-los de fé pública.

Em princípio, é possível dizer que a atividade notarial teria se vinculado a uma instituição pré-jurídica, pois nesse período não se tratava propriamente de um produto acadêmico legislativo (Kumpel, 2017, p. 61-62).

Enquanto em Roma, acompanhando a evolução do Direito Romano, evoluiu conjuntamente a atividade equivalente à notarial e registral, que serviu diretamente como base da atuação moderna, inclusive, derivando desse período a nomenclatura utilizada como denominação da atividade até os dias atuais. No que tange às diferentes nomenclaturas e funções, esmiúça Lins (2010, p. 15) que:

Os romanos possuíam um sistema bastante complexo de documentação escrita sobre diversos aspectos da vida em comunidade. Com a expansão do Império, desenvolveu-se uma estrutura ainda mais sofisticada, em termos de registros. Muitos nomes nos são familiares. Havia o notarius (similar ao taquígrafo moderno, escrevia com notas, espécie de abreviatura das palavras), o argentarius (espécie de banqueiro, o qual registrava os empréstimos em livro próprio), o tabularius (funcionava como um contador público, cabendo-lhe a direção do censo, a escrituração e guarda de registros hipotecários, o registro das declarações de nascimento, a contadoria da administração pública, a feitura de inventários das coisas públicas e particulares, dentre outras) e o tabelio, verdadeiro precursor do notário moderno, atuava na área privada negocial, assessorando as partes e reduzindo-lhes a vontade livremente manifestada a documentos escritos, inclusive contratos de disposições testamentárias (Lins, 2010, p. 15).

Já quanto à origem da atividade no Brasil, é possível verificar herança mais direta do sistema utilizado em Portugal, bem como na Espanha, antes daquele. A origem da atividade notarial em Portugal é derivada da sociedade Espanhola, ao ser regulamentada primordialmente por meio do Regimento dos Tabeliães, no século XIV. Já em Portugal, as Ordenações Filipinas

regulamentaram as atividades notariais a partir do século XVII até o século XX. Em razão disso, o notariado brasileiro derivou-se, historicamente, diretamente do português (Kumpel, 2017, p. 95).

Em que pese terem firmado a presença desde o início do Estado brasileiro, notários e registradores verificaram o aumento da participação e relevância de suas atuações após o reposicionamento histórico da igreja católica. Esta sempre exerceu forte influência cultural e nos costumes nacionais, sendo também grande responsável pela realização de registros de nascimentos, casamentos e de imóveis, e atuando na formalização de atos.

Assim, superado o período colonial e imperial, com o advento do Renascimento e Antropocentrismo, avançou-se na ideia de separação da igreja e do Estado no Ocidente, e, como consequência, as atividades notariais e registrais se desenvolveram e modernizaram, tomando contornos que preservam até os dias atuais. Conforme as lições de Loureiro (2016, p. 9):

Se já existia nas comunidades mais rudimentares, o notário continua a exercer o seu ofício nas sofisticadas sociedades do mundo moderno. Enquanto as instituições mais veneráveis e poderosas ruíram com o passar dos séculos, o Notariado atravessou incólume a Queda do Império Romano, as trevas da alta Idade Média, o Renascimento, a Revolução Industrial até mesmo a sangrenta revolta do povo contra a aristocracia. A Revolução Francesa demoliu antigas instituições, mas o notariado foi preservado e revigorado. Assim também o Registro em suas várias modalidades: o Registro de nascimento e de estado já era conhecido na Roma de Augusto e o Registro de Imóveis, na sua configuração similar à atual, remonta à cidade de Colônia dos séculos XVII ou XVIII, expandindo-se incontinenti para os demais centros mundiais (Loureiro, 2016, p. 9).

Por esse histórico é possível verificar que a essência da atividade notarial e registral tende a perdurar indefinidamente, em boa parte das nações, uma vez que a própria finalidade da existência da atividade é a garantia da segurança dos negócios, da boa-fé, da publicidade e da efetividade dos atos e fatos jurídicos, alavancando a circulação de riquezas, o progresso econômico, a segurança jurídica, bem como a prevenção de conflitos, com a garantia da paz, justiça e harmonia social.

2.2 Princípios norteadores das atividades de notas e de registros públicos

Os princípios são axiomas fundantes e basilares de determinado sistema jurídico, servindo como fonte e vetor interpretativo capaz de trazer a funcionalidade e a operabilidade necessárias à aplicação das normas jurídicas. Especificamente quanto ao Direito Notarial e Registral, é importante ressaltar que existem princípios específicos historicamente consagrados relacionados à atividade, para além dos comumente aplicáveis ao sistema jurídico pátrio.

Sobre a atividade notarial e registral incide o regime jurídico administrativo, em razão da natureza pública ligada à delegação e exercício da atividade. Assim, são diretamente aplicáveis os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Contudo, aplicam-se também outros princípios relacionados especificamente à deontologia e atividade notarial e registral.

Em apertada síntese, o princípio da legalidade é o principal vetor e sustentáculo do Estado Democrático de Direito, apresentando-se como uma das principais garantias aos direitos individuais do cidadão, ao limitar a atuação estatal aos ditames legalmente previstos. Em correto atendimento a esse princípio, é dever do agente público se ater e pautar sua conduta ao que previsto em lei, sendo-lhe afastada a prática de atos arbitrários, omissivos ou contrários ao sistema jurídico legal.

No exercício e desempenho de suas atividades, notários e registradores têm o dever de pautar suas condutas nos limites legais impostos, como também, submeter suas análises e qualificações às determinações legais e constitucionais estabelecidas.

O princípio da impessoalidade é indispensável para se alcançar uma atuação justa por parte da administração pública, dado que, por meio dele, extrai-se a premissa de que os fins visados e buscados durante o exercício da atividade pública devem estrita correspondência com o interesse público, sendo inadmissível a prevalência de interesses escusos ou privados, em detrimento daqueles.

Não pode haver, no exercício da atividade extrajudicial, o favorecimento pessoal ou discriminação a qualquer que seja, ao contrário, a atuação deve ser pautada no benefício da coletividade, com a prestação dos serviços e imposição dos requisitos dos atos sendo igualitária a todos que os buscam. Inclusive, visando garantir o respeito ao princípio da impessoalidade na seara extrajudicial, o art. 27 da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994) prevê que ao notário e ao registrador é vedado praticar, pessoalmente, qualquer ato que seja de seu interesse, ou de interesse de seu cônjuge ou parentes, em linha reta, ou na colateral, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau.

Para tais casos, é prevista a atuação do escrevente substituto da serventia, garantindo-se a indispensável impessoalidade na lavratura do ato e higidez do sistema notarial e registral.

O princípio da moralidade administrativa busca trazer à administração pública, em todas as suas esferas, uma vinculação compulsória à observância da moral administrativa, fulminando como inválidos e inconstitucionais todos os atos e decisões que não a observarem. É importante frisar que não se trata da moral pessoal, mas sim de uma moral relacionada à obrigação jurídica de uma atuação proba, ética e correta, quando envolvida a atuação da administração pública, tanto pelo administrador quanto pelos administrados envolvidos.

Em razão desse princípio, espera-se que todas as partes envolvidas na atividade extrajudicial sejam ávidos defensores não apenas de práticas condizentes com o texto legal e normativo, mas também, que sejam ferrenhos observadores da moral objetiva, administrativa, com atuação correta, proba e ética, em cumprimento à missão constitucional que lhes foi outorgada.

De forma geral, o princípio da publicidade mantém estreita ligação com o conceito de transparência na seara pública, visando possibilitar o controle, por parte dos administrados, das atividades da administração pública. Esse controle é obtido por meio da publicação oficial e publicização dos atos administrativos, como pressuposto para sua eficácia e oponibilidade à sociedade. O que possibilita, de forma reflexa, que os administrados atuem e controlem a atuação da administração pública e o respeito ao interesse público, exercendo fiscalização, críticas ou sugestões, valendo-se de ações constitucionais e legais, como a Ação Popular, Habeas Data, Direito de Petição, Mandado de Segurança, dentre outros.

Exceções a esse princípio são admitidas, desde que no estrito cumprimento do dever legal e somente nos limites indispensáveis e necessários, como em casos que a publicização gerar risco à vida privada ou quando colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Quando relacionado à atividade notarial e registral, o princípio da publicidade ganha contornos próprios, que serão abordados oportunamente, quando da análise dos princípios específicos da atividade.

O princípio da eficiência visa garantir que, valendo-se da forma menos onerosa e custosa, deve a administração pública almejar obter os melhores resultados possíveis. Esse princípio é alcançado quando a atuação e a prestação de serviços são pautadas por uma gestão e execução de maneira eficiente, econômica, diligente, extraindo-se o melhor uso e gasto de recursos públicos, dentro do possível. É a busca incansável, por parte do administrador, da

obtenção dos resultados que mais atendam ao interesse público, da melhor forma possível, uma vez que os recursos utilizados para esse fim são de toda a coletividade.

Em razão desse princípio, impõe-se a notários e registradores a excelência na qualidade do atendimento e prestação dos serviços que lhes são delegados, devendo ser prestados de forma eficiente, segura e da forma menos custosa, dentro do possível.

Além desses princípios gerais, existem princípios típicos da atividade, que são explicitados no art. 1º da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994) e no art. 1º da Lei n. 6.015 (Brasil, 1973), que preveem:

Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Brasil, 1994).

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

I - o registro civil de pessoas naturais; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

II - o registro civil de pessoas jurídicas; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

III - o registro de títulos e documentos; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

IV - o registro de imóveis. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

§ 2º Os demais registros reger-se-ão por leis próprias. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975)

§ 3º Os registros serão escriturados, publicizados e conservados em meio eletrônico, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, em especial quanto aos: (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

I - padrões tecnológicos de escrituração, indexação, publicidade, segurança, redundância e conservação; e (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

II - prazos de implantação nos registros públicos de que trata este artigo. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 4º É vedado às serventias dos registros públicos recusar a recepção, a conservação ou o registro de documentos em forma eletrônica produzidos nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022) (Brasil, 1973).

Assim como para o regime jurídico administrativo em geral, o princípio da legalidade é da essência da atividade notarial e registral. O cumprimento desse princípio é da essência da própria função do registrador, que deve permitir o ingresso nos assentos registrais somente títulos juridicamente perfeitos. Essa verificação da legalidade e validade dos títulos para a efetivação e prática dos respectivos atos resulta na conhecida qualificação notarial e registral.

A legalidade vincula o registrador a um controle obrigatório, inerente à sua própria função, incidindo em infração disciplinar, em caso de inobservância das prescrições legais e normativas, conforme art. 31, inciso I, da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994). Em razão disso, extrai-se

a premissa de que o exame da legalidade do título consubstancia-se em verdadeiro dever do registrador, umbilicalmente ligado ao princípio da segurança jurídica.

Essa qualificação é indispensável para o exercício e desempenho da atividade, em especial no âmbito do Registro de Imóveis, uma vez que, caso realizado o registro, este passa a gozar de previsão *iuris tantum* de veracidade em favor do titular constante no assento, conforme previsto no art. 1.245 e seguintes da Lei n. 10.406 (Brasil, 2002):

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente. (Brasil, 2002).

Ainda em desdobramento lógico do princípio da legalidade, tem-se a taxatividade ou tipicidade dos direitos e atos registráveis no fólio registral. A Lei n. 6.015 (Brasil, 1973) prevê, em seu art. 167, inciso I, o rol de atos registráveis no Registro de Imóveis, considerados *numerus clausus* não exauriente; enquanto no art. 29 há a previsão legal de atos registráveis no Registro Civil das Pessoas Naturais; de igual forma, no art. 114 há previsão de atos inscritíveis no Registro Civil das Pessoas Jurídicas; e, nos arts. 127, 127-A e 129, os atos a serem registrados no Registro de Títulos e Documentos, artigos estes todos integrantes do mesmo supracitado diploma legal.

Como demonstrado, na condição de agentes administrativos na qualidade de delegatários de serviço público, registradores e notários estão sujeitos ao regime jurídico administrativo, estando, assim, vinculados ao princípio da legalidade. Contudo, a própria lei flexibiliza, em certa medida, a aplicação desse princípio aos notários, ao estabelecer, no art. 6º da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), que cabe ao notário instrumentalizar a vontade das partes. Assim, ao notário será permitido praticar atos livremente, podendo fazer não somente os atos que a lei determina, mas também lhe sendo permitido fazer tudo o que a lei não proíbe.

Quanto ao princípio da publicidade, como já tratado, em sentido comum, possui a função/obrigação de difundir, propagar e tornar público o ato para conhecimento de toda sociedade e garantir o início de seus efeitos externos. Os atos, contratos e leis publicadas pelos

Poder Público produzem efeitos jurídicos fora dos órgãos que os emitem, sendo-lhes exigida a devida publicidade para adquirirem validade perante terceiros.

Em igual sentido, o princípio da publicidade é o centro da atividade notarial e registral. O principal efeito a ser obtido pela prática do ato notarial e registral é a sua publicidade, no sentido de ser alcançado o conhecimento e oponibilidade perante terceiros, objetiva garantir a eficácia dos atos realizados em relação a estes.

Como regra geral, os atos notariais e registrais são públicos, sendo permitido a qualquer interessado pedir certidão, sem necessidade de informar ou justificar o motivo de seu pedido. Entretanto, em situações excepcionais, caso exista previsão legal, normativa ou judicial, deve o delegatário manter sigilo dos atos praticados.

Impende destacar, ainda, que a publicidade no âmbito das serventias extrajudiciais é indireta, ou seja, ela se materializa por meio da expedição de certidões. Como regra, não é permitido o acesso direto aos livros e arquivos da serventia, a fim de garantir a perpetuidade e conservação do acervo, bem como evitar o manuseio inadequado e indevido dos livros e documentos, que poderiam resultar em adulterações, avarias, danificações ou perda de informações, o que resultaria em insegurança jurídica, instabilidade institucional e violação dos princípios da atividade. El Debs (2016, p. 1.590) afirma que:

Os registradores e notários, via de regra não podem permitir o acesso direto do interessado aos livros, pois haveria risco à conservação desses arquivos, afetando dessa forma, a segurança jurídica almejada pela publicidade, salvo em alguns casos legais, como por exemplo o disposto no Dec. Lei nº 58/37, art. 1º §5º (O memorial, o plano de loteamento e os documentos depositados serão franqueados, pelo oficial de registro, ao exame de qualquer interessado, independentemente do pagamento de emolumentos, ainda que a título de busca) e na Lei Federal nº 6766/79, art. 24 (O processo de loteamento e os contratos de depositados em Cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente do pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca) (El Debs, 2016, p. 1590).

O princípio da autenticidade corresponde à confirmação da veracidade dos atos e negócios jurídicos, tanto relacionados ao seu conteúdo, quanto relacionados às partes que deles participam. A autenticidade é alcançada em razão da participação dos tabeliães e registradores nos atos que lhes são atribuídos, que garantem a adequação do ato praticado às exigências previstas em lei, originando um pressuposto de efetividade fática e volitiva.

Assim, alcança-se a presunção relativa de que o documento é verdadeiro e apto para atingir os fins esperados e produzir efeitos legais, por ter sido produzido ou chancelado pelo profissional delegado detentor da competente fé pública.

De igual forma, com íntima ligação com os princípios da autenticidade e publicidade, tem-se o princípio da veracidade ou fé pública, por meio do qual se extrai a crença de que tudo que consta nos assentos notariais e registrais é formal e materialmente verdadeiro. Busca-se a proteção não somente da mera inscrição dos atos, mas sim a certeza e crença de que a informação contida e verificada na certidão expedida a partir do ato constante do acervo é sempre verdadeira.

Não se nega a existência de eventual inexatidão ou vício nos assentos, contudo, essas ocorrências exigem imediata depuração. Nos atos notariais e registrais há presunção relativa de veracidade (*iuris tantum*), e em razão desta se pressupõe serem verdadeiros e corretos, porém, é cabível fazer prova em contrário.

O princípio da segurança jurídica deriva diretamente do Estado Democrático de Direito e é fundamental para a manutenção da ordem jurídica, visto que permite a estabilidade das instituições, dos negócios e das relações jurídicas. É considerado como a razão de existir do sistema notarial e registral, pois este se justifica, como atividade fim, na medida em que propicia segurança jurídica, visando evitar conflitos, formalizar juridicamente atos e fatos em atendimento com os ditames legais e jurídicos, e contribuir para a prevenção de litígios.

Esse princípio é essencial para credibilidade e confiança da sociedade nos negócios jurídicos e nos atos notariais e registrais, possibilitando uma proteção jurídica eficiente, o que resulta em melhor aproveitamento econômico e social.

Por meio do princípio da eficácia dos atos notariais e registrais, tem-se que estes devem produzir ou estarem aptos a produzir todos os seus efeitos legais e regulares, conforme previstos. Para além de regularmente elaborados, qualificados e redigidos, os atos de seu ofício devem também produzir seus regulares e esperados efeitos, sendo este um dos princípios típicos da atividade.

O princípio da rogação, no direito notarial e registral, determina que, como regra, notários e registradores são impedidos de atuar de ofício, cabendo-lhes atuar somente após a manifestação da parte interessada. É essa manifestação de vontade que, recebida pelo delegatário, tem a aptidão para dar início à prática dos atos que lhes são típicos.

Existem exceções a essa regra, mas são cabíveis somente nos estritos casos previstos em lei, sendo certo que, de maneira geral, a solicitação é o marco inicial para os procedimentos e pressuposto para prestação dos serviços notariais e registrais.

Do princípio da conservação deriva a necessidade de manutenção e guarda permanente do acervo da serventia, sendo composto de livros, papéis, documentos, sejam

físicos e/ou eletrônicos, como também, demais itens que o integram. Os livros e demais documentos arquivados nas serventias extrajudiciais são considerados acervo público perpétuo, devendo sua conservação ser mantida por prazo indefinido na serventia.

Nenhuma informação essencial que compõe o acervo notarial e registral pode ser extraviada, danificada, descartada ou perdida, sendo, além de um princípio que rege a atividade, um dever do delegatário a guarda e conservação dos livros, classificadores e demais documentos que compõem a serventia, cabendo-lhe a missão de zelar e garantir a existência perpétua desse acervo.

O princípio da independência pode ser dividido e aplicado em dois vieses, na seara notarial e registral, podendo estar relacionado a questões normativas ou a questões administrativas e gerenciais. Sob o primeiro aspecto, em que pese haver independência, esta é mais restrita, uma vez que o delegatário deve pautar sua atuação nos limites impostos pela lei e pelo sistema jurídico e normativo. Não se admite afronta a leis, normas, decisões com caráter normativo ou mesmo à jurisprudência consolidada pelos tribunais superiores. Enquanto sob o segundo aspecto, a lei confere ao notário e registrador uma ampla independência, permitindo organizar a serventia como melhor entender, desde que sejam mantidos padrões mínimos de qualidade, segurança e excelência, conforme exigido pelo respectivo poder delegante.

Para além dos princípios apresentados, diversos outros compõem a base principiológica do Direito Notarial e Registral. Em especial, quando analisadas determinadas especialidades e atribuições, com seus respectivos princípios específicos, como também, quando analisados casos e situações concretas. Sendo certo que, em conformidade com o que foi analisado, é possível compreender com mais clareza a importância do sistema notarial e registral e sua contribuição para a sociedade brasileira.

2.3 Principais características dos notários e dos registradores no ordenamento jurídico brasileiro

É de curial importância, ao analisar características das funções notariais e registrais, realizar a distinção entre a atividade desenvolvida por tabeliães e registradores, visto que uma é distinta da outra, mas as duas são harmônicas e integrantes da mesma classe de profissionais.

Para tanto, é necessário analisar o estatuto jurídico dos titulares dos serviços notariais e registrais, que foi disciplinado pela Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), vetor primordial do sistema denominado doutrinariamente de direito notarial e registral. Essa norma regulamenta e estabelece normas gerais e essenciais para a adequada interpretação e implementação dos preceitos e conceitos que integram esse ramo do sistema jurídico.

De antemão, é possível conceituar que notários e registradores são profissionais do direito, dotados de fé pública, aos quais é delegada a atribuição de velar pela segurança, validade, eficácia e publicidade dos atos e negócios jurídicos. Ou seja, são agentes públicos, com estreita ligação com o direito privado, incumbidos da segurança jurídica preventiva dos atos e negócios jurídicos.

O Direito Notarial é o ramo do direito que se dedica a estudar e analisar nuances afetas à atividade desenvolvida pelo notário ou tabelião, que é o delegatário titular das especialidades de Tabelionato de Notas, Tabelionato de Protestos, Tabelionatos e Ofícios de Registro de Contratos Marítimos. Segundo o art. 6º da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), ao notário ou tabelião é atribuída a competência de formalizar juridicamente a vontade das partes e intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade. Segundo Loureiro (2017, p. 46):

O direito notarial é o sistema de normas que regula a atividade do notário, tem um conteúdo próprio no plano docente e tende a formar um ramo autônomo do Direito. O conteúdo desta disciplina jurídica autônoma é sistematizado cientificamente por princípios e regras que tratam da forma pública na qual intervém o notário para dar existência válida aos atos e negócios jurídicos desejados pelos particulares. Sua natureza é de direito adjetivo, uma vez que é formado por princípios e regras que tratam da aplicação do direito de fundo ou substantivo (notadamente o direito civil e empresarial).

Em outras palavras, o direito notarial tem na forma jurídica o seu eixo central: “A forma, que em outros ramos do direito se estuda como ingrediente constitutivo que acompanha o ato, no direito notarial é objeto direito do estudo científico, tomando-se as formas notariais como instrumento que necessariamente deve ser cumprido para obter-se, como resultado final, a forma juridicamente exigida” (Loureiro, 2017, p. 46).

Em suma, é o conjunto de normas e princípios que regulam a função do notário, a organização do notariado e os documentos ou instrumentos redigidos por esse profissional do direito que exerce uma função pública por delegação do Estado, a título privado.

Em igual sentido, o direito registral é o ramo do direito que se dedica ao estudo e análise da atividade desenvolvida pelo registrador ou oficial, que é o delegatário titular das especialidades de registros públicos, que podem ser: Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos, Registro de Imóveis e Registro de Distribuição.

Segundo o art. 12 da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), ao registrador ou oficial “competem a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas”. Sobre o tema, Loureiro (2017, p. 47) salienta que:

Os mesmos argumentos valem para a defesa do direito registral como uma disciplina jurídica autônoma, também de natureza adjetiva ou formal, embora o seu instrumento não seja a forma, mas a publicidade jurídica e os procedimentos que lhe são inerentes, a começar pela demanda da publicidade de determinados títulos, passando pela qualificação registral e culminando, salvo a existência de vícios insanáveis, com o registro e a produção dos efeitos jurídicos daí decorrentes. De modo análogo ao direito notarial, o direito registral é formado por um conjunto de regras e princípios próprios que disciplinam o procedimento registral, os efeitos dos registros e as atribuições e deveres dos registradores (Loureiro, 2017, p. 47).

Desta feita, tem-se o direito registral como o conjunto de normas e princípios que regulam a atividade do registrador, o órgão do Registro, as técnicas e procedimentos registrais e os efeitos da publicidade registral, assim como o sistema jurídico aplicável a esse profissional do direito.

O direito notarial e registral visa, como objetivo central, à garantia do desenvolvimento normal e regular das relações jurídicas, em atenção às regras, princípios e estabelecimento do sistema jurídico que lhe são afetos, que tendem a evitar anomalias e patologias nas relações sociais, que poderiam levar as partes a conflitos e diferenças na defesa das pretensões resultantes dessas relações (Loureiro, 2017, p. 47).

Não obstante, ao contrário do direito processual, exemplo clássico de direito adjetivo, os direitos notarial e registral não visam à solução de diferenças ou regramento de litígios, mas sim evitar o surgimento de conflitos. Há uma clara distinção nas finalidades destes dois ramos de direito adjetivo que obviamente se reflete nas regras, princípios e instituições que lhe são próprios e conferem-lhe aspectos peculiares e singulares: o direito processual é um direito restaurador ou reparador que permite a aplicação das normas de direito substantivo a um determinado caso concreto; enquanto o segundo é preventivo e busca o estabelecimento da presunção de certeza

e validade dos atos e negócios jurídicos, não apenas em relação aos demais particulares, mas também em face do Estado (Loureiro, 2017, p. 47/48).

Contudo, para além da similitude existente entre os direitos notarial e registral, consistente em garantir a segurança jurídica preventiva e a norma geral comum aplicável a ambas as atividades, qual seja, Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), que tornam comuns o modo de acesso à atividade, os direitos, deveres, impedimentos e responsabilidade, prevalecem as distinções existentes entre as atividades.

Ao notário cabe o aconselhamento e acolhimento do usuário, sendo responsável pela aplicação e concretização do direito privado. É um conselheiro imparcial dos particulares, quando da realização de seus atos e negócios jurídicos mais importantes, tanto na esfera pessoal quanto patrimonial. O tabelião atende as partes antes mesmo de concretizar o negócio, ouve as respectivas vontades, cientifica das consequências, aconselha sobre benefícios, riscos e efeitos jurídicos do ato desejado; e, ao final, cria, redige e materializa o negócio jurídico solene, cuidando dos requisitos legais necessários à sua existência, validade e plena eficácia, no mundo jurídico. Sua escolha se dá em razão da confiança das partes, que se dá de forma livre, ressalvadas limitações territoriais previstas em lei.

Por outro lado, o registrador é o agente que exerce seu mister focado em tornar público, para todos os integrantes da sociedade, determinados fatos e situações jurídicas, conforme previsto em lei. Essa publicidade é tida como necessária, seja por atingir juridicamente toda a sociedade, seja por ser essencial à segurança jurídica ou manutenção do tráfego jurídico e econômico, situações em que se justifica acesso das informações a toda a sociedade. Loureiro (2017, p. 50/51) afirma:

Aliás, vimos que, embora o estatuto do notário e do registrador seja disciplinado, em nosso país, pelo mesmo diploma legal (Lei n. 8.935), este (o estatuto dos respectivos agentes) é o único elemento em comum a ambas as instituições.

Este estado das coisas se deve a um fato histórico já adiantado e que deve ser mais bem analisado para a correta compreensão dos sistemas legais notariais e dos registros públicos: o notariado é uma instituição espontânea, surgida em dado momento histórico para responder aos anseios de segurança jurídica dos indivíduos e da sociedade e que, diante de seu sucesso na solução destes problemas, expandiu-se para praticamente todos os países de direito continental e possui ao menos mil anos de história. A publicidade jurídica, ao contrário, é um fenômeno artificial: é um órgão criado pelos diversos sistemas legais para garantir a eficácia e segurança de determinados direitos, situações e relações jurídicas e, consequentemente, possibilitar o progresso econômico. Por isso ela é mais recente na história e mais diversa na geografia: responde a diferentes políticas legislativas e realidades nacionais (Loureiro, 2017, p. 50/51).

É preciso compreender que a função pública notarial e registral é própria do Estado, mas que, por opção da Norma Constitucional, é delegada para ser exercida por profissionais do

direito, previamente habilitados em concurso público de provas e títulos, que exercem em caráter privado, conforme art. 236, da Constituição Federal (Brasil, 1988):

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

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

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

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (Brasil, 1988).

É possível constatar, a partir da leitura do dispositivo mencionado, que o exercício da atividade é conferido aos particulares por meio da delegação, para desempenho das funções públicas, o que origina um regime jurídico híbrido, que possui características da esfera privada e da esfera pública.

A doutrina majoritária enxerga os titulares de delegações como particulares em colaboração com a Administração Pública, categoria que se enquadra dentro do gênero “agentes públicos”, mas fora da categoria dos “servidores públicos”. Seu regime jurídico é *sui generis*, composto por normas específicas que ora são complementadas pelo direito público, ora pelo direito privado. Vejamos:

(...) o notário e o registrador não são funcionários públicos em sentido estrito e tampouco um profissional liberal do Direito: são *tertium genus*, uma vez que se posicionam entre o jurista estatal (magistrado, promotor de justiça, etc.) e o jurista privado (advogado, consultor jurídico). Autores como Bandeira De Mello e Meirelles, dentre outros tratadistas do direito administrativo, consideram tais profissionais como particulares em colaboração com a Administração, na condição de delegados públicos (Loureiro, 2017, p. 54).

A expressão “agentes públicos” tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O dispositivo legal que melhor expressa o conceito de agente público é o art. 2º da Lei n. 8.429 (Brasil, 1992), a denominada Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de

parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992).

Mais especificamente, os delegatários são classificados como “particulares em colaboração com o estado”, ou “agentes delegados”, ou “agentes particulares em colaboração com o Poder Público” (Loureiro, 2017, p. 54).

Em cumprimento ao comando constitucional previsto no § 1º do art. 236 da Constituição Federal (Brasil, 1988), foi publicada, em 18/11/1994, a Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), que passou a regulamentar a natureza, atribuições, fins, competências, responsabilidades, direitos, deveres, impedimentos e penalidades em infrações disciplinares, de notários e registradores. Em igual sentido, cumprindo o disposto no § 2º do art. 236 da Constituição Federal (Brasil, 1988), foi publicada, em 29/12/2000, a Lei n. 10.169 (Brasil, 2000), que fixou de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Vale ressaltar, ainda, que cabe à União, em competência privativa, legislar sobre registros públicos, conforme art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Por serem os notários e registradores classificados como particulares em colaboração com o Estado, não gozam de estabilidade funcional, de acordo com o art. 41 da Constituição Federal (Brasil, 1988), uma vez que é atributo dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, sendo adquirida após três anos de efetivo exercício do cargo, após aprovação em avaliação especial de desempenho. Não obstante, segundo o art. 35 da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), a perda da delegação só pode ocorrer por sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar instaurado pelo juiz competente, assegurado o direito à ampla defesa.

De igual forma, como não são servidores públicos e não recebem remuneração do Estado, também não estão submetidos ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Por outro lado, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), os interinos não podem ser equiparados ao titular da serventia, pois atuam como prepostos do Poder Público e, nessa condição, se submetem ao teto constitucional. Nesse sentido:

O titular interino não atua como delegado do serviço notarial e de registro porque não preenche os requisitos para tanto; age, em verdade, como preposto do Poder Público e, nessa condição, deve-se submeter aos limites remuneratórios previstos para os agentes estatais, não se lhe aplicando o regime remuneratório previsto para os delegados do serviço público extrajudicial (art. 28 da Lei nº 8.935/1994) (STF. 1ª Turma. MS 30180 agr8, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/10/2014).

Já se posicionou também o Supremo Tribunal Federal quanto à natureza jurídica dos emolumentos, cobrados em função dos atos praticados por notários e registradores, sendo-lhes atribuída natureza jurídica tributária, considerados taxas de serviço, visto que remuneram a utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, o qual é prestado ao contribuinte solicitante.

Ainda em função do citado regime jurídico “sui generis”, também não se aplica aos delegatários a regra da aposentadoria compulsória, conforme previsto no art. 40, §1º, II, da Constituição Federal (Brasil, 1988), como já decidiu o STF no RE nº 647.827/PR: “Não se aplica a aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da CF aos titulares de serventias judiciais não estatizadas, desde que não sejam ocupantes de cargo público efetivo e não recebam remuneração proveniente dos cofres públicos”. No mesmo sentido foi a decisão da ADI 2602/MG: “Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado artigo 40 da CF/88 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade”.

Destaca-se, também, que não podem estar inclusos em regime próprio de Previdência Social para servidores públicos, porque não são titulares de cargo público efetivo, sendo inconstitucionais as leis estaduais que determinarem de maneira diversa, como já decidiu o STF no julgamento das ADIs 4639/GO e 4641/SC:

Os titulares de serventias notariais e registrais exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo publico efetivo, tampouco ocupam cargo publico. Não são servidores públicos. Logo, a eles não se aplica o regime próprio de Previdência Social previsto para os servidores públicos (art. 40 da CF/88).

Por outro giro, os delegatários poderão, de acordo com os seus critérios, contratar empregados, ajustar livremente suas remunerações, determinar suas atribuições, bem como proceder ao gerenciamento administrativo e financeiro das serventias, custeando os investimentos e despesas necessárias.

De acordo com a Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), para o exercício da atividade delegada, deve o profissional ser aprovado em concurso público de provas e títulos, como também deve ter nacionalidade brasileira, capacidade para os atos da vida civil, estar em dia com as obrigações eleitorais e militares, possuir conduta condigna para o exercício da profissão e ser bacharel em direito, ou, no caso dos não bacharéis em direito, ter no mínimo dez anos completos

de exercício em serviço notarial e de registro, até o dia da primeira publicação do edital do concurso.

Já quanto à extinção da delegação, nos termos do art. 39 da Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), esta pode se dar em razão da morte, aposentadoria facultativa, invalidez, renúncia, perda da delegação nos termos do artigo 35 do mesmo diploma, ou por descumprimento, comprovado, da gratuidade estabelecida na Lei n. 9.534 (Brasil, 1997).

A Lei n. 8.935 (Brasil, 1994), também conhecida como Lei dos Cartórios ou Estatuto dos Notários e Registradores, igualmente prevê, dentre outros temas, os seus direitos e deveres, estipulando, inclusive, ser dever dos notários e registradores zelar continuamente pela guarda, segurança e manutenção dos materiais, livros e documentos, utilizados para a prática dos atos de sua competência.

Todo esse arcabouço legal e normativo demonstra a importância das funções dos notários e registradores, que atuam para a promoção da cidadania, da garantia e acesso aos direitos individuais e fundamentais, da segurança das relações jurídicas, da circulação de riquezas. É função primordial desses profissionais assegurar a autenticidade, segurança, eficácia e publicidade dos atos jurídicos, desempenhando suas funções em prol da segurança jurídica, conservação e da manutenção da paz social.

CAPÍTULO 3 – A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) NA FISCALIZAÇÃO E FOMENTO AO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

3.1 Breve considerações históricas sobre a Separação dos Poderes e a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como exercício da função atípica no Poder Judiciário

A Constituição Federal (Brasil, 1988) institui, em seu art. 2º, a teoria estruturante e princípio fundamental conhecido como Separação dos Poderes, por meio do qual resta estabelecido que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, constituindo em pilar do Estado Democrático de Direito que é a República Federativa do Brasil.

A fim de garantir a efetividade e a concretude almejadas pelo Legislador Constituinte, a Constituição previu, de forma analítica e exaustiva, a estrutura dos Poderes, dentre os quais, ora se destaca o Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Contudo, antes de aprofundar na análise dos elementos constitucionais definidores e delimitadores do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça e das limitações impostas ao órgão deles decorrentes, é relevante discorrer brevemente sobre a separação das funções estatais, pois sua compreensão apresenta-se como pré-requisito ao estudo a seguir.

O Estado é detentor de um poder político uno, indivisível e indelegável, manifestação de sua soberania (Silva, 2011, p. 355). Esse poder, porém não deve ficar concentrado em apenas uma pessoa ou um órgão, pois seu detentor teria domínio ilimitado sobre os demais homens.

Conforme preleciona Silva (2011, p. 355), o Estado, como grupo social máximo e total, tem o seu poder, que é o poder político ou poder estatal. A sociedade estatal, chamada também sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, os quais o poder político tem que coordenar – e impor regras e limites a eles – em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum.

Convém ressaltar, ainda seguindo as lições do citado autor, que o poder político apresenta como características fundamentais a unidade, indivisibilidade e indelegabilidade, se desdobrando e se decompondo em várias funções, que fundamentalmente são três: a legislativa,

a executiva e a jurisdicional. A respeito dessas funções, Silva (2011, p. 108) concisamente explana:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público. A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse (Silva, 2011, p. 108).

O exercício de tal poder, entretanto, nem sempre se deu da forma como atualmente determina a Constituição Federal (Brasil, 1988). Consoante apregoa Silva (Silva, 2011, p. 108), inicialmente, o Estado se organizava de maneira centralizada, de forma que apenas um ente concentrava todas as funções e atividades, esse foi o chamado regime absolutista, que perdurou do século XVI ao XIX.

Entretanto, urge ressaltar que não foi em contraposição ao absolutismo medieval que se deu a origem histórica da separação de poderes da política prática, e sim de tempos ainda mais remotos. Foram das disputas entre grupos humanos e dos interesses destes pelo poder que se iniciaram, desde a Grécia Antiga, os primeiros questionamentos acerca da separação de poderes, visando pensar formas eficazes de se evitar a tirania, sendo a separação de poderes considerada uma solução desde tempos remotos.

Os mais diversos autores trataram desse tema ao longo da história, destacando-se dentre os mais eminentes: Aristóteles em sua obra “Política”; John Locke, por ocasião da obra “O segundo tratado sobre o governo civil”; Montesquieu em “O espírito das leis”; bem como na obra “O federalista”, de Madison, Hamilton e Jay, como se verá brevemente a seguir.

Considerado o precursor da tripartição de poderes, Aristóteles, na antiguidade grega, em sua obra *Política*, ao analisar diversas constituições de sua época, distinguiu o que viria a se tornar a base da divisão das funções, entre legislativo, executivo e judiciário. Nessa perspectiva, propôs Aristóteles em sua obra um modelo de participação democrática quanto ao exercício do poder político, assim asseverando:

Todas as funções devem ser necessariamente atribuídas a todos os cidadãos, ou todas a alguns deles (por exemplo, a um funcionário único ou a muitos funcionários), ou funções diferentes a diferentes funcionários, ou algumas delas a todos os cidadãos, ou algumas a certo número de cidadãos. Dar a todos os cidadãos o direito de participar do corpo deliberativo e de tomar decisões sobre todas estas matérias é característico da democracia, pois o povo procura esse tipo de igualdade. Há, porém, numerosas

maneiras de proporcionar a todos os cidadãos esta participação (Aristóteles, 1985, p. 1298).

Houve a referência à separação de pessoas ou grupo de pessoas para o exercício do poder (monarca, aristocracia e povo), mas não a delimitação funcional de cada um, sendo necessária a participação das citadas classes sociais no exercício do poder político, podendo, por exemplo, em um governo democrático, com ampla representatividade popular, estarem concentradas as funções correspondentes ao legislativo, executivo e judiciário em um só órgão ou pessoa, sem, entretanto, que houvesse absolutismo, caso esses representantes refletissem o interesse comum a todos, devido à presença dos demais grupos sociais aptos a evitar e coibir os desmandos praticados, limitando o poder absoluto.

Em continuidade à análise histórica da evolução da teoria da separação de poderes, têm-se, no inglês John Locke (1632 – 1704), outras importantes referências e aspectos teóricos que vieram a conferir à citada teoria os contornos que tem atualmente.

Sob influência dos desejos liberais ingleses presentes durante um conturbado século XVII, escreveu Locke uma de suas principais obras: O Segundo tratado sobre o governo civil.

Em 1688 veio o triunfo da chamada Revolução Gloriosa, com a deposição do rei inglês Jaime II por Guilherme de Orange, chefe de Estado da Holanda, este apoiado pelo Parlamento Inglês, o que possibilitou o retorno de Locke à Inglaterra, encerrando seu exílio na Holanda, publicando, assim, sua obra em 1690.

Conforme bem salienta Mello (2006, p. 82):

Em 1688, Guilherme de Orange aportou no país à frente de um exército e, após a deposição de Jaime II, recebeu a coroa do Parlamento. A *Revolução Gloriosa* assinalou o triunfo do liberalismo político sobre o absolutismo e, com a aprovação do *Bill of Rights* em 1689, assegurou a supremacia legal do Parlamento sobre a realeza e instituiu na Inglaterra uma monarquia limitada. O *segundo tratado* é uma justificação *ex post facto* da Revolução Gloriosa, onde Locke fundamenta a legitimidade da deposição de Jaime II por Guilherme de Orange e pelo Parlamento com base na doutrina do direito de resistência (Mello, 2006, p. 82).

É da análise da citada obra que se extrai as principais contribuições de Locke para o tema em comento. Para ele, três seriam os poderes do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Federativo, considerando, todavia, o Poder Legislativo como poder supremo, superior aos demais.

Como dito, para Locke, os poderes da sociedade seriam divididos em Legislativo, Executivo e Federativo, não citando expressamente o Poder Judiciário como função autônoma do Estado. Entretanto, analisando seus estudos, vê-se referência a tal função, que estaria

atrelada à atuação do Poder Legislativo, dele sendo parte integrante. Neste sentido, Mello (2006, p. 96) continua:

E por essa maneira a comunidade consegue, por meio de um poder julgador, estabelecer que castigo cabe às várias transgressões quando cometidas entre os membros dessa sociedade – que é o poder de fazer leis –, bem como possui o poder de castigar qualquer dano praticado contra qualquer dos membros por alguém que não pertence a ela – que é o poder de guerra e de paz –, e tudo isso para preservação da propriedade de todos os membros dessa sociedade, tanto quanto possível. [...] E aqui deparamos com a origem dos poderes legislativo e executivo da sociedade, que deve julgar por meio de leis estabelecidas até que ponto devem castigar as ofensas quando cometidas dentro dos limites da comunidade, bem como determinar, mediante julgamentos ocasionais baseados nas circunstâncias atuais do fato, até onde as agressões externas devem ser retaliadas; e em um e outro caso utilizar toda a força de todos os membros, quando houver necessidade [...] (Mello, 2006, p. 96).

Foi, contudo, Montesquieu quem deu à teoria da separação de poderes os seus traços e contornos mais significativos, amoldando-a à forma como se apresenta atualmente.

Em 1748, no contexto do Estado Liberal Burguês, o pensador francês, por meio de sua obra “O espírito das leis”, completou o tema com mais clareza e nitidez, postulando que as três funções estatais estariam ligadas necessariamente a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si.

Até então, falava-se em separação de poderes somente entre a função legislativa e a função executiva do Estado, entretanto, em sua obra, no Capítulo VI do Livro XI, que tem como título “Da Constituição da Inglaterra”, Montesquieu se referiu, pela primeira vez, à função judicial como função autônoma.

Referindo-se às atribuições dadas a cada poder estatal, em sua obra, Montesquieu esmiúça: O Poder Legislativo é o de fazer leis, por um certo tempo ou para sempre, de corrigir ou revogar as existentes; o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, isto é, de fazer a paz ou a guerra, de enviar ou receber as embaixadas, de manter a segurança e de prevenir as invasões; o poder de julgar ou o Poder Executivo das coisas que dependem do Direito Civil, que se traduz no poder de punir os crimes ou de julgar os litígios entre os particulares.

Nota-se, ante tal afirmação, que embora não mencione diretamente o termo “Poder Judiciário”, a função judicial fica claramente estabelecida na obra de Montesquieu, sendo exercida pelo Poder Executivo das coisas que dependem do Direito Civil.

Indo além, Montesquieu inovou ainda mais, trazendo a necessidade de não só dividir os poderes estatais entre legislativo, executivo e judiciário, mas também a

imprescindibilidade de estarem tais poderes separados em órgãos distintos, autônomos e independentes entre si, como medida de se evitar abusos e tirania.

Fundados em tal abordagem, espalharam-se, por toda Europa e América do Norte, movimentos como as revoluções francesa e americana, desenvolvendo-se em contraposição ao absolutismo que imperava na época, movimentos estes arrimados nos ideais de liberdade e garantias de direitos, tendo na separação de poderes um meio para tal fim.

Surge daí a ideia de funções típicas de cada órgão, sendo-lhe permitido praticar somente funções inerentes a sua natureza, coibindo sua acumulação, e rechaçando a possibilidade de que o mesmo órgão legisle, julgue e execute as leis do Estado, como frequentemente ocorria no absolutismo. Sobre o tema, Montesquieu de forma incisiva reiteradamente argumenta:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (Montesquieu, 1962, p. 181).

Entretanto, para alguns, apesar de ter alçado o Judiciário a categoria de poder autônomo e equivalente aos demais, o próprio Montesquieu refutaria implicitamente tal equivalência, no instante em que afirmou ser o judiciário um poder nulo, atribuindo-lhe assim, um caráter secundário ante aos demais. Nas palavras de Montesquieu:

Porém, se os tribunais não devem ser fixos, os julgamentos devem sê-lo a tal ponto que nunca sejam mais do que um texto exato da lei. Se fossem uma opinião particular do juiz, viver-se-ia na sociedade sem saber precisamente os compromissos que nela são assumidos (Montesquieu, 1962, p. 183).

Dos três poderes dos quais falamos, o de julgar é, de algum modo, nulo. Restam apenas dois e, como esses poderes tem necessidade de um poder regulador para moderá-los, a parte do corpo legislativo que é composta de nobres é bastante capaz de produzir esse efeito (Montesquieu, 1962, p. 185).

Outro ponto importante introduzido por Montesquieu à teoria da separação de poderes é a possibilidade de um poder vir a impedir ou punir o abuso do outro. No modelo anterior de separação, difundido por Locke, o enfraquecimento de um poder diante de outro se daria pela simples divisão das funções, ou seja, não se concentrar os poderes em uma só

autoridade já seria suficiente para não ocorrerem abusos, sem a necessidade de controle recíproco.

Entretanto, a partir dessa abordagem feita na obra “Do Espírito das leis”, fixou-se a necessidade de controle de um poder sobre o outro, antecipando desta forma a noção da técnica dos freios e contrapesos (*checks and balances*). As hipóteses de controle trazidas pela obra foram, com maestria, elencadas por Grohmann (2001, p. 75-106):

Esses controles são: 1) o veto do Executivo sobre o Legislativo, e 2) compensando a incapacidade do Legislativo em vetar o Executivo, aquele teria o direito de punir os funcionários (ministros, por exemplo) do Executivo. De outro lado existiriam salvaguardas aos poderes para que pudessem continuar sua existência sem se subordinarem à vontade ou a abusos de outro poder. No sentido de proteger os nobres da ação dos tribunais populares, esses seriam julgados de maneira especial, por integrantes da mesma categoria social e do mesmo corpo político. Integrantes do Executivo seriam julgados pelos nobres do Legislativo, em processos iniciados pela Câmara dos plebeus (Grohmann, 2001, p.75-106).

Montesquieu (1962, p. 188) mantinha uma visão otimista no que tange a esse controle recíproco entre os poderes, chegando a afirmar que “estes três poderes deveriam formar uma pausa ou uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo”.

Considerando a possibilidade de desavenças, caso não entrassem em acordo, ocorreria à paralisação de todo processo decisório. Entretanto, para Montesquieu isso não seria um problema, e sim, uma solução, pois seria um incentivo que obrigaria a formação de acordos, bem como conduziria as relações políticas de forma mais moderada. Assim, por meio da análise feita por Montesquieu, foi aprimorada a ideia de separação de poderes, introduzindo o corpo judiciário e a ideia de limitações mútuas.

Arrimados nos ideais e pensamentos liberais de seu tempo quanto à organização do Estado e separação de poderes, conjuntamente, os autores Hamilton (1755-1804), Madison (1751-1836) e Jay (1745-1829) publicaram a obra “O Federalista” que, aprofundando a discussão, colaborou para formação e instituição do sistema de governo republicano lastreado na separação de poderes, a recém-declarada república dos Estados Unidos da América, à época.

Com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, promulgada após a conquista da independência, oitenta e cinco artigos foram publicados, na imprensa de Nova York em 1788, pelos três citados autores, com o intuito de ratificar à população o que foi aprovado.

Sendo compiladas tais publicações, deu-se origem à obra ‘O federalista’, que, segundo Limongi (2006, p. 246), visava explicar a nova Constituição e, ao mesmo tempo, refutar as principais objeções de seus adversários.

Apesar de expressamente fundamentar em Montesquieu suas ideias acerca da teoria da separação de poderes, Madison trata alguns pontos de forma diferente, adequando-se à realidade de suas necessidades e de seu país.

Em sua obra, no Capítulo VI do Livro XI, que tem como título ‘Da Constituição da Inglaterra’, Montesquieu demonstrou grande correlação entre sua forma de enxergar a teoria da separação de poderes e a teoria do governo misto. Como bem ressalta Limongi:

Para a literatura política do século XVIII, a Inglaterra era tomada como um caso comprobatório das qualidades do “governo misto”. Segundo esta teoria, quando as funções de governo são distribuídas por diferentes grupos sociais – realeza, nobreza e povo –, o exercício do poder deixa de ser prerrogativa exclusiva de qualquer um dos grupos, forçando-os à colaboração, com o que a convivência civil é aprimorada e a liberdade preservada. O “governo misto”, portanto, não é o mesmo que a “separação dos poderes”, uma distribuição horizontal das três funções principais do Estado – a legislativa, a executiva e a judiciária – por órgãos distintos e autônomos. A correspondência entre o “governo misto” e a “separação de poderes” pode ocorrer desde que cada força social seja responsável por uma das funções. Este era o caso da Inglaterra descrita por Montesquieu (Livro décimo primeiro, de O espírito das leis) (Limongi, 2006, p. 250).

Por não ter as mesmas bases e divisões sociais que a Inglaterra citada por Montesquieu, foi necessária a adaptação da teoria da separação de poderes às novas bases do governo popular que surgia.

A esse respeito, Grohmann (2001, p. 80) bem salientou que Madison partia da absoluta concordância com a separação dos poderes em corpos diferenciados segundo sua atribuição funcional, assim como Montesquieu. No entanto, diferentemente deste, entendia não haver proibições acerca de ingerências parciais nas esferas de atribuições entre um poder e outro, tendo afirmado ser impraticável a independência proposta pelo francês.

Para que fosse garantida a liberdade na visão de Madison, seria essencial que cada um dos poderes estatais fosse atribuído a uma personalidade própria, e, conseqüentemente, lhes fosse garantida a menor ingerência recíproca possível. De igual forma, indispensável seria a concessão da respectiva independência financeira, a fim de não transformar a independência conquistada em algo meramente nominal.

Mas não para por aí. O autor vai mais longe, ressaltando também a imprescindibilidade de serem garantidos aos poderes estatais meios constitucionais e motivações pessoais que possibilitassem e incitassem a defesa de suas prerrogativas e funções

perante os demais, em caso de eventual tentativa de avanço ou extirpação de função de um poder diante do outro.

Mello (2006, p. 273) destaca que a ambição deve ser utilizada para neutralizar a ambição, explicitando a forma como enxergava as relações de poder entre os seus titulares, que deveriam ser dotados de medidas de defesa de suas prerrogativas compatíveis com as possíveis ameaças de ataque. Nessa medida, manifesta-se Mello (2006, p. 273) ao dispor que:

Talvez seja um reflexo da natureza humana que tais expedientes sejam necessários para controlar os abusos do governo. Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens –, a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obriga-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares (Mello, 2006, p. 273).

Entretanto, esses meios de autodefesa de prerrogativas e interesses não poderiam ser os mesmos aplicados a todos os poderes, por um motivo simples: a depender do regime, um poder estatal detém mais força que os demais, sendo necessário, por conseguinte, que se conceda aos mais fracos instrumentos de controle mais fortes, a fim de ser mitigada essa desigualdade.

Dessa forma, para Madison, em uma monarquia predominaria necessariamente a autoridade do executivo, enquanto, em um governo republicano predominaria necessariamente a autoridade legislativa, o que justificaria a concessão de instrumentos de controle em proporções distintas aos demais poderes.

No caso da República Americana a que se refere, Madison propôs ser necessária a divisão do legislativo em duas casas, com eleições e aspirações distintas, a fim de mitigar tal poder; e, em contrapartida, defendeu o reforço do executivo, com a concessão, por exemplo, de possibilidade de veto absoluto do executivo sobre as decisões do legislativo (o que acabou não sendo aplicado exatamente dessa forma).

Já quanto à inferioridade do judiciário, no que tange à força de sua atuação, Hamilton prescreveu:

Quem analisa atentamente os diferentes ramos do poder percebe desde logo que, em um governo em que eles são separados uns dos outros, o judiciário, pela própria natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos previstos na Constituição, pois será o de menor capacidade para ofendê-los ou violá-los. O executivo dispõe não apenas das honrarias, mas também da espada da comunidade. O legislativo, além de controlar os gastos do tesouro, prescreve as normas que devem reger os direitos e deveres de cada cidadão. O judiciário, porém,

não tem a menor influência sobre a espada nem sobre o tesouro; não participa da força nem da riqueza da sociedade e não toma resoluções de qualquer natureza. Na verdade, pode-se dizer que não tem FORÇA nem VONTADE, limitando-se simplesmente a julgar, dependendo fundamentalmente do auxílio do ramo executivo para a eficácia de suas sentenças (Mello, 2006, p. 275).

A partir da conclusão citada, Hamilton passou a defender a independência integral das cortes de justiça, estabilidade nos cargos, bem como que fosse atribuído à Corte Suprema o poder de interpretação final sobre o significado da Constituição, tudo como forma de garantir paridade de armas entre os demais poderes. Fato é que só posteriormente foi incorporada a prerrogativa de interpretação final de constitucionalidade pela Corte Suprema ao judiciário, mas sendo de inegável relevância a discursão aventada na ocasião.

Depois de apertada síntese histórica, é relevante tratar da relação existente entre a consolidação do Estado Democrático de Direito Brasileiro e o princípio da separação dos poderes.

Considerado um dos fundamentos da República, o princípio do Estado Democrático de Direito se apresenta como estruturante do Estado brasileiro, previsto no art. 1º da nossa Constituição Federal de 1988, como também nas constituições de diversos outros países, como Espanha, Portugal, Índia, Itália e França.

Tal princípio, para os estudiosos, é a reunião dos princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, mas, indo além, forma um conceito novo que os supera.

No que tange à origem do Estado de Direito em sua forma tipicamente liberal, conforme José Afonso da Silva, consolidaram-se como características básicas: (a) *submissão ao império da lei*, que era a nota primária de seu conceito, sendo a *lei* considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) *divisão de poderes*, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) *enunciado e garantia dos direitos individuais* (Silva, 2011, p. 112).

Já o Estado Democrático, de forma sucinta, para mesmo autor, fundamenta-se no princípio da soberania popular, que visa realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana, por meio da participação efetiva e operante do povo na coisa pública (Silva, 2011, p. 117).

Essas exigências continuam sendo postulados básicos tanto do Estado Liberal de Direito quanto do Estado Democrático; e, por conseguinte, também do Estado Democrático de

Direito, uma vez que este tomou por base aqueles, absorvendo ainda as ideias do Estado Social de Direito. Complementarmente, avançou, resultando na teoria que se apresenta atualmente.

Nas palavras do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, seria o Estado Democrático de Direito, em suma:

Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos (Mendes, 2008, p. 149).

Sendo assim, a separação de poderes figura como sustentáculo à própria ideia de Estado de Direito, que fundamenta o Estado Democrático de Direito, princípio este estruturante da República brasileira, tudo a demonstrar a relevância da separação de poderes na democracia.

Apesar de possuir no Brasil o *status* de cláusula pétrea, imune, portanto, a emendas e alterações tendentes a aboli-la, tem-se visto, hodiernamente, uma maior flexibilização da separação de poderes, com a ampla aplicação do sistema de freios e contrapesos, abrandamento de concepções, bem como uso de funções típicas e atípicas dos poderes, adaptando o antigo conceito inicialmente estanque à realidade atual.

Essa separação de poderes voltada à contenção recíproca, de fato, não é absoluta em nosso sistema constitucional, pois há previsão de diversas situações em que um dos Poderes exerce funções que, pela lição extraída da teoria da separação dos poderes, seriam de outro Poder, o que se justifica exatamente para evitar que qualquer um deles se sobressaia aos demais.

Neste cenário e em claro exercício de função atípica, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda Constitucional n. 45 (Brasil, 2004), como um órgão de administração superior do Poder Judiciário, porém, não lhe sendo atribuído o desempenho da função típica do Poder Judiciário, qual seja, a jurisdição. Assim, tem-se que o CNJ exerce apenas funções atípicas na estrutura do Poder que integra.

No art. 92 da Constituição Federal (Brasil, 1988), estão estabelecidos os órgãos que compõem e integram o Poder Judiciário:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:
I - o Supremo Tribunal Federal;
I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - o Superior Tribunal de Justiça;
II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 92, de 2016)
III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
VI - os Tribunais e Juízes Militares;
VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. (Brasil, 1988).

Já no art. 103-B, com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 45 (Brasil, 2004), restou-se estabelecida a inclusão do Conselho Nacional de Justiça como órgão integrante do Poder Judiciário, composto por quinze membros, ao qual foi atribuído o controle da atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, conforme se extrai:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal;
II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal.

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;

III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

§ 6º Junto ao Conselho oficialarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. (Brasil, 1988).

Para Moraes (2013, p. 534), o Conselho Nacional de Justiça é órgão de cúpula administrativa do Poder Judiciário, porém sem funções jurisdicionais. Com entendimento semelhante, Ferreira Filho (2012, p. 292) também inclui o Conselho Nacional de Justiça na cúpula do Poder Judiciário. Esse autor ressalta que o CNJ surgiu da “luta [...] promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil e por alguns grupos políticos, para o estabelecimento de um controle ‘externo’ do Poder Judiciário” (2012, p. 296), esclarece que, da leitura do artigo 103-B da Constituição Federal, é possível concluir que o Conselho Nacional de Justiça não pode examinar e julgar senão atos administrativos, jamais decisões jurisdicionais, da mesma forma que não cabe ao CNJ a imposição de sanções penais, mas somente administrativas (2012, p. 297).

De acordo com Nery Junior (2013, p. 710):

Conselho Nacional de Justiça. Natureza jurídica. O CNJ é órgão do Poder Judiciário (CF 92 I-A), mas sem jurisdição, vale dizer, é órgão judicial, mas não jurisdicional. Órgão administrativo de controle externo do Poder Judiciário e da atividade da Magistratura (CF 103-B 4.º), o CNJ não tem função jurisdicional, cabendo-lhe fiscalizar a gestão financeira e administrativa do Poder Judiciário e o cumprimento do dever funcional dos juízes. Os Conselheiros não são investidos de jurisdição e, portanto, as decisões do CNJ não têm autoridade de coisa julgada. Ao CNJ não cabe

controlar a função jurisdicional do Poder Judiciário e de seus membros, razão por que não pode rever nem modificar decisão judicial, isto é, não tem competência recursal. Os atos administrativos do CNJ podem ser controlados judicialmente, apenas por meio de ação (CF, art. 5.º XXXV), que será processada e julgada pelo STF (CF 102 Ir). Não há previsão constitucional de recurso administrativo, para o STF, das decisões do CNJ. Nos crimes de responsabilidade, os membros do CNJ são julgados pelo Senado Federal (CF 52 II). O CNJ tem editado verbetes que denomina enunciados administrativos, que formam a súmula de sua jurisprudência predominante (Nery Junior, 2013, p. 710).

A partir das disposições constitucionais e das manifestações doutrinárias, é possível concluir que o Conselho Nacional de Justiça possui as seguintes características: integra Poder Judiciário, na forma de um colegiado; é um órgão de controle interno; exerce controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário; realiza o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes; e é um órgão de sobreposição na estrutura do Poder Judiciário.

3.2 A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na implementação de políticas públicas voltadas ao acesso à justiça por meio da atividade notarial e registral

Em razão da já demonstrada morosidade e ineficácia do sistema tradicional de justiça, surgiu a necessidade de se pensar em formas e institutos alternativos como meios de garantir a tutela dos direitos dos cidadãos, em especial, com o intuito de ofertar uma maior participação às partes e efetividade na busca por acesso à justiça.

Neste sentido e atento a essa realidade social, o Estado brasileiro tem implementado alterações legislativas e estruturais, visando à desjudicialização e ampliação das formas alternativas de solução de conflitos, apresentando-se como exemplo o advento da Emenda Constitucional n. 45 (Brasil, 2004) e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão integrante do Poder Judiciário que tem empreendido esforços para uma gestão profissional e moderna, como também, tem trabalhado na implementação de políticas públicas e medidas necessárias à resolução da questão.

Com o intuito de melhor compreender a situação, o próprio CNJ tem trazido diversas pesquisas quanto à produtividade judicial nos tribunais brasileiros, além da adoção de planejamento estratégico por meio de metas nacionais do CNJ para os tribunais a cada ano, que visam quantificar os resultados e traçar estratégias futuras.

De acordo com o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e seu Manual de Organização, esse órgão é composto pelas seguintes unidades internas: Plenário, Conselheiros (juízes e não juízes), Comissões, Ouvidoria, Presidência (exercida pelo Presidente do STF), Corregedoria Nacional de Justiça.

Dentre as Comissões, existe a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, na qual se destaca o Departamento e Pesquisas Judiciárias, por meio do qual são realizadas e desenvolvidas pesquisas, bem como é divulgada e publicizada a chamada “jurimetria”, em referência à econometria, como mecanismos para formulação de políticas públicas ligadas às demandas do Poder Judiciário e da sociedade.

É possível ter acesso a todas as pesquisas realizadas, ao acessar o sítio eletrônico do CNJ, sendo estas essenciais para se mensurar e pensar quais políticas públicas precisam ser pensadas e implementadas como forma de alcançar uma prestação jurisdicional mais efetiva e adequada. Não somente esses relatórios estão disponíveis, mas também diversas pesquisas que foram realizadas em parcerias ou por Institutos de Pesquisa e Universidades, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade de São Paulo (USP), entre outras. As divulgações dessas pesquisas e resultados são veiculadas pelos canais de comunicação do próprio CNJ e integram Guias e Materiais publicados, como os Seminários de Pesquisas Empíricas realizados pelo CNJ, Manual de Mediação Judicial de 2016 e o Guia de Conciliação e Mediação de 2015. Em paralelo, essas divulgações também são disponibilizadas pelos demais Tribunais do país, em atenção à orientação do CNJ.

Mas a principal fonte de estatísticas oficiais do Poder Judiciário é o relatório denominado Justiça em Números, produzido e divulgado anualmente, desde 2004, usando dados do ano anterior. Ele apresenta diagnósticos sobre o Poder Judiciário, ao mostrar “a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira” (CNJ, 2023).

As pesquisas no relatório Justiça em Números relatam um aumento na quantidade de processos a cada ano, ainda sem perspectiva de queda. Tal fato demonstra e reforça a cultura do litígio em nossa sociedade, a revelar a importância da atuação do CNJ no avanço da desjudicialização e fomento de formas alternativas de resolução de conflitos. As pesquisas são realizadas mediante análise de dados quantitativos (quantidade de sentenças de homologação de acordo) e qualitativos (cidades visitadas, entrevistas, questionários), que trazem importantes dados sobre os atos praticados e acompanhados pelos Tribunais.

O relatório Justiça em Números e demais estudos desenvolvidos arrimam análises com vistas a resolver gargalos de demandas judiciais, que impactam na gestão judiciária. Desta forma, os Tribunais podem envidar esforços em determinadas áreas e assuntos, aplicando

estratégias como o aumento de juízes, servidores ou do número de conciliadores, de acordo com a constatação do próprio Tribunal ou das orientações do CNJ.

De igual forma, pesquisadores, gestores ou estatísticos podem analisar esses dados consolidados, a fim de contribuir com a melhora da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário, garantindo o exercício da democracia, a proteção de direitos e ao desenvolvimento econômico e social do país. Para tanto, demonstra-se cada vez mais necessária a implementação de políticas públicas de desjudicialização.

Assim sendo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022), em todos os anos, analisa a atividade dos Tribunais, por meio do relatório Justiça em Números, no qual examina as Cortes Estaduais sob vários aspectos: quantidade de processos ativos, quantidade de processos que foram encerrados e baixados, despesas e receitas, estrutura, força de trabalho, índices de efetividade, produtividade e conciliação, entre outros critérios da atuação desses Tribunais.

A partir da análise desses relatórios, é possível constatar uma realidade que evidencia um sistema judiciário altamente congestionado, especialmente em função de demandas repetitivas, em alto volume, que além de financeiramente custosas, tem o efeito de muito tardar a entregar resultados eficientes à população. De igual forma, as taxas judiciárias para ingresso com uma ação, em especial nas pequenas causas, é um obstáculo ao efetivo acesso à justiça, por serem, muitas vezes, ações repetitivas e de baixa complexidade teórica sob a tutela do Estado, o que acabam por ocupar excessivo tempo para sua resolução, resultando em gastos para a estrutura e congestionamento do Judiciário.

Como já tratado, a Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê como direito fundamental a inafastabilidade da tutela jurisdicional, conforme art. 5º, inciso XXXV, garantindo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito. A norma constitucional objetiva garantir acesso à justiça para qualquer jurisdicionado.

No entanto, a busca desenfreada pelas soluções dos conflitos por meio do sistema judicial chegou a índices alarmantes. Assim, em razão da grande demanda e do elevado custo para manutenção da estrutura judicial, constata-se a necessidade de obtenção de formas alternativas de pacificação de conflitos, como mecanismo de racionalização e solução dos entraves operacionais do Sistema Judiciário.

As ferramentas utilizadas pelo Poder Judiciário, no exercício da Jurisdição não se têm demonstrado suficientes, sendo necessário avançar ainda mais na abordagem multiportas,

a fim de conferir o acesso dos cidadãos à justiça, nela incluindo a utilização de procedimentos diversificados para resolução de controvérsias, não somente limitadas à esfera judicial.

Dentre as medidas atualmente já implementadas, vale ressaltar a mediação e a conciliação como métodos eficazes para diminuir o número de litígios, com destaque para satisfação das partes, bem como de celeridade e redução de custos. De igual forma, no âmbito dos Tribunais, medidas vêm sendo pensadas e implementadas em busca do descongestionamento, a exemplo da instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, com vistas à resolução de conflitos, pela via da conciliação, bem como, desjudicialização por meio de Serventias Extrajudiciais, por intermédio de processos administrativos (CNJ, 2022). Neste último caso, alcançando a resolução de conflitos sem que seja necessário ingressar na esfera judicial.

Em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição, a desjudicialização deve ser uma opção para determinados procedimentos, não sendo uma obrigatoriedade. As serventias extrajudiciais atuam em cooperação com o Poder Judiciário no processo de desjudicialização e de prevenção de litígios, que são inerentes à atividade extrajudicial. Os notários e registradores são autorizados a prestarem os serviços de mediação, conciliação, solução e prevenção de litígios, bem como, realizarem procedimentos administrativos autorizados pela lei e normativas, sem que haja necessidade de adentrarem a esfera judicial, sendo instrumentos de pacificação social.

Portanto, diante das altas taxas de congestionamentos judiciais, morosidade, número insuficiente de pessoal e serventuários da justiça para impulsionamento das ações, sendo inevitável a busca de outros meios como forma de possibilitar o alcance da tutela adequada de direitos, a Ministra do Superior Tribunal de Justiça Nancy Andrichi, relatora no Recurso Especial n. 1.623.475/PR, manifestou-se em relação ao sistema de multiportas de acesso à justiça:

(...) Ao incentivar a desjudicialização dos conflitos e o sistema multiportas de acesso à justiça, mediante a adoção e o estímulo à solução consensual, aos métodos autocompositivos e ao uso dos mecanismos adequados de solução das controvérsias, sempre apostando na capacidade que possuem as partes de livremente convencionar e dispor sobre os seus bens, direitos e destinos do modo que melhor lhes convier (o que se reflete, inclusive no âmbito do processo, com a possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais atípicos a partir de uma cláusula geral – art. 190 do CPC/15), conclui-se que o acórdão recorrido está na contramão deste movimento e materializa uma injustificável invasividade do Poder Judiciário na esfera privada (Resp n. 1.623.475/PR. rel. min. Nancy Andrichi, J. 17.04. 2018, DJe 20.04.2018).

Como desdobramento desta abordagem que visa conter a judicialização excessiva, têm-se propagado estudos que analisam a integração do Direito com a Economia, mas não somente com vistas a reprimir demandas, mas também com novas formas de interpretações, decisões judiciais, processos administrativos e soluções legislativas (Gouvêa, 2020, n.p.).

A desjudicialização e as novas formas de resolução de litígios são vistas como meios aptos a auxiliar a sobrecarga das ações judiciais no Poder Judiciário, bem como reduzir economicamente os gastos indispensáveis à manutenção da máquina pública, além de viabilizar a celeridade processual.

Segundo Hill (2019, n.p.), a desjudicialização pode ser compreendida como um fenômeno que busca retirar a exigência da intervenção judicial na solução dos conflitos e demandas, por meio do acesso à justiça extramuros, que será alcançada perante os agentes externos do Poder Judiciário. Uma alternativa para se alcançar a pacificação social e resolução de conflitos, valendo-se de maior celeridade e menor custo, restringindo a intervenção do Estado na vida privada, ampliando o exercício da cidadania e o fortalecimento da responsabilidade social (Tartuce; Silva, 2016, n.p.).

Ainda sobre esse tema, relevantes contribuições são extraídas da análise econômica do direito, que apontam analisar o direito da autocomposição do conflito sobre a ótica econômica. Inicialmente, caso seja considerada a autocomposição pura e simples, haverá a ausência de custos na transação e composição, sendo alcançada celeridade, eficiência e vantagem econômica às partes (Tabak, 2015, n.p.).

Neste sentido, devido à premente necessidade de mudanças no âmbito das disputas e composições de conflitos, nos Estados Unidos se iniciou um movimento específico a respeito da integração do Direito e Economia, que foi denominado Análise Econômica do Direito. A partir do artigo “The Problem of Social Costs” – O problema do Custo Social, publicado pelo economista Ronald Harry Coase, aproximadamente na década de 1960, surgiu, então, a ciência da Análise Econômica do Direito (AED). Sua obra tratou do tema dos “custos da transação”, com enfoque na alocação eficiente dos custos, como forma de aliviar a estrutura e demandas do Judiciário (Gouvêa, 2020, n.p.).

A conclusão do citado trabalho se identifica como “Teorema de Coase”, que debruçou, especificamente, sobre o custo social como um problema que exige a unificação de critérios jurídicos e econômicos. Um dos pontos de maior relevância da obra de Coase foi tentar interpretar a realidade humana não somente em um viés econômico, até porque o Direito se consubstancia exatamente na aplicação da norma ao caso concreto (Gouvêa, 2020, n.p.).

Segundo o modelo econômico do Teorema de Coase, devem ser estipuladas condições ideais de negociação entre as partes litigantes, com as quais ambas saem ganhando, sem que seja necessário adicionar uma terceira parte como mediação. Ou seja, duas partes se juntam e resolvem seus problemas, sem a atuação ou intervenção de qualquer órgão governamental ou terceiro. A teoria do Teorema Coase influenciou no desenvolvimento do estudo da economia no direito, uma vez que os custos das transações passaram a desempenhar um papel relevante na avaliação das leis e políticas públicas:

Os custos de transação podem ser vistos como custos em que os agentes incorrem para poder realizar trocas em uma economia. Existem vários tipos de custos de transação em uma economia. Os mais importantes são as assimetrias informacionais, os custos de barganha, os custos legais e os custos de busca. A existência de custos de transação relevantes pode levar a economia a ficar aquém do seu potencial – revelando ineficiências importantes que, na ausência desses custos, poderiam ser eliminadas. Dessa forma, as proposições legislativas e as políticas públicas deveriam, sempre que possível, reduzir eventuais custos de transação. Um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas, portanto, é aumentar a eficiência da economia, levando a maior bem-estar (Tabak, 2015, n.p.).

Após a teoria de Coase, no ano seguinte, em 1961, Guido Calabresi, Professor italiano da Universidade de Yale, publicou a respeito do tema no artigo intitulado “Some Thoughts on Risk Distribution” (Gouvêa, 2020, n.p.). Nesse trabalho, o autor concluiu que não se deve explicar o direito em si, mas deve explicar como o direito deve ser, com o objetivo de reconstruir o sistema jurídico a partir das questões econômicas, sendo sua doutrina considerada a origem de um dos ramos da análise econômica. Como características de sua teoria, Calabresi (1961) acredita que a análise econômica é um dos métodos de estudo do direito, mas não é o único método.

Segundo Gouvêa (2020, n.p.), nessa mesma diretriz de pensamento, se inicia a segunda era do estudo da Análise Econômica do Direito, seguindo ensinamentos difundidos a partir da obra *The Economic Analysis of Law*, publicada por Richard Posner, Docente de Direito da Universidade de Chicago, em 1973, instante em que ocorreu a transição da teoria que passou a abranger o fenômeno de uma forma *lato sensu* e consolidou o arcabouço teórico da nova disciplina. Aduziu ainda, que, em particular, a economia pode colaborar formulando modelos comportamentais que contribuam para a previsibilidade e controle do comportamento humano.

É possível constatar que, ao estudar as normas, sistemas e agentes vinculados ao ordenamento jurídico, a Análise Econômica do Direito atenta-se para a razoável aplicação dos princípios e métodos econômicos. Pela relevante aplicação prática e o constante processo de evolução dos estudos, foram estruturadas diversas Escolas de pensamento, mas apesar de

diferentes interpretações, todos integram o mesmo movimento teórico. Em qualquer das correntes teóricas da Análise Econômica do Direito serão sempre trabalhados temas relacionados à alocação eficiente de recursos, variando somente a forma e o elo de comunicação entre direito e economia.

De acordo com estudo realizado por Gouvêa (2020, n.p.), a pioneira e mais difundida é a Escola de Chicago, berço, inclusive, de trabalhos como o de Richard Posner, Friedrich Hayek e Milton Friedman. É apresentada como uma teoria normativa, baseada no propósito de uma escolha de eficiência econômica que raramente é entendida. Em atenção aos métodos fornecidos pela economia neoclássica, a Escola de Chicago se propõe a descrever fenômenos jurídicos relacionados a normas, decisões judiciais, relações jurídicas e muitos outros aspectos. Contudo, desde o seu estabelecimento, a Escola reconheceu que a capacidade da ciência econômica de avaliar situações no âmbito jurídico é limitado.

Assim, é possível concluir que a relação entre a economia e o direito está no estímulo do desenvolvimento social e econômico, na melhoria dos ambientes de negócios, envidando esforços em prol do trabalho de forma a equilibrar os aspectos de equidade social e da eficiência econômica.

A análise econômica do direito pode ser verificada, no cenário jurídico atual brasileiro, por meio dos relatórios anuais produzidos pelo CNJ, em especial, do Justiça em Números. Por meio desse relatório é possível estudar e quantificar o tamanho da crise em que se encontra inserida a prestação jurisdicional, situação que vem se agravando, ano após ano, com o aumento da litigiosidade.

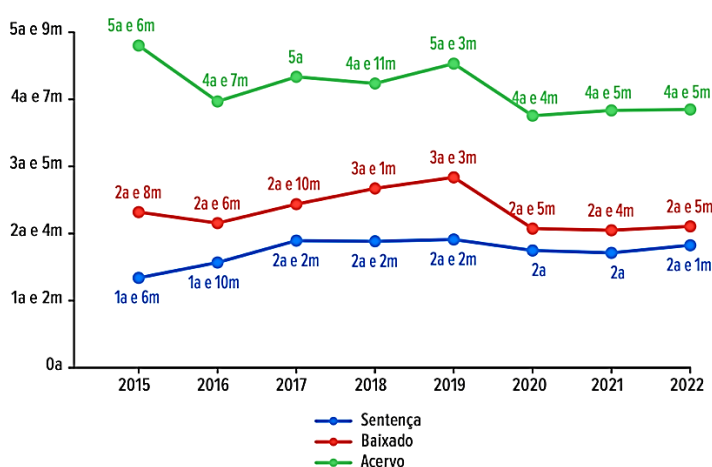
O relatório Justiça em Números é elaborado desde o ano de 2004, pelo CNJ. Como reforço às tratativas, foi promulgada a Lei n. 11.364 (Brasil, 2006), que dispôs sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça e deu outras providências, fomentando a elaboração dos relatórios, lastreados no Banco de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Eles objetivam desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira, ao realizar análises e diagnósticos ligados aos problemas estruturais e conjunturais das diversas áreas do Poder Judiciário e fornecer elementos e subsídios técnicos, a fim de formular políticas públicas judiciárias.

O Justiça em Números se consolidou como uma das principais fontes estatísticas oficiais do Poder Judiciário, desde sua criação, ao divulgar a realidade detalhada dos tribunais brasileiros, sendo essencial para subsidiar a gestão administrativa do Judiciário, por meio de

dados estruturados sobre a litigiosidade, estrutura disponível, além de indicadores, estudos e análises de dados.

Como exemplo, podem-se verificar os critérios e indicadores utilizados pelo CNJ (2023) a fim de constatar o tempo de tramitação do processo, que deve ser analisado levando-se em consideração: a) o tempo médio da inicial até a sentença; b) o tempo médio da inicial até a baixa e a duração média dos processos pendentes, como é possível verificar na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Série histórica do tempo médio de duração dos processos



Fonte: CNJ, 2023.

Extraí-se da figura e do levantamento realizado que os tempos médios decorridos entre a propositura da ação até o primeiro julgamento ou até a primeira baixa do processo, ou até a data-base de 31 de dezembro de 2022, no caso dos processos pendentes, permaneceram todos bastante estáveis no último ano. A duração média foi de 2 anos e 1 mês para os julgados; 2 anos e 5 meses para os baixados; e 4 anos e 5 meses para os pendentes.

De acordo com os estudos recentes do CNJ (2023), com a retomada dos serviços presenciais, era previsto que o Poder Judiciário tivesse tido em 2022 aumento de seus gastos, quando comparado com o ano de 2021. As despesas totais do Poder Judiciário foram de 116 bilhões de reais, o que representa um crescimento observado na ordem de 5,5% em relação ao último ano, considerando os valores reajustados pela inflação, de forma a permitir uma comparação adequada. O custo pelo serviço de Justiça por habitante também aumentou em 4,8% de 2021 para 2022, chegando ao custo de R\$ 540,06 por cidadão, e o gasto por PIB foi de 1,2%, mantendo-se no mesmo patamar do ano passado.

Ainda segundo o mesmo relatório final, o acesso à justiça aumentou em 2022 e registrou 2,9 milhões de casos novos a mais do que em 2021, o maior pico de demanda judicial de toda a série histórica compreendida entre os anos de 2009 a 2022, o que pode denotar o ingresso de ações represadas nos anos de 2020 e 2021 em razão da pandemia (CNJ, 2023). Foram 31,5 milhões processos judiciais ingressados durante o ano. O número de processos baixados também cresceu, em 3 milhões (10%), e o número de casos julgados em 2,9 milhões (10,9%).

Ainda assim, o estoque processual cresceu em 1,8 milhão de processos, finalizando o ano de 2022 com o maior número de processos em tramitação da série histórica. São ao todo 81,4 milhões processos em tramitação. Os avanços relatados fizeram com que a taxa de congestionamento atingisse 72,9%, com 1,6 ponto percentual a menos que a verificada no ano anterior, notória redução que poucas vezes foi verificada na série histórica. Aproximadamente 27% de todos os processos que tramitaram foram solucionados.

A conciliação, política permanente do CNJ desde 2006, não apresenta evolução. Em 2022, foram 12,3% de processos solucionados por conciliação, valor similar ao medido nos anos anteriores. Registra-se crescimento, contudo, na conciliação em fase de execução, que passou, ao longo dos 7 últimos anos, de 3,5% para 9,1%. Por segmento de justiça, os melhores índices de conciliação estão na fase de conhecimento da Justiça Trabalhista (37%); na execução dos Juizados Especiais Federais (JEF) (44%); e na fase de conhecimento dos juizados especiais na Justiça Estadual (16%).

O tempo de resolução de um processo físico foi em média de 7 anos e 9 meses, enquanto o processo eletrônico foi solucionado em 2 anos, ou seja, mais do triplo do tempo. Dos processos que estão em tramitação em forma física, há uma espera do jurisdicionado, em média, na escala de 10 anos e 10 meses, ao passo que, nas ações que tramitam em sistemas eletrônicos, a duração é reduzida para 3 anos e 5 meses. Os números, assim, demonstram a efetividade da política de transformação digital do Poder Judiciário e como a virtualização pode contribuir de forma significativa na celeridade e maior eficiência judicial.

Na 20ª e última Edição do Relatório Justiça em Números (CNJ, 2023), disponível neste ano, assim como nos anos anteriores e compondo uma série contínua e ininterrupta, foram sistematizados os principais resultados alcançados pelo Poder Judiciário, em uma radiografia completa que abrange informações de despesas, pessoal e dos litígios que tramitam na justiça. É possível verificar e acompanhar a produtividade e o desempenho de cada uma das 15.321 unidades judiciárias do país, com transparência e controle estatístico de seu sistema processual,

sendo constatadas as agruras e desafios existentes e enfrentados pelo Poder Judiciário, em todo o país.

Em paralelo aos Relatórios elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento à sua função constitucional de gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário, com a elaboração das políticas públicas necessárias ao melhor funcionamento da justiça, foi idealizado o relatório Cartório em Números, compilado e publicado pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR), com o intuito de realizar o levantamento de dados das serventias extrajudiciais.

Essa publicação reúne informações sobre os atos praticados, tratando-se de publicidade e transparência das serventias extrajudiciais no país, consolidando em uma publicação informações relevantes concernentes aos serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas, Tabelionatos de Notas e Tabelionatos de Protesto, sendo utilizada uma vasta relação de atos extrajudiciais que mensuram o nível de atuação dos notários e registradores brasileiros (ANOREG, 2022).

Analisando detidamente os dados compilados, pode-se destacar a atuação dos Tabelionatos de Notas, nos quais as demandas dos cidadãos são atendidas de forma mais simples, célere e com baixo custo, em comparação com as demandas levadas ao Poder Judiciário, em razão do acúmulo de processos e dos gastos adicionais, que resultam, costumeiramente, em um serviço moroso e caro ao usuário.

Diante desse contexto e como desdobramento prático desses estudos, cada vez mais novos serviços têm sido delegados à atividade notarial.

Desde 2007, quando foi instituída a Lei n. 11.441 (Brasil, 2007), que autorizou a lavratura de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais em Tabelionato, mediante escritura pública, os Cartórios de Notas de todo o Brasil já realizaram mais de 4,8 milhões de atos dessa natureza, gerando uma economia histórica ao Estado. Vale mencionar também, o crescimento de pedidos de usucapiões nos cartórios, após o Provimento 65 do CNJ (ANOREG, 2022, n.p.).

Segundo o estudo apresentado pela Justiça em Números, conduzido em 2020, pelo Conselho Nacional de Justiça, cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Isso significa dizer, que multiplicado por 4,5 milhões, o erário brasileiro economizou cerca de 10,6 bilhões de reais com a delegação desse serviço aos Cartórios de Notas (ANOREG, 2022, n.p.).

Em razão da desjudicialização desses serviços, alcançaram-se resultados favoráveis para a população, com redução do tempo médio de um ano para se divorciar no judiciário, para a possibilidade de ser feito e concluído o ato até no mesmo dia. Em igual sentido, quanto ao inventário, foi oportunizada aos usuários a chance de escolher entre o tempo médio de 15 (quinze) anos, aproximadamente, para resolução da lide, em âmbito judicial, para, nas serventias extrajudiciais, realizar-se o mesmo ato em 15 (quinze) dias, a depender das condições apresentadas (ANOREG, 2022, n.p.).

A atuação notarial nos atos da Lei n. 11.441 resultou na facilitação e otimização de tempo para o cidadão e para o Poder Judiciário, além de gerar uma economia de quase R\$ 5 (cinco) bilhões para os cofres públicos (até 2018), beneficiando mais de 8 milhões de pessoas (ANOREG, 2022, n.p.).

Assim como a atividade notarial, as demais especialidades de serviços extrajudiciais em muito tem contribuído e poderão contribuir, caso ocorra o fomento a políticas públicas direcionadas ao setor e a implementação de novas formas de desjudicialização.

Em atenção aos anseios e necessidades da sociedade, o CNJ, no uso de seu poder regulamentar e fiscalizatório dos serviços auxiliares da justiça, entre os quais se inserem as serventias extrajudiciais, segue atento e ativo, instituindo e regulamentando políticas públicas e publicando atos normativos das mais variadas espécies, como reflexo dos estudos, levantamentos, relatórios, buscando adequar a atividade extrajudicial e dela extrair o máximo de sua efetividade.

Frequentemente são admitidas e atribuídas novas funções e competências à atividade notarial e registral, seja por meio da promulgação de leis aprovadas regularmente pelo Congresso Nacional, seja por decisões judiciais com efeitos irradiantes à seara administrativa, ou da atuação normativa e regulamentadora do CNJ, entre outros.

Podem ser citados como atos publicados pelo CNJ com o intuito de instituir e regulamentar políticas públicas voltadas à atividade notarial e registral, bem como regulamentar relevantes hipóteses de desjudicialização: a instituição política institucional de Metas Nacionais do Serviço Extrajudicial no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça, nos termos do Provimento n. 79, de 8/11/2018 (CNJ, 2018); a instituição das diretrizes voltadas à acessibilidade e à inclusão de pessoas com deficiência, nos termos da Resolução n. 401, de 16/06/2021 (CNJ, 2021); a regulamentação sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos, a fim de combater o subregistro de nascimento, nos termos do Provimento Nº 13 de 03/09/2010 (CNJ, 2010), revogado e incorporado no

Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores, em razão do alcance social e os alentadores resultados do chamado “Programa Pai Presente”, nos termos do Provimento Nº 16 de 17/02/2012 (CNJ, 2012), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação da possibilidade de Desjudicialização em caso de extravio, ou danificação que impeça a leitura e o uso, no todo ou em parte, de qualquer livro do serviço extrajudicial de notas e de registro, nos termos do Provimento Nº 23 de 24/10/2012 (CNJ, 2012), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina, nos termos do Provimento Nº 28 de 05/02/2013 (CNJ, 2013), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre o registro e a averbação de descrição de área, por Oficiais de Registro de Imóveis, relativos às Glebas Públicas Federais situadas na Amazônia Legal, nos termos do Provimento Nº 33 de 03/07/2013 (CNJ, 2013), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023).

Em igual sentido, tem-se a regulamentação sobre o registro de união estável no Livro "E" do registro civil das pessoas naturais, sobre o termo declaratório de reconhecimento e dissolução de união estável lavrado perante o registro civil das pessoas naturais, sobre a alteração extrajudicial do regime de bens na união estável e sobre a conversão da união estável em casamento, nos termos do Provimento Nº 37 de 07/07/2014 (CNJ, 2014), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre a averbação de carta de sentença expedida após homologação de sentença estrangeira relativa a divórcio ou separação judicial, nos termos do Provimento Nº 51 de 22/09/2015 (CNJ, 2015), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre a averbação direta por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais da sentença estrangeira de divórcio consensual simples ou puro, no assento de casamento, independentemente de homologação judicial, nos termos do Provimento Nº 53 de 16/05/2016 (CNJ, 2016), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida, nos termos do Provimento Nº 63 de 14/11/2017 (CNJ, 2017), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); o estabelecimento de diretrizes para o procedimento da

usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis, nos termos do Provimento Nº 65 de 14/12/2017 (CNJ, 2017), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação dos procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil, nos termos do Provimento Nº 67 de 26/03/2018 (CNJ, 2018), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre abertura de matrícula e registro de terra indígena com demarcação homologada e averbação da existência de demarcação de área indígena homologada e registrada em matrículas de domínio privado incidentes em seus limites, nos termos do Provimento Nº 70 de 12/06/2018 (CNJ, 2018), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre medidas de incentivo à quitação ou à renegociação de dívidas protestadas nos tabelionatos de protesto do Brasil, nos termos do Provimento Nº 72 de 27/06/2018 (CNJ, 2018), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023).

Outra importante medida foi a regulamentação sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), nos termos do Provimento Nº 73 de 28/06/2018 (CNJ, 2018), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida para protesto e dá outras providências, nos termos do Provimento Nº 86 de 29/08/2019 (CNJ, 2019), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, previstos na Lei n. 9.613, de 03/03/1998 (CNJ, 1998), e do financiamento do terrorismo, previsto na Lei n. 13.260, de 16/03/2016 (CNJ, 2016), e dá outras providências, nos termos do Provimento Nº 88 de 01/10/2019 (CNJ, 2019), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre o envio de dados registrais, das pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, pelo Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, diretamente ou por intermédio da Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais – CRC, aos Institutos de Identificação dos Estados e do Distrito Federal, para fins exclusivos de emissão de registro geral de identidade, nos termos do Provimento Nº 104 de 09/06/2020 (CNJ, 2020), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a fixação de medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, nos termos do Provimento Nº 134 de 24/08/2022 (CNJ,

2022), revogado e incorporado no Provimento CNJ nº 149 (CNJ, 2023); a regulamentação sobre ações de caráter informativo, no âmbito do Serviço de Registro Civil das Pessoas Naturais, para melhor preparação para o casamento civil, com vistas ao acesso à justiça e cidadania, nos termos da Resolução Nº 402 de 28/06/2021 (CNJ, 2021); a normatização referente à lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa, nos termos da Resolução Nº 35 de 24/04/2007 (CNJ, 2007); a regulamentação sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, nos termos da Resolução Nº 125 de 29/11/2010 (CNJ, 2010); a regulamentação sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo, nos termos da Resolução Nº 175 de 14/05/2013 (CNJ, 2013); a regulamentação sobre o assento de nascimento de indígena no Registro Civil das Pessoas Naturais, nos termos da Resolução Conjunta Nº 3 de 19/04/2012 (CNJ, 2012); a regulamentação sobre a expedição de certidão de óbito no estabelecimento de saúde em que ocorra o falecimento, nos termos da Recomendação Nº 18 de 02/03/2015 (CNJ, 2015).

De extrema relevância também foi a recomendação aos tribunais de justiça dos Estados e do Distrito Federal sobre a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciais de solução de conflitos e cidadania (CEJUSCs), nos termos da Recomendação Nº 28 de 17/08/2018 (CNJ, 2018); a regulamentação sobre a dispensa dos Cartórios de Registro de Imóveis da anuência dos confrontantes na forma dos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei n. 6.015, de 31/12/1973 (Brasil, 1973), alterada pela Lei n. 13.838, de 04/06/2019 (Brasil, 2019), nos termos da Recomendação Nº 41 de 02/07/2019 (CNJ, 2019); a recomendação a respeito do procedimento prévio a ser observado por todos os registradores civis do País para a lavratura de registros de nascimento e passaportes, nos termos da Recomendação Nº 43 de 30/10/2019 (CNJ, 2019); a regulamentação sobre medidas preventivas para que se evitem atos de violência patrimonial ou financeira contra pessoa idosa, especialmente vulnerável no período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), no âmbito das serventias extrajudiciais e da execução dos serviços notariais, nos termos da Recomendação Nº 46 de 23/06/2020 (CNJ, 2020); a regulamentação sobre medidas preventivas para que se evitem atos de violência patrimonial ou financeira contra pessoa idosa, especialmente vulnerável, no âmbito das serventias extrajudiciais e da execução dos serviços notariais, nos termos da Recomendação Nº 47 de 12/03/2021 (CNJ, 2021).

Podem ser citados ainda o Provimento n. 62/2017 – que regulamenta Convenção da Apostila (CNJ, 2017); o Provimento n. 50/2015 – Tabela de Temporalidade de Documentos (CNJ, 2015); o Provimento n. 74/2018 – padrões mínimos de tecnologia da informação (CNJ, 2018); o Provimento n. 122, de 13 de agosto de 2021 – registro de nascimento de pessoa com sexo ignorado (CNJ, 2021); o Provimento n. 73, de 28/06/2018 – alteração de prenome e de gênero de pessoa transgênero (CNJ, 2018); o Provimento n. 16, de 17/02/2012 – investigação oficiosa de paternidade envolvendo pessoas já registradas (CNJ, 2012); o Provimento n. 63, de 14/11/2017 – modelos de peças do Registro Civil das Pessoas Naturais (CNJ, 2017); o Provimento n. 44, de 18/03/2015 – registro de regularização fundiária urbana (CNJ, 2015); o Provimento n. 82, de 03/07/2019 – lançamento no assento do filho de mudanças de nome do genitor (CNJ, 2019); o Provimento n. 89, de 18/12/2019 – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI (CNJ, 2019); o Provimento n. 109, de 14/10/2020 – a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça como Agente Regulador do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (CNJ, 2020); o Provimento n. 115, de 24/03/2021 – custeio do SREI (CNJ, 2021); o Provimento n. 124/2021 – prazo para ingresso das serventias no SREI (CNJ, 2021); o Provimento n. 107/2020 – vedação de cobrança de valores para custeio das centrais das especialidades (CNJ, 2020); o Provimento n. 14, de 29/04/2011 – obtenção de papéis de segurança unificado pelos registradores civis das pessoas naturais na Casa da Moeda (CNJ, 2011); o art. 7º, § 3º, do Provimento n. 62, de 01/11/2017 – fornecimento, pela Casa da Moeda, de papéis de segurança para apostilamento (CNJ, 2017); o Provimento n. 12, de 06/08/2010 – remessa de dados de alunos sem paternidade estabelecida (CNJ, 2010); o Provimento n. 26, de 12/12/2012 – projeto pai presente – 2012 (CNJ, 2012); o Provimento n. 140, de 22/02/2023 – programa de enfrentamento ao sub-registro (CNJ, 2023); o Provimento n. 39, de 25/07/2014 – Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB (CNJ, 2014) – com as alterações do Provimento n. 142, de 23/03/2023 (CNJ, 2023); o Provimento n. 81, de 06/12/2018 – renda mínima do registrador civil das pessoas naturais (CNJ, 2018); o Provimento n. 79/2018 – política institucional de Metas Nacional do Serviço Extrajudicial (CNJ, 2018); o Provimento n. 56, de 14/07/2016 – consulta de testamentos na CENSEC no caso de inventários judiciais e extrajudiciais (CNJ, 2016); o Provimento n. 25/2012 – Malote Digital pelas serventias extrajudiciais (CNJ, 2012); o Provimento n. 103, de 04/06/2020 – Autorização Eletrônica de Viagem para crianças e adolescentes (CNJ, 2020); e o Provimento n. 144, de 25/04/2023 – Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (CNJ, 2023).

A maior parte das medidas e políticas públicas de desjudicialização regulamentadas pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme citado anteriormente, foram objeto, em momento anterior, de previsão legislativa nacional, por meio da promulgação de leis ordinárias. Ocorre que algumas dessas medidas são reflexos dos estudos, relatórios e levantamentos realizados pelo próprio CNJ ou associações de notários e registradores, que são realizados para pensar o futuro mais adequado das medidas necessárias à melhora da atividade notarial e registral. Enquanto outras dessas medidas são reflexo de decisões judiciais com efeitos irradiantes dos Tribunais Superiores, como o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, que ao decidir ações de repercussão geral, recursos repetitivos, ações em controle concentrado, precedentes vinculantes, publicação de súmulas e súmulas vinculantes, dentre outros, ampliam os efeitos das decisões judiciais, com reflexo nos demais tribunais e juízes do Poder Judiciário, bem como a Administração Pública, levando o CNJ a regulamentar tais situações.

Em que pese terem sido listados inúmeros Provimentos, Resoluções e atos normativos do CNJ que regulamentaram hipóteses de desjudicialização já conhecidas, conforme demonstrado, como forma de reforçar a grande tendência atual de ampliação da política pública de desjudicialização e aumento da participação de notários e registradores na resolução de questões e pacificação social, pode-se citar a recentíssima Lei n. 14.711, promulgada em 30/10/2023 (Brasil, 2023).

Por meio dessa lei foram inseridas, no ordenamento jurídico pátrio, excelentes novas formas e hipóteses de desjudicialização, mediante alteração e adaptação de diversos institutos jurídicos já existentes, como também, da criação de novos institutos jurídicos. Foram introduzidas como novas formas de desjudicialização: o aprimoramento das regras de garantia; a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca; a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores; o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária; o resgate antecipado de Letra Financeira; o procedimento de proposta de solução negocial prévia ao protesto; o procedimento de proposta de solução negocial após o protesto; o procedimento de cessão de precatórios de forma extrajudicial; a autorização para tabeliães de notas prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio com órgãos públicos, entidades e empresas interessadas, respeitados o requisitos de forma previstos na Lei no 10.406, de 10/01/2002, Código Civil (Brasil, 2002). Além disso, temos também a ampliação das competências dos tabeliães de notas ao permitir: I – certificar o implemento ou a frustração de condições e outros elementos negociais, respeitada a competência própria dos tabeliães de

protesto; II – atuar como mediador ou conciliador; III – atuar como árbitro; entre outras. Alterações estas inseridas nas Leis ns. 9.514, de 20/11/1997 (Brasil, 1997); 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); 13.476, de 28/08/2017 (Brasil, 2017); 6.015, de 3/12/1973 (Lei de Registros Públicos) (Brasil, 1973); 6.766, de 19/12/1979 (Brasil, 1979); 13.105, de 16/03/2015 (Código de Processo Civil) (Brasil, 2015); 9.492, de 10/09/1997 (Brasil, 1997); 8.935, de 18/11/1994 (Brasil, 1994); 12.249, de 11/06/2010 (Brasil, 2010); 14.113, de 25/12/2020 (Brasil, 2020); 11.312, de 27/06/2006 (Brasil, 2006); 6.404, de 15/12/1976 (Brasil, 1976); e 14.382, de 27/06/2022 (Brasil, 2022). Além do o Decreto-Lei nº 911, de 01/10/1969 (Brasil, 1969); e revogação dos dispositivos dos Decretos-Lei n. 70, de 21/11/1966 (Brasil, 1966), e n. 73, de 21/11/1966 (Brasil, 1966).

Assim, com o auxílio e apoio dos Poderes Executivo e Legislativo – pensando e aprovando leis – e do Poder Judiciário, por meio da gestão administrativa e regulamentar do Conselho Nacional de Justiça, fica claro que notários e registradores em muito têm contribuído e poderão contribuir, caso ocorra o fomento a políticas públicas que incluam a participação dos delegatários, bem como ocorra a implementação de novas formas de desjudicialização.

A política pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB), por exemplo, apresenta-se como uma quebra de paradigma sem precedentes na sociedade brasileira, apta a alcançar benefícios até então não explorados, conforme será demonstrado no próximo capítulo. Essa política pública foi regulamentada pelo CNJ mediante publicação do Provimento n. 44 de 18/03/2015 (CNJ, 2015), que estabeleceu normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana, em atenção à Lei n. 6.015, de 31/12/1973 (Brasil, 1973); Lei n. 6.766, de 19/12/1979 (Brasil, 1979); Lei n. 8.212, de 24/07/1991 (Brasil, 1991); Lei 11.952, de 25/06/2009 (Brasil, 2009); Lei n. 11.977, de 07/07/2009 (Brasil, 2009); e Decreto-Lei n. 58, de 10/12/1937 (Brasil, 1937). Contudo, com o advento da Lei n. 13.465, de 11/07/2017 (Brasil, 2017), restou-se instituído no país um novo marco legal sobre a regularização fundiária rural e urbana, como se verá a seguir.

Nesse sentido, é necessário considerar que a desjudicialização e a implementação de políticas públicas voltadas ao acesso à justiça por meio das serventias extrajudiciais no Brasil intervêm e têm reflexos na Economia. Consegue-se fomentar o desempenho da atividade econômica, com foco na obtenção de um resultado favorável a baixo custo, celeridade na tramitação e na resolução de conflitos, sem perder de vista a busca pelo acesso à justiça, mas de forma extramuros, para além da atuação direta do Poder Judiciário.

CAPÍTULO 4 – O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL NO MUNICÍPIO BAIANO DE ÉRICO CARDOSO

4.1 Apontamentos sobre a regularização fundiária urbana (REURB): conceito, evolução histórica no Brasil, marco legal e características

O Direito como ciência possui o papel fundamental de promover instrumentos e formas que minimizem a formação de litígios, ou consigam resolvê-los de forma célere, segura e eficaz. Para atingir esses objetivos, é necessário que seja estabelecido um diálogo interdisciplinar do Direito com outros ramos de conhecimento e outras ciências. Assim:

Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios. Eles precisam, consequentemente, ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O 'acesso' não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica (Cappelletti; Garth, 1988, p. 13).

Dessa forma, com o objetivo de alcançar soluções justas e adequadas, estimula-se a criação de novos métodos de composição e resolução de litígios, a fim de se promover a valorização da vontade das partes ou interessados e a redução de conflitos.

Um claro exemplo de interdisciplinaridade científica indispensável ao fim a que se destina é a implementação da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB).

A regularização fundiária está regulamentada, atualmente, na Lei n. 13.465 (Brasil, 2017) e no Decreto n. 9.310 (Brasil, 2018). É conceituada, na citada lei, como o instrumento da política urbana destinado a promover medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais reservadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação (Lei n. 13.465, Brasil, 2017).

Sobre o tema, Marchi (2019, p. 26) conceitua que:

Regularização Fundiária *lato sensu* é um conceito aberto e amplo, o qual se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam à adequação e à conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto. É muito mais do que constou da Lei nº 11.977/09 e recentemente da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.310/18. Compreende o entendimento de se alcançar o mundo jurídico formal nas operações imobiliárias. Num primeiro momento tem um viés de agir conforme o ordenamento prevê. Noutro, de tentar readequar o fato à norma, quando ele se consolidou em infração a ela, visando outorgar título a quem está ou esteve, voluntária ou involuntariamente, na clandestinidade, de modo a que os ocupantes alcancem a plena dignidade humana através do direito de propriedade, entre outros.

Quando se percebeu a real importância da titulação da terra no Brasil, legislações foram adaptadas para a recepção do fenômeno social que permitiu que muitos cidadãos ficassem à margem do sistema; a Regularização Fundiária também pretende alterar este panorama, reincorporando-os. Exemplificativamente é possível citar a Lei nº 9.785/99, que incluiu os §§ 3º ao 6º no art. 26 da Lei nº 6.766/79, e depois a Lei nº 11.977/09. E este fenômeno de reincorporação ao sistema formal é extremamente positivo. A Regularização Fundiária não se aplica para fenômenos jurídicos novos, como uma invasão, pois isso representa uma ruptura da ordem jurídica, devendo receber os remédios adequados (Marchi, 2019, p. 26).

Já Patah (2018, p. 179) define a regularização fundiária como:

Um conjunto de procedimentos que visam regularizar imóveis de pessoas que vivem à margem da lei e de qualquer regularidade imobiliária, podendo significar a ausência de matrícula, a ausência de cadastro municipal, a falta de um mínimo de urbanização, a falta de regularização de transmissão de propriedade ou de título, loteamentos irregulares ou favelas.

O crescimento exacerbado de ocupações irregulares ao longo dos anos fez com que centenas de núcleos habitacionais se estabelecessem de forma precária e incorreta por todo o país. A falta de uma moradia adequada afeta diretamente a dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, uma das prioridades a ser incluída em todo plano de governo. A regularização fundiária visa reverter essa situação (Patah, 2018, p. 179).

Enquanto Amadei e Amadei (2014, p. 402) definem a regularização fundiária sob dois aspectos:

a) sob o ângulo do Direito Público (partindo da visão do poder Público, como agente ativo, direto ou indireto, da regularização), regularização fundiária é processo de intervenção pública consistente “no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 46 da Lei nº 11.977/09);

b) sob o ângulo do Direito Privado (partindo da visão do proprietário, possuidor ou ocupante, beneficiário da regularização), regularização fundiária é processo complexo de juridicização de imóveis qualificados de algum modo pela antijuridicidade ou informalidade, que pode abranger o domínio ou alguns de seus aspectos (uso, ocupação, parcelamento, construção, reforma etc.) (Amadei; Amadei, 2014, p. 402).

Já a Lei 11.977 (Brasil, 2009), norma anterior que regulamentava o tema, trazia o seguinte conceito de regularização fundiária, revelando sua complexidade, em seu art. 46:

(...) conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009).

Por todo exposto, tem-se que a regularização fundiária pode ser conceituada como sendo o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam à regularização de ocupações irregulares de imóveis, por intermédio da titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade

urbana e rural e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo certo que a regularização dominial é somente um dos aspectos e facetas da regularização fundiária, que será composta por várias outras etapas, fases e aspectos.

A regularização fundiária urbana tem seu fundamento constitucional extraído do art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que dispõe: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Já quanto ao ambiente normativo infraconstitucional, dentre todas as normativas promulgadas nos últimos anos, coloca-se em lugar destaque a Lei n. 13.465, de 11/07/2017 (Brasil, 2017), voltada à regularização fundiária urbana e rural. Essa lei foi resultado da conversão de Medida Provisória de n. 759 (Brasil, 2016), que visou dispor:

(...) sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências (Brasil, 2016).

Ou seja, por meio desta lei serão fundadas as iniciativas de políticas públicas voltadas à regulação fundiária no Brasil, tanto urbana quanto rural.

Ao longo dos anos, o Poder Público pátrio já tomou diversas iniciativas direcionadas ao aprimoramento e regulamentação do sistema de regularização fundiária brasileiro, visto que a irregularidade fundiária é uma mazela que assola nossa sociedade desde o descobrimento e fundação do Estado Brasileiro.

O problema fundiário é um dos muitos que atravança a economia do país. Não só as dimensões continentais do país, com mais de 8 milhões e 500 mil quilômetros quadrados, mas a forma como ocorreu a ocupação territorial fizeram com que o problema fundiário atingisse proporções alarmantes (Marchi, 2019, p. 15). Sobre a história da ocupação fundiária brasileira e sua regulamentação, Marchi (2016, p. 16) esclarece que:

Historicamente, é possível aferir que a ocupação irregular tanto de imóveis urbanos quanto de imóveis rurais implicou na não confirmação dos títulos de posse, a ponto de ser editada a primeira Lei de Terras do país, já pelo Imperador Dom Pedro II, em 1850, a saber, a Lei nº 601. Naquela ocasião, já se constatava que o regime jurídico era o possessório: nesse, a lei buscava regularizar a situação fundiária criando o Registro Paroquial, o qual acabou não dando certo, tendo vigorado no país como primeiro sistema cadastral até 1864. Com o advento da Lei nº 1.237 de 1864 e seu Decreto Regulamentador de 1865, transferiu-se a regularização das terras privadas, concessão de hipotecas, para os

Tabelionatos de Notas. O sistema vigente era o de títulos, de forma que a propriedade estava no contrato, situação que reinou no país até o Código Civil de 1916, ocasião em que a sistemática foi rigorosamente alterada, passando a vigorar o sistema registral de propriedade.

O Código Beviláqua aumentou ainda mais o fosso dos imóveis irregulares no país, na medida em que os títulos não estavam confirmados no registro, sendo que, a partir de 1917, sem o registro, não havia propriedade *inter vivos* (art. 530, CC/1916), à exceção da figura da usucapião (art. 550, CC/1916).

Ao longo de todo esse percurso histórico, foi possível sentir que a legislação fez aumentar mais ainda a cisão da informalidade e do desprezo à regularização de imóveis urbanos e rurais. A Lei nº 6.766/1979 foi incapaz de entender que já estava instaurado no país loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação desordenada do solo, núcleos urbanos em zonas rurais, tudo em desrespeito ao parcelamento do solo urbano.

Parece que só agora, no final da segunda década do século XXI, houve sensibilidade e verificou-se a necessidade de tentar trazer para o sistema formal, ou seja, para o sistema registral, imóveis totalmente afastados do modelo até então reinante, não só para garantir a real dignidade das pessoas, mas para fomentar o desenvolvimento econômico do país, fazendo com que o imóvel regular seja um ativo financeiro para a economia (Marchi, 2019, p. 16).

Em uma breve digressão histórica, Rocha (2023, n.p.) ressalta que a história da propriedade imobiliária no Brasil tem início em 1493 com a doação, pelo Papa Alexandre VI à Coroa Portuguesa, de parte do território do Novo Mundo que seria descoberto por Cabral em 1500.

Segundo o autor, em 1493, pela Bula “Inter Coetera”, datada de 4 de maio, o Papa Alexandre VI determinou a divisão do “Novo Mundo” – a partir de um meridiano traçado 100 léguas (mais ou menos 500 quilômetros) a oeste do arquipélago de Cabo Verde – mediante a “doação, concessão e dotação perpétua” de terras e ilhas a leste ao Rei de Portugal e a oeste aos reis de Castela e Leão (Espanha). Contudo, insatisfeitos, os portugueses negociaram com os Reis de Espanha o deslocamento do meridiano traçado para um ponto distante 370 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde, redefinindo os limites entre aqueles reinos, com o consequente alargamento territorial do domínio português, de acordo com o Tratado de Tordesilhas (Rocha, 2023, n.p.).

Assim, o nascimento da história imobiliária brasileira é anterior à “descoberta” de Pedro Álvares Cabral, e, no momento do apossamento, aquelas terras já haviam sido partilhadas e existiam, pelo menos, dois instrumentos que conferiam e definiam os limites da propriedade portuguesa no “novo mundo”.

Contudo, a história oficial da propriedade imobiliária no Brasil tem início na tarde do dia 22 de abril de 1500, quando foi avistado o cume do Monte Pascal, e na manhã seguinte quando houve o desembarque e apossamento das terras descobertas, em nome da coroa Portuguesa (Pelagali, 2018, n.p.). O registro histórico do descobrimento foi lavrado pelo

escrivão da esquadra Pero Vaz de Caminha; e, em decorrência do descobrimento e ratificando os tratados anteriormente firmados, a coroa Portuguesa tornou-se titular de todo o território descoberto, nos limites da partilha antes configurada.

Nas lições de Pelagali (2018, n.p.), a partir de 1502, o território brasileiro foi arrendado ao espanhol Fernão de Noronha, pela Coroa Portuguesa, pelos próximos 10 anos. Em 1503 Noronha iniciou sua expedição, sendo agraciado, em 1504, com a doação da primeira Capitania Hereditária do Brasil.

Sobre os próximos acontecimentos históricos relevantes, Rocha (2023, n.p.) resume que:

Com a missão de promover a colonização, além de defender e explorar a costa, Martim Afonso de Souza chegou à colônia, em 1530, com autorização expressa do Rei de Portugal para distribuir terras e conceder sesmarias que julgasse passíveis de aproveitamento, nomear tabeliães e demais oficiais de Justiça.

Em 1532, D. João III decidiu apressar a colonização e povoação do Brasil, mediante a aplicação do mesmo sistema de divisão territorial – em capitanias – que fora bem-sucedido nos Açores e na Ilha da Madeira.

Destarte, entre 1534 e 1536 D. João III repartiu o território em 14 capitanias, cada uma com 50 léguas de largura aproximadamente, da costa até o limite estabelecido pelo tratado de Tordesilhas, que foram distribuídas a 12 donatários, mediante a outorga de Carta de Doação – que representava o valor vitalício e hereditário da capitania e transmitia ao donatário a posse da terra, que podia transmiti-la também aos seus descendentes – e Carta Foral – que tratava dos tributos devidos pelos colonos, da divisão dos bens entre a Coroa e o donatário e permitia a doação de sesmarias aos cristãos dispostos a tornarem-se colonos.

Ao final, a falta de recursos e de investimentos para administrar e defender os extensos territórios das capitanias decretou o fracasso desse sistema de parcelamento territorial, que foi extinto em 1759, com o retorno das terras ao domínio pleno da coroa, passando a ser administradas pelo Governo Geral.

Ainda antes do fim das capitanias, as coroas espanhola e portuguesa assinaram o Tratado de Madri, em 13 de janeiro de 1750, redefinindo os limites instituídos pelo tratado de Tordesilhas no final do século XV que, de fato, restavam desconsiderados e desrespeitados principalmente pelo avanço das expedições bandeirantes, pelas missões jesuíticas de catequização e pela exploração econômica das terras.

Com a Proclamação da Independência, em 7 de setembro de 1822, o Brasil começou a existir como Estado e Nação, adquirindo personalidade jurídica de direito público e, como consequência jurídica, o território brasileiro – até então propriedade particular da coroa Portuguesa – passou a pertencer ao Estado – Império do Brasil – e a constituir bem público (Rocha, 2023, n.p.).

Após a Independência, entre os anos de 1822 e 1850, as terras públicas foram ocupadas sem títulos e se encontravam distribuídas da seguinte forma, segundo Rocha (2023, n.p.): (a) Terras particulares – as que estavam incorporadas ao domínio de um particular, em virtude de título legítimo; (b) Terras públicas pertencentes à Nação, às Províncias ou aos Municípios; (c) Aplicadas a algum uso público (nacional, provincial ou municipal); (d) Sujeitas à posse de particulares em virtude de concessões incursas em comisso; (e) Sujeitas à posse de

particulares, sem qualquer título, a não ser a ocupação; (f) Sob domínio útil de um particular; (g) Desocupadas, ou que não estavam em posse de ninguém.

Neste período o Brasil tinha cerca de 4,5 milhões de habitantes, sendo compostos de 800 mil índios, 1 milhão de brancos, 1,2 milhão de escravos africanos ou seus descendentes e 1,5 milhão de mulatos, pardos e mestiços. Sendo que todas essas pessoas ocupavam terras para moradia, produção agrícola, criação de animais, comércio etc., de forma que a posse e exploração dessas terras passam a agregar valor patrimonial e negocial, dando ensejo à necessidade de controle administrativo dos títulos possessórios, bem como aos ainda incipientes negócios envolvendo direitos sobre terras e empréstimos com garantia imobiliária (Rocha, 2023, n.p.).

Após esse período, em 1850, foi promulgada a Lei n. 601 (Brasil, 1850), que veio a ser a primeira lei no Brasil a dispor sobre a regularização de terrenos ocupados, que previu, em seu artigo 3º, §4º, que são terras devolutas as que não estiverem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei. O artigo 5º dessa mesma lei previu que serão legitimadas as posses mansas e pacíficas por ocupação primária ou recebidas do primeiro ocupante, desde que fossem destinadas ao cultivo e morada do posseiro.

Sobre esse marco legal, Rocha (2023, n.p.) esclarece que:

A lei 601, de 18 de setembro de 1850, foi o primeiro estatuto da terra pública, promulgado para definir as terras devolutas, punir as invasões de terras públicas e particulares e legitimar posses mansas e pacíficas, com a seguinte ementa, na escrita original:

“Dispoem sobre as terras devolutas no Imperio, e ácerca das que são possuidas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica: e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam ellas cedidas a título oneroso assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de Colonias de nacionaes, e de estrangeiros, autorisado o Governo a promover a colonisação estrangeira na fôrma que se declara.”

Foram proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra, exceto em uma zona de 10 léguas da fronteira, que seriam concedidas gratuitamente, o que equivale à extinção do poder de se conceder sesmarias, e estabelecida a pena de dois a seis meses de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do dano causado, aos que se apossarem de terras devolutas ou alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo, além de despejo, com perda de benfeitorias. Ficou garantido o domínio ao possuidor de terras, com título legítimo da aquisição do seu domínio, quer tenham sido originariamente adquiridas por posses de seus antecessores, quer por concessões de sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, qualquer que for a sua extensão.

A chamada lei de terras pode ser considerada, portanto, uma lei restritiva de acesso à terra e, não por acaso, interpretada por parte dos historiadores como integrante de um pacote de medidas que precederiam a abolição da escravatura em 1888.

Com a pressão interna e externa para dar fim à importação de pessoas negras e a conceder a liberdade aos escravos o governo imperial promoveu e estabeleceu os critérios para a regularização fundiária de ocupações sesmarias e concessões anteriormente reconhecidas, declarando devolutas todas as demais áreas territoriais,

de forma a evitar que escravos libertados ocupassem, individualmente ou em grupos – terras públicas sem os respectivos pagamentos.

Proclamada a República em 1889 e promulgada a Constituição dos “Estados Unidos do Brasil” em 1891 as terras devolutas de propriedade da União foram distribuídas aos Estados, ficando reservado o domínio apenas das terras “situadas nos limites do Império com países estrangeiros”, a chamada Faixa de Fronteira, criada pela lei 601/1850 (Rocha, 2023, n.p.).

Com a intenção de regulamentar a Lei n. 601 (Brasil, 1850), foi aprovado o Decreto n. 1318, em 30/01/1854 (Brasil, 1854), ocasião em que foi instituída a prática que ficou conhecida como registro do vigário ou paroquial, de efeitos meramente declaratórios, utilizado para diferenciar o domínio particular do domínio público (Pelagali, 2018, n.p.). Por meio desse registro, os vigários ficaram encarregados de receber as declarações para registro das terras, dentro das suas Freguesias, de acordo com as declarações e pagamento prestados pelos interessados.

Como demonstrado, até este momento histórico, o regime jurídico brasileiro era o possessório, mas que foi objeto de uma tentativa de regularização, por meio do Registro Paroquial, o qual acabou não dando certo, tendo vigorado no país como primeiro sistema cadastral até 1864 (Marchi, 2019, p. 15).

Por outro giro, a fim de atender aos interesses econômicos, dar escoamento às garantias negociais, atender aos interesses dos detentores do capital e conferir regularidade aos empréstimos com garantia fundada em direitos imobiliários, o Registro Hipotecário foi criado pela Lei Orçamentária 317, de 21/10/1843 (Brasil, 1843), regulamentada pelo decreto 482, de 1846 (Brasil, 1846) (Kumpel, 2021, p. 251).

Esse Decreto regulamentar foi um dos primeiros a normatizar a atividade registral de imóveis no Brasil, sendo considerado, para alguns, o marco de criação da Serventia de Registro Imobiliário, ao estabelecer normas para o registro das hipotecas (IRIB, 2023). Contudo, em momento algum, nessa legislação, houve menção à necessidade do registro da hipoteca como essencial para constituir o direito real, ou seja, tratou-se do registro da garantia real, mas não do direito real em si, sendo assim, o registro da hipoteca não era constitutivo do direito real.

Mais tarde, com a promulgação da lei 1.237, de 24/09/1864 (Brasil, 1864), regulamentada pelo Decreto 3.453 de 1865 (Brasil, 1865), bem como pelo Decreto 169-A de 19/01/1890 (Brasil, 1890) e Decreto n. 370/1890 (Brasil, 1890), fica instituído que o registro do título era fator gerador de oponibilidade a terceiros de um direito já constituído entre as partes no contrato, e, embora não contivesse um dispositivo expresso de que a propriedade se

transmitia pelo contrato, essa legislação deixava mais clara a utilização do sistema do título (Kumpel, 2021, p. 252).

Kumpel (2021, p. 252) esclarece que, com o advento desta nova legislação, fica claro o efeito do registro do contrato no Registro de Imóveis, semelhante ao do sistema de transmissão português (do título), qual seja a sua oponibilidade *erga omnes*. Ressalta ainda que, nesse modelo proposto, a transmissão da propriedade já havia ocorrido com o contrato e, assim, o registro objetivava fins diversos da constituição dessa transferência, ou seja, o registro da transmissão fazia com que os efeitos do título se operassem perante terceiros, mas a transferência da propriedade em si já havia ocorrido.

Assim, a função registral dos imóveis, com o objetivo de transcrever aquisições imobiliárias e inscrever ônus reais, instituiu-se, no Brasil, pela Lei 1.237, de 24/09/1864 (Brasil, 1864), regulamentada pelo Dec. 3.453, de 26/04/1865 (Brasil, 1865). Dessa forma, é possível constatar que o instituto do crédito precedeu à titulação da propriedade, a inscrição da hipoteca antecedeu a transcrição do imóvel, que só veio a ser instituída com a Lei 1.237, que transformou o Registro de Hipotecas em “Registro Geral”, sendo essa a norma que deu origem e precedeu ao Registro de Imóveis (Kumpel, 2021, p. 253), contudo, o efetivo exercício da atividade foi transferido ao Tabelião de Notas, à época, conforme art. 7º, § 3º, da Lei 1.237 (Brasil, 1864).

Já com o advento do Código Civil de 1916, promulgado pela Lei n. 3.071, em 01/01/1916 (Brasil, 1916), houve um rompimento com o sistema de transmissão do título, sendo adotado, a partir dessa ocasião, o sistema do título e modo. Kumpel (2021, p. 253) esclarece que o projeto foi proposto por Clovis Bevilacqua, que entendia ser o sistema do título inapropriado por sua inconsequência, na medida em que se atribuía ao contrato o condão de transmitir a propriedade, mas não de gerar efeitos oponíveis a terceiros, e por ir de encontro com a característica e princípio do próprio direito real que seria, justamente, a oponibilidade *erga omnes*.

Sobre a relevante distinção entre o sistema do título, que vigorou no início do sistema registral brasileiro, e o sistema do título e modo, que o sucedeu e entrou em vigor a partir do Código Civil de 1916 e segue até a atualidade, no Código Civil de 2002, Lei n. 10.406 (Brasil, 2002), Kumpel define que:

O sistema de transmissão da propriedade imobiliária que vigora no Brasil atualmente é o do título e modo, pelo qual a transferência dos imóveis se efetiva, em regra, com o registro do contrato realizado entre as partes na serventia extrajudicial de Registro de Imóveis.

No entanto, até o início do século XX, vigorava no Brasil o sistema de transmissão do título, semelhante ao modelo português. Pelo sistema do título, a propriedade se

transferia pelo próprio contrato, não sendo necessário o registro para constituí-la; o registro, na verdade, tinha outros objetivos, tais como o de dar oponibilidade *erga omnes* ao direito real, mas não o de efetivar sua transferência.

O sistema do título e modo somente foi instituído no país pelo Código Civil de 1916, no art. 530, 1, o qual passou a determinar, justamente, que a propriedade imobiliária seria adquirida pela “transcrição do título de transferência no registro do imóvel”. Tal dispositivo equipara-se ao atual art. 1.245, *caput*, do Código Civil de 2002, o qual determina que a propriedade entre vivos se transfere “mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”. Ambos os dispositivos deixam clara a adoção do sistema de transmissão do título e modo para a propriedade imobiliária, ao determinar expressamente que a aquisição do bem depende do registro na serventia extrajudicial. Quando da vigência do sistema do título, não havia dispositivos expressos que facilitassem a determinação do sistema, tais como os dos Códigos Civis. Além disso, a legislação esparsa sobre a transmissão da propriedade também dificultava sua identificação. Contudo, é possível reconhecer o sistema do título em algumas normas abaixo elencadas.

(...)

A doutrina não estava satisfeita com a função atribuída ao registro de imóveis e acreditava que o sistema do título não era lógico. Não sendo o registro obrigatório, não havia como se garantir que todos os particulares que realizassem um negócio jurídico de transferência da propriedade iriam promovê-lo. A principal preocupação, assim, era de que o Registro de Imóveis não dava segurança à população quanto à verdadeira situação do imóvel, e podia até induzi-la a erro e propiciar para fraudes daqueles que se aproveitariam das informações não atualizadas contidas no repositório.

Assim, C. BEVILÁQUA incorporou ao Código Civil de 1916 a necessidade da transcrição do título para a efetivação da transmissão da propriedade, promovendo a substituição do sistema do título português pelo sistema do título e modo, com bases germânicas, acreditando que estava incorporando ao Ordenamento brasileiro a melhor opinião da doutrina e uma solução à alegada ilogicidade do sistema.

De certo modo, concorda-se com o argumento apresentado por esses juristas de que não há lógica em manter um sistema em que existe uma “propriedade relativa”. Não há sentido em se criar uma propriedade *inter partes* que vale somente entre o vendedor e o comprador, desvirtuando, de fato, a característica do direito real de oponibilidade *erga omnes*.

Essa divisão dos efeitos da propriedade pode gerar uma série de problemas e inseguranças desnecessárias, que seriam facilmente resolvidas com a adoção do princípio da tradição (propriedade só se transmite com o registro) ou, minimamente, com o estabelecimento de que seria apto a gerar tanto a oponibilidade *inter partes* quanto a *erga omnes*.

(...)

O que se quer demonstrar é que a adoção do princípio da tradição, estabelecendo a transmissão da propriedade pelo registro, pode evitar uma série de problemas e ilogicidade da existência de uma propriedade *inter partes* que pode deixar de existir por um registro superveniente do mesmo direito em nome de um terceiro.

Além disso, também se concorda com Clóvis Beviláqua e os demais juristas citados que tem muito mais sentido o registro ser pressuposto da realidade do imóvel, proporcionando mais segurança a terceiros e possibilitando que eles conheçam a real situação do imóvel sobre o qual tenham algum interesse.

O grande problema foi a quebra de uma tradição dominial de mais de trezentos anos (sistema do título para o do título e modo) sem que a população e a quase totalidade dos juristas se dessem conta (Kumpel, 2021, p. 255/256).

No que tange à história da regularização fundiária, como visto, após o descobrimento do Brasil, o primeiro diploma legal no Brasil a dispor sobre a regularização de terrenos ocupados foi a Lei das Terras Devolutas (Lei n. 601, Brasil, 1850), contudo, por ser

restritiva de acesso à terra foi interpretada, por parte dos historiadores, como integrante de um pacote de medidas que precederiam a abolição da escravidão em 1888 (Rocha, 2023).

Após, foi promulgado o Decreto-lei n. 58 (Brasil, 1937), que dispôs sobre os loteamentos, contudo, nada tratou sobre a regularização fundiária. Em igual sentido, o Decreto-lei n. 271 (Brasil, 1967), que dispôs sobre loteamentos urbanos, mas não fez qualquer referência aos terrenos ocupados.

Assim, somente mais de cem anos após a primeira tentativa sobre regularização fundiária, o legislador brasileiro voltou a tratar do tema, com a Lei n. 6.766 (Brasil, 1979), nos artigos 37 a 49. Contudo, os citados artigos tratam mais da regularização dos parcelamentos do solo, ou seja, dos loteamentos.

Assim, há de se ressaltar que, enquanto a Lei nº 601/1850 (Brasil, 1850) instituiu a legitimação de posse dos ocupantes, a Lei nº 6.766 (Brasil, 1979) focou na regularização dos loteamentos implantados com base em um projeto organizado em lotes e comercializados por seu proprietário ou por quem assim tenha se apresentado. Não houve a instituição de uma política para regularização das comunidades, bairros e vilas clandestinos ou irregulares, formados de forma aleatória e desorganizada ao longo dos anos.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n. 10.257 (Brasil, 2001), no artigo 2º, inciso XIV, prevê como diretriz geral de política urbana a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Há também a regularização fundiária de interesse social em Terras da União, da Lei n. 11.481 (Brasil, 2007) e no âmbito da Amazônia Legal, na Lei n. 11.952 (Brasil, 2009).

Já a Lei n. 11.977 (Brasil, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, estabeleceu um complexo procedimento de regularização fundiária dos chamados assentamentos urbanos.

Essa lei foi substituída pela atual Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), que passou a denominar os terrenos ocupados ilegalmente e em situação de irregularidade como “núcleo urbano informal consolidado”, para fins de incidência e aplicação da lei. Já quanto aos imóveis rurais, a lei atual modificou regras do Programa Nacional de Reforma Agrária, alterou o financiamento para a aquisição de imóveis rurais, criou condições para a regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia legal, entre tantas outras medidas.

Já quanto à regularização de imóveis urbanos, além da reurbanização, criou regras mais ágeis para a legitimação de posse e legitimação fundiária, disciplinou o direito de laje, normatizou o condomínio de lotes, que na prática já existia, bem como o loteamento de acesso controlado, de forma a transformar as situações reais em situações legais, buscando trazer para a regularidade registral situações de irregularidade e informalidade.

Inicialmente, a regularização fundiária urbana se desenvolve em duas etapas, quais sejam, a regularização da situação do imóvel-base e, em seguida, concessão da titularização para as pessoas que ocupem as respectivas unidades. Quanto ao procedimento em si, antes de deferir o título, devem ser saneados eventuais empecilhos à abertura da matrícula e ao posterior registro do título a ser apresentado, dentro do respeito ao devido procedimento previsto em Lei e no Decreto regulamentador, sob pena de ineficácia da regularização fundiária promovida.

Na vigência da lei anterior, o procedimento de regularização fundiária urbana tramitava perante o registro de imóveis. Contudo, na nova sistemática, todo o procedimento deverá tramitar perante o Município no qual se encontra situado o núcleo urbano que deverá ser regularizado, segundo previsto no art. 30 da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017). Todo o procedimento, como a avaliação de classificação de modalidade, legitimidade da pessoa de pedir e o próprio julgamento da viabilidade do pedido, tramitará perante a municipalidade, a qual julgará ao final o procedimento e concederá, atendidos os requisitos específicos de cada caso, o título necessário para o registro da aquisição da propriedade dos imóveis aos ocupantes.

Sob a égide da nova legislação, o procedimento fundamenta-se em três importantes pilares: (1) é voltado somente para núcleo urbano informal consolidado; (2) o assentamento deve possuir uso e características urbanas; e (3) envolve medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas. Sendo que pode ser utilizado na regularização de loteamentos, desmembramentos, desdobros, condomínios de casas, condomínios de lotes, conjuntos habitacionais e bairros irregulares, ocupados ilegalmente ou invadidos, em violação à legislação penal.

Contudo, é possível extrair da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017) que não deve ser adotada a regularização fundiária urbana quando: (a) o núcleo urbano informal consolidado estiver situado em unidade de conservação de proteção integral; (b) o núcleo urbano informal estiver situado em área de risco, insuscetível de eliminação, correção ou administração do risco na parcela por ele afetada; (c) existir decisão judicial específica que impeça a análise, a aprovação e o registro da regularização; e (d) for terreno público, classificado como REURB-E, ocupado após 22 de dezembro de 2016.

Não sendo hipótese de vedação à utilização do procedimento, nas lições de Kuster (2021, p. 22), o critério fundamental e essencial para enquadramento na hipótese legal de utilização dos procedimentos instituídos na lei é que a área seja “qualificada” e “declarada” pelo Município como “núcleo urbano informal consolidado”. A regularização de assentamentos urbanos, com atividades de moradia, comércio, serviços, indústria, recreação e lazer, é de competência privativa do Município. Enquanto a regularização de assentamentos rurais, destinados à agricultura, pecuária, extrativismo e agroindústria, é de competência privativa da União, com participação subsidiária dos Estados, que poderá também colaborar mediante a celebração de convênio para assessoria, repasse de recursos públicos ou aprovação ambiental, quando for o caso.

O fiel cumprimento do procedimento, alcançando a tão almejada dignidade da pessoa humana e o respeito à ordem pública somente serão alcançados de modo completo se a regularização envolver um conjunto de medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas que transformem o assentamento irregular em um bairro, região ou empreendimento que seja atendido por abastecimento de água, fornecimento de energia domiciliar, drenagem de águas públicas, esgotamento sanitário e equipamentos comunitários (Lei n. 13.465, Brasil, 2017).

A mera abertura de matrículas individuais com o reconhecimento dos direitos reais dos ocupantes não é suficiente para atender aos objetivos e finalidades da Lei n. 13.465. A regularização fundiária deve ser integral, completa, envolvendo todas as áreas previstas na lei como essenciais ao seu cumprimento, sendo de competência do Município a promoção do licenciamento urbanístico do núcleo urbano informal consolidado. Ou seja, cabe ao Município a aprovação da regularização fundiária, com eventual participação subsidiária do Estado e da União. O licenciamento é atividade fim da Administração Pública, não sendo permitida pela lei a terceirização a particulares, empresas e associações do procedimento administrativo de análise e aprovação.

4.2 Procedimento administrativo: benefícios e obstáculos à efetiva implementação da regularização fundiária urbana (REURB)

A política de regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, valendo-se de normas e atuação que podem envolver todos os entes estatais, dada a complexidade procedimental.

É uma política pública que envolve normas de competência privativa da União, tais como direito civil e registros públicos, normas de competência comum entre os entes da

federação, como no caso de proteção do meio ambiente, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e a integração social dos desfavorecidos. Envolve ainda normas de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, como de direito urbanístico e normas de competência dos Municípios, por meio de normas que versem sobre interesse local e a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

De acordo com o art. 21, incisos XX e XXI, e art. 24, I, § 12, ambos da Constituição Federal (Brasil, 1988), compete à União editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e os planos urbanísticos macrorregionais, ou seja, a competência legislativa da União é para estabelecer “normas gerais” sobre Direito Urbanístico.

Cabe aos Estados dispor sobre “normas urbanísticas regionais” que regulamentem a ordenação do território estadual, suplementares às normas gerais estabelecidas pela União, conforme art. 24, inciso I, § 22, da Constituição Federal (Brasil, 1988), bem como sobre o plano urbanístico estadual de ordenação do território do Estado e os planos urbanísticos regionais de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área.

Já aos Municípios fica reservada a “política de desenvolvimento urbano”, visando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, promover o “adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor, conforme determina o artigo 30, inciso VIII, e o artigo 182, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988). É uma competência originária municipal, uma vez que se trata de competência própria que vem do texto constitucional.

As normas urbanísticas municipais são as mais comuns hodiernamente, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Desta forma, as competências da União e dos Estados esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes, por sua vez, tenham que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelos Estados (Marchi, 2019, p. 85).

De forma semelhante, compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, conforme art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Assim, a União tem competência para estabelecer

“normas gerais”, e visando à regulamentação dessas normas gerais, os Municípios podem editar “normas específicas”, com regulamentos administrativos, dando efetividade à sua competência de “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Por outro lado, há setores urbanísticos em que a competência para atuar é comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como no caso da proteção de obras de valor histórico, artístico e cultural e dos monumentos, paisagens notáveis e sítios arqueológicos, como também na proteção do meio ambiente e no combate à poluição, conforme art. 23, III, IV e VI, e art. 225, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Nessas hipóteses, a Constituição reservou à União competência para normas gerais, enquanto aos Estados e Distrito Federal a legislação suplementar. Já quanto aos Municípios tem-se uma atuação legislativa suplementar da legislação federal e estadual, com aplicação do disposto no art. 30, II e IX, da Constituição Federal (Brasil, 1988), que declara caber ao Município promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizatória federal e estadual.

Assim, é possível constatar que a complexidade da política e a natureza das matérias envolvidas na regularização fundiária urbana exigem, portanto, uma análise aprofundada e minuciosa das normas gerais aplicáveis à espécie, sob pena de a lei federal avançar sobre assuntos de outras esferas de poder.

Especificamente quanto à Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), é possível constatar a presença de diversos assuntos e áreas regulamentadas pela norma. Por exemplo, ao regulamentar sobre a regularização fundiária urbana, a lei declara, no exercício de uma competência concorrente, instituir normas gerais e procedimentos aplicáveis no território nacional (art. 9º, *caput*), resguardando aos poderes públicos a formulação e o desenvolvimento no espaço urbano das políticas de suas competências (art. 9º, §1º). Houve também o exercício da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, ao ser instituído o novo direito real de laje (art. 55). Igual competência foi exercida ao tratar minuciosamente sobre procedimentos aplicáveis aos serviços de registro imobiliário, no exercício da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos.

A política de regularização fundiária urbana incide sobre os aspectos subjetivo e objetivo da propriedade, buscando ao mesmo tempo incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e estabilizar os vínculos de apropriação subjetiva da coisa por meio da titulação de seus ocupantes (Sabino, 2022, p. 22).

Essa complexidade é extraída do conceito previsto no art. 9º, *caput*, da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), uma vez que a diretriz geral (incorporação dos núcleos urbanos informais) incide

sobre matéria concreta da legislação urbanística municipal (ordenamento territorial urbano), ou seja, a estrutura normativa da regularização fundiária funde-se em diretrizes gerais formuladas pela lei nacional, apoia-se em instrumentos de intervenção instituídos também pela lei nacional, mas incide sobre relações jurídicas locais, adaptadas pelo conteúdo da política de desenvolvimento urbano dos Municípios.

Constata-se que o programa de regularização fundiária trazido pela lei tem seu mérito, visto que almeja legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento e moradia, cumprindo a função social da propriedade e conferindo segurança jurídica, retirando-os das margens da urbanização.

A regularização fundiária urbana (REURB) desponta como uma poderosa ferramenta do direito urbanístico brasileiro, apto a contornar a incapacidade do Estado de ordenar a expansão das cidades ao longo das últimas décadas e as omissões e falhas dos órgãos públicos na gestão do espaço urbano, almejando oferecer utilidades mínimas de garantia da dignidade humana, sobretudo a moradia adequada (Serra, 2020, p. 358).

Sobre o público-alvo que pode ser beneficiado pela REURB, Marchi (2019, p. 92/93) destaca que:

Segundo Censo organizado pelo IBGE, em 2010, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas e, mais de dez por cento desse total, concentrado no rio de Janeiro. Em Belém, a situação se revelou ainda pior, já que 54,5% da população vivia em favelas em 2010. Em Salvador, esse número perfazia 33,1% da população; 23% em São Luís e 22,9% em Recife. Não há dúvidas de que os dados só fizeram aumentar ao longo dos últimos anos, sobretudo com a impactante crise financeira que atingiu, com mais força, os estados federados e as populações vulneráveis economicamente.

Apesar disso, engana-se quem confunde ocupações irregulares e regularização fundiária urbana com população carente. A preocupação legislativa, teórica e prática com a regularização tem aumentado, pois as ocupações irregulares ou clandestinas de áreas públicas e privadas, além de resultarem de necessidades sociais prementes, também são praticadas pelas classes média e alta, bem como por agentes econômicos de diferentes setores. Conquanto um elevado volume dessas ocupações decorra do desespero de boa parte da população brasileira, desprovida de condições financeiras mínimas para acessar espaços de moradia digna e mantê-los, não se pode perder de vista que parcela das ocupações desponta como estratégia maliciosa de certos grupos sociais e econômicos privilegiados, que as emprega com o objetivo de se enriquecer indevidamente por meio da apropriação ilícita de bens públicos ou privados fora de processos regulares de parcelamento e de aquisição de posse ou propriedade.

Por envolver áreas urbanas tão distintas, ora pertencentes a particulares, ora a pessoas jurídicas de direito público, e por misturar movimentos e interesses tão diferentes, desde os mais legítimos de garantir moradia digna até o mais condenáveis de se apropriar injustificadamente do patrimônio alheio em desrespeito a políticas públicas, o instituto da regularização urbana configura uma ferramenta inevitavelmente complexa.

Em sentido amplo, trata-se de processo multifacetado, conduzido por diferentes instâncias, que visa a delimitar áreas sob ocupação irregular, organizar e viabilizar titulação dos ocupantes e prover o espaço atingido com as infraestruturas, utilidades e serviços necessários à garantia do direito à cidade. Nos termos do art. 9º, caput da

Lei n. 13.465, o processo de Reurb abarca não apenas medidas jurídicas destinadas à titulação da posse ou da propriedade, senão também ações urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e suas funções essenciais.

Na prática, esse conceito amplo se desdobra em diferentes modalidades processuais de regularização, cada qual assentada sobre diferentes instrumentos jurídicos para viabilizar a titulação, garantindo aos ocupantes posse ou propriedade, sempre a variar conforme a natureza jurídica do bem. Levando em conta essa multiplicidade, mas sem o objetivo de aprofundá-la, esse artigo objetiva demonstrar quais são em geral as etapas de regularização, com destaque para a esfera do processo administrativo.

Essa análise é importante por uma série de razões, a começar pela recente edição da Lei n. 13.465/2017, que substituiu grande parte da primeira lei nacional brasileira de regularização urbana, a conhecida Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. Ao fazê-lo, o diploma legal vigente buscou tornar mais eficiente o processo de regularização, sobretudo por meio de redução de exigências e do deslocamento de atribuições de regularização para o âmbito do processo administrativo municipal em detrimento das antigas tarefas desempenhadas com primazia no plano registral. Ao mesmo tempo, essas mudanças trouxeram novas dúvidas que, em alguns casos, parecem colocar em dúvida a promoção de mais racionalidade e efetividade na política de regularização.

Adverta-se, porém, que as determinações da Lei n. 13.465 configuram normas gerais nos termos do art. 24, I da Constituição da República. Como normas gerais, ou melhor, nacionais, Estados e Municípios poderão complementá-las com normas mais detalhadas (Marchi, 2019, p. 92/93).

Como visto, a regularização consiste em um processo complexo, já que depende da somatória de esforços de um conjunto de participantes que o conduza e de uma pluralidade de medidas interdisciplinares e de decisões para desenvolvê-lo e concluí-lo com êxito. São essenciais ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que podem atingir populações carentes ou abastadas, alojadas em áreas privadas, públicas ou não tituladas, a demonstrar a amplitude e alcance das medidas possíveis.

Essa complexidade está diretamente relacionada aos numerosos objetivos visados pela regularização que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo necessário, de acordo com o art. 10 da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017):

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (Brasil, 2017).

Em cumprimento desses objetivos gerais é que se deve descrever, examinar e desenvolver o processo de regularização fundiária urbana, lastreado nas normas gerais previstas na Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), de aplicabilidade nacional, sujeitas a detalhamento por Estados e Municípios, nos limites de suas competências urbanísticas (Sabino, 2022, p. 24).

Nas lições de Marchi (2019, p. 99), esse processo complexo pode ser dividido em duas grandes fases. A primeira fase, voltada à abertura e delimitação, inicia-se a partir de requerimento de pessoas legitimadas previstas na lei, por meio do qual o Município inaugura e executa processo administrativo com os objetivos de: classificar o tipo de ocupação; verificar a natureza e a situação da área ocupada; delimitá-la espacial e subjetivamente; notificar e ouvir terceiros interessados; examinar os projetos técnicos de regularização; e, ao final, expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), desde que cumpridos todos os requisitos legais. Esse processo administrativo inicial é concentrado na esfera municipal, mas com participação de outros entes da federação, de forma cooperativa e complementar.

Já a segunda fase, voltada ao registro, titulação e conclusão, inicia-se a partir da expedição da CRF, por meio da qual o cartório de Registro de Imóveis competente tomará as medidas necessárias para o registro do título que conferirá aos ocupantes alguma espécie de direito real sobre o espaço urbano regularizado.

É importante ressaltar, contudo, que a REURB não se restringe somente à titulação, sendo imprescindível que se inclua na regularização, em sentido amplo, uma fase de adequação urbanística, social e ambiental da área ocupada, a fim de serem instaladas e disponibilizadas para população as infraestruturas, os serviços e, por conseguinte, as comodidades essenciais à vida digna na cidade.

Essas medidas de adequação e regularização do núcleo urbano não são apenas de responsabilidade dos Municípios, mas sim de todos os entes da federação, como fica explícito no art. 9º, *caput*, e art. 10, ambos da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), devendo ser custeadas, de acordo com a modalidade de REURB, pelo Poder Público ou pelos beneficiários.

Indo além, segundo o art. 36, § 3º, do mesmo diploma legal, essas medidas e obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, poderão ser executadas antes, durante ou depois do processo de titulação, sendo considerados, pela lei, no § 1º, como infraestrutura essencial, os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais. (Brasil, 2017).

As duas supracitadas fases procedimentais mencionadas serão utilizadas nas duas modalidades regularização que a legislação previu, a saber: (i) a REURB de Interesse Social (REURB-S), que se aplica a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal, independentemente de instituição prévia de Zona de Interesse Social (ZEIS) sobre o local; e (ii) a REURB de Interesse Específico (REURB-E), incidente sobre todos os outros espaços irregulares ou clandestinos de modo residual.

De acordo com o art. 13, § 5º, da Lei, a definição da modalidade não afeta as fases, mas sim “visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação de obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais”. E essas consequências, resultantes da definição da modalidade em cada caso, observam-se em vários dispositivos da lei.

Como exemplo, pode-se citar o art. 16, que determina que na REURB-E, no que se refere às obrigações pela adequação da área, a aquisição, pelo ocupante, de direitos reais sobre bens públicos ficará “condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio (...)”. Em igual sentido, o art. 33, parágrafo único, incisos II e III, determina que os destinatários das áreas de REURB-E deverão contratar e custear a elaboração do projeto de regularização, permitido o custeio opcional pelo Município, mediante a posterior cobrança dos beneficiários.

Por outro giro, os custos do projeto de REURB-S serão arcados pelo Poder Público, mesmo que se trate de área de ocupação privada (art. 33, parágrafo único, I). Em igual sentido, instalação da infraestrutura essencial nessas áreas sociais será igualmente custeada pelo Poder Público (art. 37), ao contrário do que ocorre na REURB-E (art. 38).

Ainda quanto a gratuidades, o art. 13, § 1º, lista uma série de atos registrais que deverão ser praticados sem qualquer custo, caso o ocupante beneficiário seja enquadrado na modalidade da REURB-S. A lei ainda permite que o registro do projeto de regularização e a constituição de direito real sobre bem público em nome dos beneficiários sejam feitos em um único ato (art. 17).

Há diferença no uso de certos instrumentos previstos na lei, em caso de enquadramento de uma modalidade ou outra, conforme o art. 15 da Lei. Um exemplo é quanto à aplicação da legitimação fundiária, criada pelo novo diploma, que difere da legitimação da posse, ao permitir a aquisição de direito real de propriedade pelo ocupante desde que respeitadas algumas condições.

Em especial para a REURB-S, a nova forma de legitimação exige do beneficiário o cumprimento de requisitos específicos, como não ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural e não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade. Indo além, caso a ocupação vise fins não residenciais, a legitimação dependerá de reconhecimento do interesse público pela Administração (art. 23, § 1º).

Não obstante as diferenças apontadas, a escolha, classificação e enquadramento da modalidade de REURB não afeta o rol dos legitimados que podem requerê-la. Segundo o art. 14, da Lei, poderão requerer a REURB:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público. (Brasil, 2017).

Sobre os sujeitos que podem deflagrar o procedimento, Patah (2018, p. 183) conclui que, nesse aspecto, a nova lei andou bem ao ampliar bastante a lista de legitimados, nela incluindo todos os entes da federação, inclusive as entidades da Administração Indireta; os próprios beneficiários da regularização, de modo individual ou coletivo, inclusive por meio de entidades do terceiro setor, como OSCIP ou OS; os proprietários do imóvel ocupado, bem como loteadores e incorporadores, sem prejuízo de sua responsabilidade direta ou de seus sucessores, nas esferas administrativa, civil e penal, por terem dado causa à ocupação irregular; a defensoria pública em representação dos hipossuficientes e o Ministério Público em qualquer caso.

A fim de trazer efetividade à norma, o art. 15 da Lei prevê que poderão ser empregados, no âmbito da REURB, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; usucapião; desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei 10.406,

de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei 10.257, de 10/07/2001 (Brasil, 2001); a desapropriação por interesse social, nos termos do inc. IV do art. 2º da Lei 4.132, de 10/09/1962 (Brasil, 1962); o direito de preempção, nos termos do inc. I do art. 26 da Lei 10.257, de 10/07/2001 (Brasil, 2001); a transferência do direito de construir, nos termos do inc. III do art. 35 da Lei 10.257, de 10/07/2001 (Brasil, 2001); a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei 6.766, de 19/12/1979 (Brasil, 1979); a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inc. I do art. 17 da Lei 8.666, de 21/07/1993 (Brasil, 1993); a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.

Levando em consideração a classificação que divide o procedimento da REURB em duas fases, sendo a primeira o processo administrativo municipal e a segunda o processo registral, é relevante fazer uma breve análise dos atos que os compõem, a fim de alcançar uma melhor compreensão sobre o assunto.

No âmbito do processo administrativo municipal, vários são os atos e medidas necessários para a correta tramitação e exitosa conclusão da regularização fundiária em qualquer de suas duas modalidades, quais sejam, REURB-E e REURB-S. Essa sequência de atos está basicamente sistematizada no art. 28 da Lei, ao determinar que a REURB obedecerá às seguintes fases:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (Brasil, 2017).

Assim, é possível dividir os citados incisos entre as etapas de (i) abertura do processo, (ii) classificação da área, (iii) notificação, (iv) elaboração e exame do projeto de regularização e (v) decisão final pela Municipalidade.

No que tange à abertura do processo administrativo, a Lei atribui a competência ao Município em que se situa a área dependente de regularização (art. 32, *caput*). Neste sentido, é necessário que um dos legitimados do art. 14 (entes públicos ou particulares) apresente requerimento escrito.

Vale destacar que, conforme o art. 31, § 8º, aos ocupantes de áreas públicas fica garantido, como efeito do processamento da REURB, o direito de permanecer nas unidades imobiliárias, mantendo-se a situação de fato existente até a decisão do final arquivamento do procedimento, não sendo cabível tentativa de reintegração de posse por parte do Ente, durante a tramitação.

Após ser apresentado o requerimento de início da REURB, deverá o órgão local competente decidir quanto ao recebimento ou não do pedido. Caso a decisão seja denegatória do processamento, esta deverá fundamentar os motivos fáticos e jurídicos que levaram à decisão. De igual forma, deve conter a indicação das providências que deverão ser adotadas pelo requerente a fim de contornar os impedimentos apontados, quando passíveis de correção, conforme art. 32, parágrafo único, da Lei.

Quanto à fase de Classificação, após ser aceito o requerimento, deverá o Município tomar as providências necessárias para classificar a modalidade de regularização, dentre as possíveis, como REURB-S ou REURB-E. Integra essa fase também o levantamento dos títulos, matrículas e transcrições envolvendo a área, bem como a vistoria do imóvel e área objeto da regularização.

Essa classificação ficará sob responsabilidade da União ou do Estado, nos casos em que a REURB for por eles instaurada, conforme art. 30, § 1º, da Lei. Quando envolver imóveis do Estado, os atos serão geridos pela Secretaria de Habitação ou outra equivalente, enquanto caso envolva a União a competência será da Secretaria de Patrimônio da União. Em qualquer das hipóteses, conforme art. 29 da Lei, são permitidos ajustes quanto ao exercício das competências entre os Entes, que poderão celebrar convênios ou outros instrumentos aptos a viabilizar o trabalho conjunto e cooperativo em prol da execução exitosa da política pública proposta.

Por fim, é importante ressaltar que, em caso de ausência de manifestação e inércia por parte do Poder Público quanto à classificação, ocorrerá a automática fixação da modalidade indicada pelo requerente legitimado, com o prosseguimento do processo administrativo. Contudo, é permitido que o Município proceda a posterior reclassificação, baseado em estudo técnico que a justifique.

Dessa forma, se o requerimento indicar uma REURB-S e o Município não se manifestar, a modalidade será, em razão do efeito positivo da omissão do Poder Público, aceita para todos os fins legais, inclusive incidindo os reflexos atinentes à gratuidade em relação a custas e emolumentos registraes. Caso constatado algum prejuízo, em razão da reclassificação, estes deverão ser assumidos pelo ente ou agente público que incorreu na omissão, uma vez que não cumpriu seu dever de classificação no momento adequado, sendo aplicadas, se cabível, eventuais sanções voltadas à responsabilidade civil.

Quanto à fase de Notificação, segundo o art. 31, § 1º, da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), integra o procedimento a necessidade de notificação de proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes, terceiros interessados ou daqueles que constem do registro de imóveis como titulares de domínio, para que, se assim desejarem, apresentem impugnação ao requerimento de regularização no prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação, tanto em caso de imóvel público quanto privado.

Semelhante exigência é prevista em caso de imóveis públicos municipais, caso em que a notificação se dirigirá a confinantes e a terceiros interessados (art. 31, § 2º). Contudo, conforme art. 31, § 9º, a notificação será dispensada em qualquer situação, caso já tenham sido adotados os procedimentos de demarcação urbanística.

A Lei prevê, de forma detalhada, as exigências necessárias relacionadas a essa importante fase do procedimento, contudo, devido a sua complexidade e, eventual, desafiadora logística a depender da quantidade de envolvidos, pode-se chegar a efetivos entraves à conclusão do procedimento, em razão de uma busca incessante, por exemplo, por proprietários ou confinantes. Especificamente a respeito dos proprietários ou confinantes, a Lei prevê a notificação por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição imobiliária, quando poderia ter se valido de outras formas mais céleres. Contudo, o art. 31, § 4º, determina que se considerará efetuada a notificação “quando comprovada a entrega nesse endereço”. Em igual sentido, o legislador também tentou minimizar entraves resultantes da notificação, ao estipular a possibilidade de notificação por edital, caso o proprietário e os confinantes não forem encontrados ou quando houver recusa da notificação por qualquer motivo, conforme art. 31, § 5º, da Lei.

A fim de assegurar o resultado útil do procedimento, a Lei também previu o efeito positivo para o silêncio dos notificados, já que é comum a omissão e silêncio dos interessados. Ocorre o silêncio proposital de órgãos públicos, dos particulares, sejam proprietários,

confinantes, possuidores, intervenientes, entre outros, valendo-se da omissão como técnica de engavetamento e inviabilização do pedido dos requerentes.

Em contraponto a essa prática, a legislação transformou juridicamente o silêncio em concordância e fez isso não somente em relação ao Município (quanto à classificação do tipo de REURB), mas também em relação aos notificados, consignando que a ausência de manifestação expressa no prazo não prorrogável de trinta dias será equivalente à concordância com a proposta de regularização, conforme art. 31, §6º, da Lei.

É possível constatar que há três possíveis atitudes para o notificado, após a notificação: (i) manifestar expressa concordância com o requerimento de regularização; (ii) manifestar concordância tácita, como consequência do efeito positivo do silêncio; e (iii) manifestar discordância expressa com a proposta de regularização, apresentando impugnação no procedimento. Neste último caso, ou seja, sendo apresentada impugnação do requerimento, conforme art. 31, §3º, da Lei, deve ser empregado meio extrajudicial de solução de conflitos, com o objetivo de tentar uma solução célere para o impasse, evitando-se o prolongamento da questão, que adviria da judicialização imediata. Para esse fim, buscando a solução de maneira mais célere, o art. 34 da Lei autoriza os Municípios a utilizarem de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, criadas no âmbito da administração local ou mediante celebração de acordos de cooperação com os Tribunais de Justiça estaduais, que terão competência para dirimir conflitos e intermediar impasses relacionados à REURB, por meio da solução consensual, se possível.

Ato do Poder Executivo Municipal estabelecerá as regras de composição e funcionamento das citadas Câmaras, sendo que, havendo consenso entre as partes, o acordo firmado possibilitará o prosseguimento do procedimento e finalização da REURB, caso seja somente esta a pendência. Os procedimentos de mediação e conciliação poderão ser instaurados de ofício ou por provocação das partes, no procedimento, sendo que a instauração suspenderá os prazos administrativos e evitará a prescrição.

Segundo o art. 57, § 6º, da Lei anterior que tratada sobre o tema, qual seja, Lei n. 11.977 (Brasil, 2009), as tentativas de conciliação ocorriam no âmbito do Registro de Imóveis, sob a presidência do Oficial Registrador, com eventual recurso a ser encaminhado ao Juiz Corregedor, mas, pelo novo diploma legal, atualmente esses atos integram a competência da Municipalidade que presidir o procedimento.

Após ser delimitada e classificada a área objeto da regularização, com a fixação da modalidade de REURB, a parte interessada deverá elaborar e depositar, perante o órgão

competente, o projeto de regularização fundiária, conforme exigências constantes nos art. 35 e 36 da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017).

De acordo com os citados art. 35 e 36, dentre outras exigências, o projeto de regularização incluirá um projeto de urbanização, que indicará as áreas ocupadas, o sistema viário e as unidades imobiliárias existentes e projetadas; as unidades imobiliárias a serem regularizadas; as quadras e suas subdivisões, quando cabível; os logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos; as medidas de adequação para correção de desconformidades; as obras de infraestrutura essencial e outros elementos definidos pela legislação local. Nesse projeto urbanístico, acessório do projeto de regularização, a infraestrutura essencial abrangerá por expressa determinação legal o sistema de abastecimento de água potável, o sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, a rede de energia elétrica, as soluções de drenagem, bem como outros equipamentos definidos pela legislação municipal.

Ainda segundo o art. 36, § 4º da Lei, o projeto deverá ainda respeitar os parâmetros estabelecidos pelos Municípios no tocante aos desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços que serão realizados. Conforme o art. 39 da Lei, a aprovação ainda dependerá de estudos técnicos que verifiquem a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos, caso se constate que o núcleo a ser regularizado ou parte dele se encontre em área de risco geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei. Sem referidas medidas de contenção ou eliminação, a regularização não poderá ser aprovada e o Município deverá proceder à realocação dos ocupantes, caso seja hipótese de REURB-S.

Caso sejam alcançados e cumpridos todos os requisitos previstos em lei para finalização do procedimento, inclusive quanto à prevenção e mitigação de riscos de desastres, o processo administrativo no Município será finalizado, com a prática do ato administrativo de aprovação e consequente expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Segundo o art. 40 da Lei, o ato de pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da REURB deverá: (i) indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; (ii) aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e (iii) identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

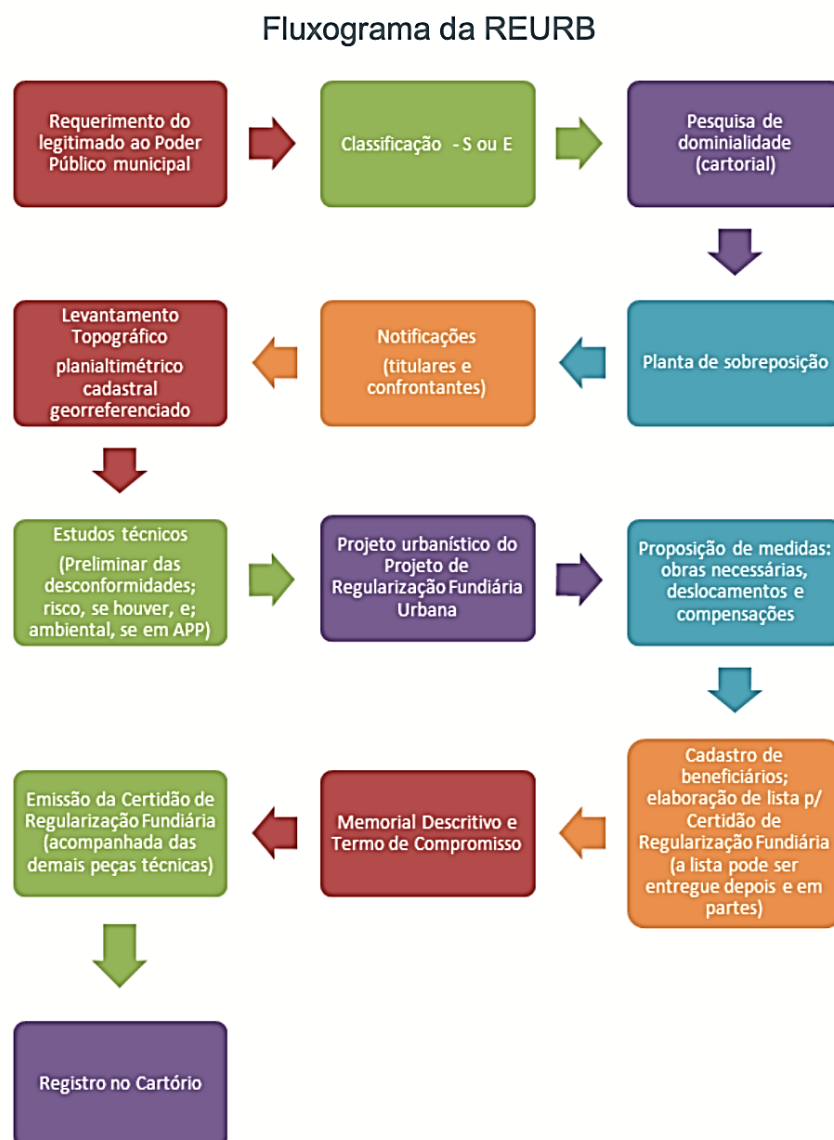
Já a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que é o ato administrativo de aprovação da regularização e que deverá acompanhar o projeto aprovado, deverá conter, no

mínimo, o nome do núcleo urbano regularizado, a localização, a modalidade da regularização, as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma, a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver, a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação, tudo de acordo com o art. 41 da Lei.

Em suma, na decisão final, o Município desempenhará um papel essencial na consecução e efetivo êxito no procedimento, uma vez que definirá as medidas necessárias para que a reurbanização garanta aos ocupantes um verdadeiro direito às funções sociais da cidade e seus elementos básicos para a garantia do bem-estar humano.

Sobre as principais fases integrantes do procedimento de REURB, a Figura 2 ilustra sucintamente seus pontos principais.

Figura 2 – Fluxograma da REURB



Fonte:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

Uma vez aprovado requerimento e expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), o procedimento de regularização fundiária ainda não estará concluído. Concluída a primeira fase do procedimento administrativo, dentro do órgão municipal processante, deverão ser encaminhados os documentos necessários ao Cartório de Registro de Imóveis competente, a fim de ser iniciada a segunda fase do procedimento, que consiste no procedimento de registro imobiliário.

Sobre o procedimento registral, o art. 42 da Lei determina que o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório

de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. Contudo, em caso de recusa do registro, o Oficial do Cartório do Registro de Imóveis deverá expedir nota devolutiva fundamentada, na qual indicará os motivos da recusa e formulará exigências nos termos dessa Lei.

No caso da REURB abranger imóveis situados em mais de uma circunscrição imobiliária, o procedimento será conduzido por cada um dos Oficiais dos Registros de Imóveis competentes. Mais especificamente, quando os imóveis regularizados estiverem situados na divisa das circunscrições imobiliárias, as novas matrículas das unidades imobiliárias serão de competência do oficial do cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição estiver situada a maior porção da unidade imobiliária regularizada.

De acordo com o art. 44 da Lei, o Oficial do Registro de Imóveis possui o prazo de 15 dias, contados da prenotação, para emitir nota devolutiva ou praticar os atos de registro. O prazo previsto para tramitação do processo registral, do protocolo ao fim, deverá durar 60 dias, prorrogável por igual período.

Em linhas gerais, a Lei estabelece regras comuns atinentes a ambas as modalidades de REURB, enquanto prevê, em complementação, regras específicas e mais benéficas em favor dos beneficiários, em caso de enquadramento como REURB-S. Pode-se destacar que: (i) o registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados; (ii) o registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); (iii) qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará o seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente; (iv) segundo estabelece o art. 44, § 6º, o Oficial de Registro fica dispensado de providenciar a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados, caso tenham sido notificados no âmbito do processo administrativo municipal; e (v) havendo necessidade de notificações complementares, o Oficial de Registro de Imóveis as emitirá de forma simplificada, contendo os dados de identificação do núcleo urbano a ser regularizado, sem a anexação de plantas, projetos, memoriais ou outros documentos, convidando o notificado a comparecer à sede da serventia para tomar conhecimento da CRF, com a advertência de que o não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro e a perda de eventual direito que o notificado seja titular sobre o imóvel objeto da REURB.

Indo além, há regras especiais para a REURB-S, visto que o legislador visou contornar a barreira financeira que os custos do processo registral poderiam impor ao êxito da política de regularização fundiária urbana. Desta forma, restaram estipuladas previsões diferenciadas de cobrança de custas e emolumentos, a depender da modalidade escolhida e enquadrada de processo de regularização.

Para os beneficiários da CRF relativa a áreas em REURB-S, será garantida a isenção de custas e emolumentos registraes, em relação aos seguintes atos, dentre outros: o primeiro registro da REURB-S, o registro da legitimação fundiária e da legitimação da posse e o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada. Indo além, a Lei estende a gratuidade para atos futuros relacionados ao uso social do bem, como a primeira averbação de construção residencial no limite máximo de 70 metros quadrados e o primeiro registro de direito real de laje, conforme art. 14, § 1º, da Lei.

Há outros benefícios previstos somente para REURB-S, como previsto no art. 17 da Lei, ao ficar determinado que, quando atingir área pública, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público que promove a regularização. Assim, será encaminhado ao Cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes beneficiados e as respectivas qualificações, com indicação das unidades, tornando-se dispensável a apresentação de título individualizado ao Cartório e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

4.3 Impactos da implementação da regularização fundiária urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município de Érico Cardoso (BA)

A Comarca de Paramirim (BA) está localizada na região sudoeste da Bahia e é formada pelos Municípios de Paramirim, Caturama, Érico Cardoso e Rio do Pires, sendo que a Sede do Poder Judiciário local permanece instalada fisicamente no Município de Paramirim.

De acordo com dados do IBGE 2022, esses Municípios estão localizados na microrregião de Livramento do Brumado, na mesorregião Centro Sul do Estado da Bahia, que é o quarto estado mais populoso da Federação Brasileira, com 14.136.417 pessoas, ficando atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro em população. Além disso, o território baiano equivale a 6,64% do brasileiro, dividido em 417 Municípios, sendo Salvador a sua capital.

De acordo com o Sistema de Informações do Patrimônio Cultural da Bahia (SIPAC), do Governo do Estado da Bahia, os Municípios que compõe a Comarca de Paramirim (BA) fazem parte do Território da Bacia do Paramirim, que é composto por 9 Municípios e possui uma área de 10.146,32 Km². Limita-se com os Territórios Velho Chico, Sertão Produtivo e Chapada Diamantina. Segundo os dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE), a população totaliza 163.705 habitantes, representando 1,16% da população estadual, com densidade demográfica de 16,13 hab/km².

O Território da Bacia do Paramirim insere-se no Bioma Caatinga e caracteriza-se pelo clima semiárido. É banhado pelos Rios Paramirim e Santo Onofre. Destaca-se na região a Área de Proteção Ambiental Serra do Barbado. Quanto às rodovias, apenas a BA-156 corta a região e desempenha um papel importante ao ligar o Território à BR-242 e à BR-430.

A ausência de grandes polos explica-se pelo baixo dinamismo dos Municípios, que desenvolveram basicamente atividades agrícolas e comerciais. A atividade agrícola se baseia na agricultura de subsistência e na produção de algodão, banana e cana-de-açúcar. Na atividade pecuária, a criação de bovinos, suínos e frangos se destacam. Na indústria predominam empresas do segmento mineral voltadas para a lapidação de mármore e granitos, pedras de revestimento e extração de barita nos Municípios de Macaúbas e Rio do Pires, e uma mina de chumbo implantada em Boquirá. Na região podem ser encontrados ainda minerais como o titânio, talco, quartzo, ouro, manganês, ferro, cobre e ametista, embora não sejam explorados (IPAC, 2023).

Segundo dados do IBGE, de acordo com o censo 2022, a Comarca de Paramirim (BA) assiste uma população total de 50.293 pessoas, sendo integrada por 20.351 pessoas do Município de Paramirim, 8.841 pessoas do Município de Caturama, 10.604 pessoas do Município de Érico Cardoso e 10.497 pessoas do Município de Rio do Pires.

A Comarca é de Entrância Intermediária e integra a 2ª Região de Organização Judiciária do Poder Judiciário do Estado da Bahia, na qual podem servir 2 (dois) Juizes, sendo que um deles terá competência para os feitos Criminais, inclusive os do Júri, de Execuções Penais e da Infância e da Juventude, enquanto ao outro caberá a competência da Vara Cível, para processar as causas relativas às Relações de Consumo, Cíveis e Comerciais, da Fazenda Pública e de Registros Públicos, cada qual com seu respectivo Juizado Especial, conforme art. 156, da Lei Estadual n. 10.845 (Bahia, 2007), que dispõe sobre a Organização e Divisão Judiciária do Estado da Bahia, a administração e o funcionamento da Justiça e seus serviços auxiliares.

Assim como a competência jurisdicional, as Serventias Extrajudiciais localizadas na Sede da Comarca de Paramirim, em especial, o Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas, de Títulos e Documentos, e das Pessoas Jurídicas da Sede Comarca de Paramirim (BA), localizado no Município de Paramirim (BA), detém as atribuições registras em todos os Municípios integrantes, dentro de sua respectiva área de atuação e função.

Desta forma, especificamente quanto à política pública de regularização fundiária urbana (REURB), a primeira fase, consistente no processo administrativo municipal, deverá tramitar no respectivo Município interessado, no qual esteja localizado o núcleo urbano informal, ou seja, no Município de Paramirim, Caturama, Érico Cardoso ou Rio do Pires.

Já a tramitação da segunda fase, relacionada ao procedimento registral, ocorrerá no Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas, de Títulos e Documentos, e das Pessoas Jurídicas da Sede Comarca de Paramirim (BA), caso a REURB tenha relação com os Municípios de Paramirim, Caturama, Érico Cardoso ou Rio do Pires, que integram a Comarca de Paramirim (BA).

Após apresentação do panorama geográfico, econômico e social dos Municípios integrantes da Comarca de Paramirim (BA), e seu aspecto no desenvolvimento socioeconômico, faz-se necessário demonstrar os resultados obtidos a partir da Pesquisa de Campo realizada em função deste trabalho, com os Gestores Públicos em atuação na Prefeitura de Érico Cardoso, um dos quatro Municípios da Comarca de Paramirim (BA), como também no Cartório de Registro de Imóveis da Sede da Comarca de Paramirim, com atribuição para processamento e registro da regularização imobiliária dos citados Municípios.

Os questionamentos estão indicados no anexo 1 e foram elaborados para entrevistas, por escrito, a serem respondidas pelo Prefeito, Secretário Municipal, funcionário do Setor de Patrimônio, Infraestrutura e Tributos Municipal, componente de Comissão de Regularização Fundiária local, ou outro integrante do Poder Público Municipal que possuísse conhecimento e acesso aos dados a serem informados, do período compreendido entre os meses de junho até outubro do ano de 2023.

Contudo, em que pese terem sido os questionários apresentados aos gestores integrantes dos quatro Municípios que compõe a Comarca de Paramirim (BA), somente o representante do Município baiano de Érico Cardoso apresentou respostas completas sobre os dados perquiridos.

Por essa razão, a pesquisa quantitativa deste trabalho passou a concentrar esforços e refletir sobre impactos da implementação da regularização fundiária urbana (REURB) e seus

reflexos no desenvolvimento econômico e regional na Comarca de Paramirim-BA, mas com foco especial no Município baiano de Érico Cardoso, conforme dados apresentados para avaliação metodológica.

Especificamente quanto ao Município de Érico Cardoso (BA), no Sistema SIDRA (IBGE, 2022), constam os seguintes dados de localização: Grande Região – Nordeste; Unidade da Federação – Bahia; Região Geográfica Intermediária – Vitória da Conquista; Região Geográfica Imediata – Brumado; Mesorregião Geográfica – Centro Sul Baiana; Microrregião Geográfica – Livramento do Brumado; Região Rural – Centro Sub-regional de Guanambi; Área de Atuação da SUDENE – Área de Atuação da SUDENE; Área de Atuação da SUDENE de Unidade da Federação – Área de Atuação da SUDENE da Bahia; Semiárido – Semiárido; Semiárido de Unidade da Federação – Semiárido da Bahia; Território de Identidade – Bacia do Paramirim; Capital/não capital de Unidade da Federação – Não capital de Unidade da Federação; estando posicionada geograficamente conforme Figura 3 abaixo:

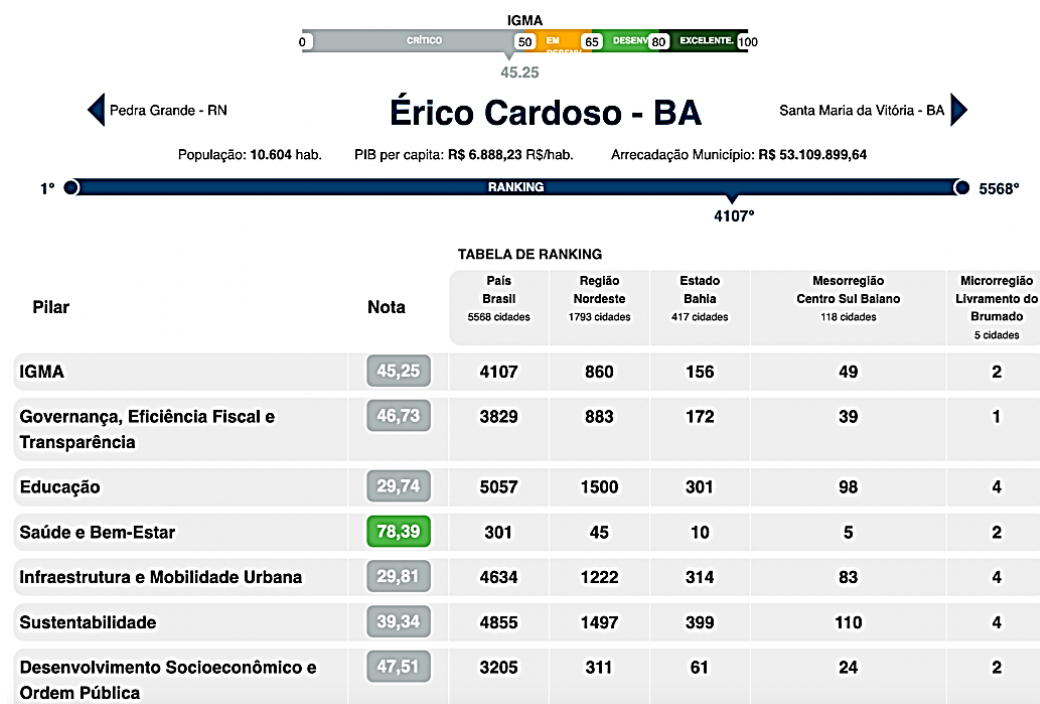
Figura 3 – Localização do Município baiano de Érico Cardoso



Fonte:
https://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%89rico_Cardoso#/media/Ficheiro:Bahia_Municip_EricoCardoso.svg

Conforme dados constantes do Instituto Aquila, empresa especializada em consultoria e gestão, em atividade no mercado há mais de 20 anos, e que criou o Índice de Gestão Municipal Aquila (IGMA), voltado à análise da realidade dos Municípios brasileiros e incentivo à melhoria, o Município baiano de Érico Cardoso foi classificado de acordo como demonstrado na Figura 4.

Figura 4 – Análise e classificação do Município baiano de Érico Cardoso no Índice IGMA



Fonte: <https://igma.aquila.com.br/cidades/2577>, acesso em 15/11/2023.

Extraí-se que, segundo os vetores da pesquisa, que avaliaram Governança, Eficiência Fiscal e Transparência, Educação, Saúde e Bem-Estar, Infraestrutura e Mobilidade Urbana, Sustentabilidade e Desenvolvimento Socioeconômico e Ordem Pública, o Município de Érico Cardoso obteve nota total 45,25, de um referencial que quantifica de 0 até 100, sendo 100 a melhor nota possível. Essa nota posicionou o Município em 4.107º, dentre os 5.568 Municípios brasileiros, distante das primeiras e melhores classificações.

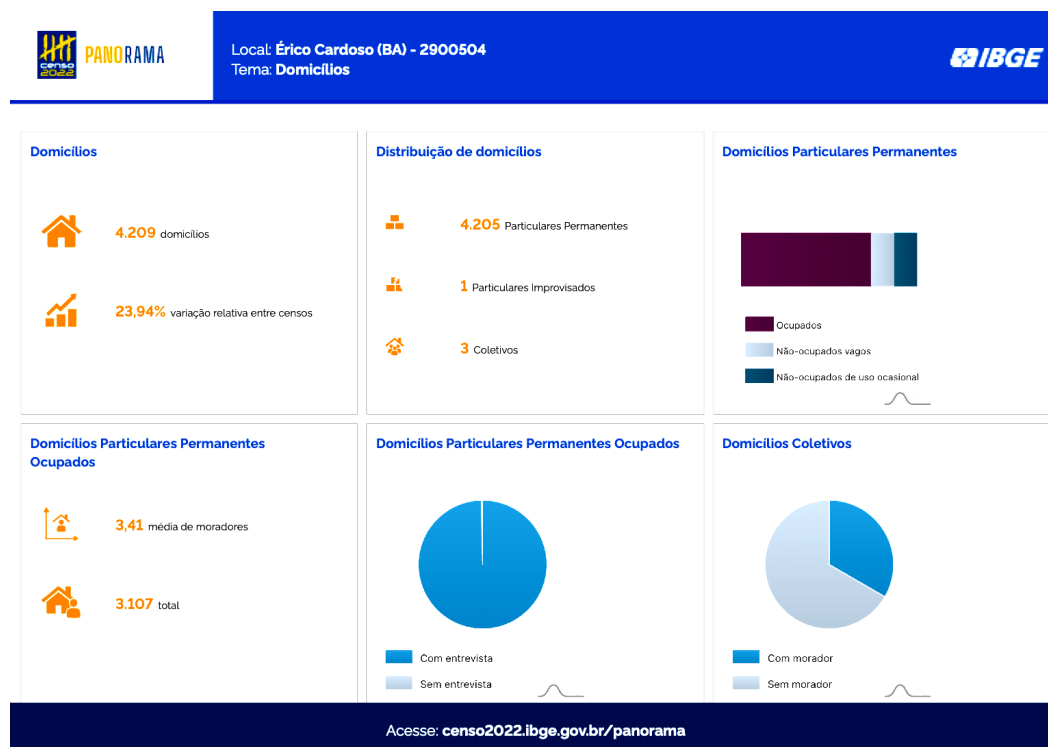
Quanto à gestão do território do Município baiano de Érico Cardoso, consta no Sistema do IBGE (2022) que este possui uma área territorial total de 735,249 km². Quando comparado com os outros 5570 Municípios existentes no Brasil, ocupa a posição 1.837º; já no Estado da Bahia, entre os 417 municípios do Estado, ocupa a posição 214º; enquanto na região geográfica imediata, entre os 12 Municípios, ocupa a 6ª posição.

Da citada área total, o Município possuía área urbanizada, em 2019, de 1,84 km², com esgotamento sanitário adequado, em 2010, de 0,8 %; arborização de vias públicas, em 2010 de 68,5 %; urbanização de vias públicas, em 2010, de 15,2 %; e, população exposta ao risco ambiental, em 2010, sem dados divulgados. Por fim, apresentou um PIB *per capita*, em 2020, de R\$ 6.888,23 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, de 0,584. Possui uma população residente, em 2022, de 10.604 pessoas, com densidade demográfica de 14,42 hab/km². Escolarização de 6 a 14 anos de 98,8%, em 2010; e mortalidade infantil de 27,78 óbitos por mil nascidos vivos, em 2020.

Em Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE, no ano de 2017, consta que, no Município de Érico Cardoso, existem 2.361 ligações de unidades de abastecimento de água, com uma rede de distribuição de água com extensão total de 16 km, contudo, com esgotamento sanitário por rede coletora inexistente, no Município.

No dia 28 de junho de 2023, foram divulgados os primeiros resultados do Censo 2022, referentes à população e domicílios de todo Brasil. Quanto ao Município de Érico Cardoso, foram divulgados os seguintes dados, conforme Figura 5 a seguir:

Figura 5 – Resultados do Censo 2022 referente ao Município baiano de Érico Cardoso



Fonte: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html>, acesso em 15/11/2023.

No tema “domicílios”, o Censo revelou a existência de 4.209 domicílios no Município de Érico Cardoso, entretanto, sem fazer distinção entre imóveis urbanos e rurais, como também sem fazer distinção se estes imóveis denominados “domicílios” se referem exclusivamente a imóveis utilizados como moradia ou se nesse número estariam incluídos outros imóveis de usos diversos.

Caso se refira somente a imóveis utilizados como moradia, o número de 4.209 unidades imobiliárias, conforme divulgado, representará somente uma fração do todo, uma vez que, para além dos imóveis utilizados como moradia/domicílio na zona urbana e rural, há imóveis que são utilizados para fins comerciais, para fins industriais, para prestações de serviços; há espaços públicos, como praças, parques, ruas, avenidas, entre outros; há edificações e prédios públicos, como escolas, hospitais, sedes de órgãos públicos; há igrejas, agremiações, associações, entre outros; como também há terrenos baldios, sem edificações ou construções; há imóveis somente murados ou cercados; há com construções inacabadas, com construções finalizadas, mas não liberadas à usabilidade, sendo que qualquer destes podem ser de domínio público, domínio privado, ou de propriedade desconhecida ou inexistente.

Contudo, apesar de expressamente não esclarecer, pela leitura dos demais indicadores, é possível concluir que “domicílio” pode e deve ser interpretado como sinônimo de imóvel de moradia.

Ainda conforme a pesquisa, destes 4.209 domicílios existentes no Município de Érico Cardoso, 3.107 (73,9%) estão ocupados, 557 (13,2%) são não ocupados vagos, e 541 (12,9%) são não ocupados de uso ocasional. Nos domicílios ocupados a média é de 3,41 moradores por domicílio.

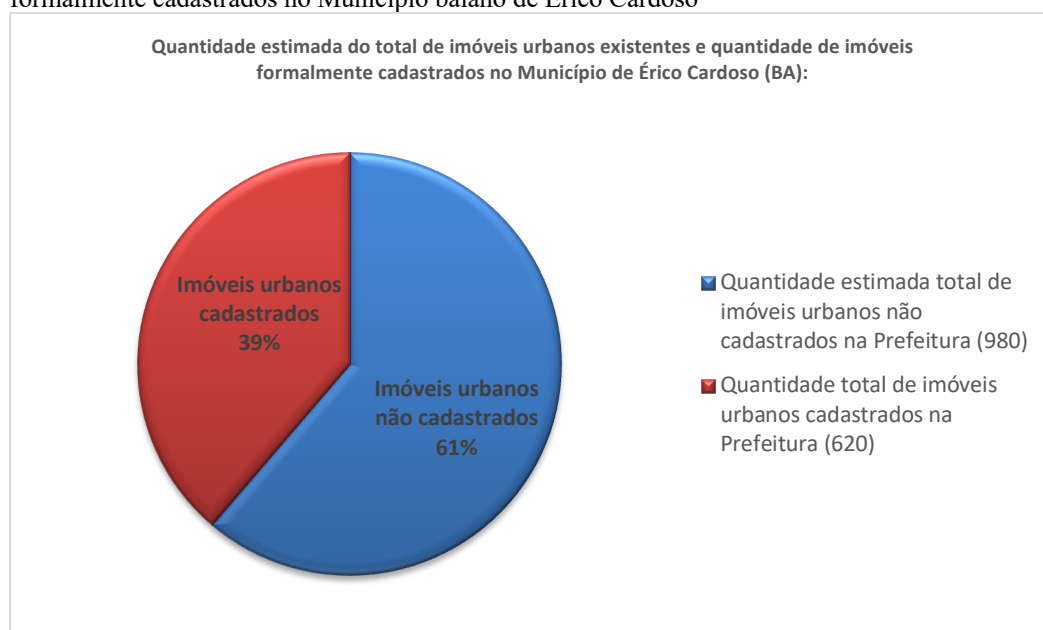
Assim, visando obter dados quantitativos relativos aos impactos da implementação da regularização fundiária urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município de Érico Cardoso (BA), foram apresentados os questionamentos que estão indicados no anexo 1, em entrevista, por meio dos quais foram feitas indagações aos Gestores do Poder Público do Município de Érico Cardoso (BA).

Inicialmente, vale ressaltar que, de acordo com as respostas apresentadas em entrevista, não há, em andamento ou concluída, nenhuma política pública de regularização fundiária urbana no Município de Érico Cardoso (BA). Contudo, há interesse, por parte da Administração Pública local, em iniciar, assim que possível, a REURB no Município, em razão das vantagens advindas de sua implementação.

Segundo informações apresentadas, não é do conhecimento do Poder Público Municipal a quantidade total de imóveis urbanos e rurais existentes no Município, públicos ou particulares, ou seja, não souberam precisar a soma total de imóveis urbanos e rurais, regulares e irregulares, públicos e particulares, na zona urbana e rural do Município. De igual forma, não há na Prefeitura dados estatísticos relacionados à quantidade total dos imóveis rurais existentes no Município de Érico Cardoso (BA).

Já quanto à quantidade total de imóveis urbanos existentes no Município de Érico Cardoso (BA), os quais poderão ser objeto da regularização fundiária urbana, caso necessário, foi estimada, pela Prefeitura, a existência de cerca de 1.600 imóveis urbanos, sendo que o Gráfico 1 demonstra a relação existente entre a quantidade total estimada e a base cadastral existente no Município, atualmente.

Gráfico 1 – Quantidade estimada do total de imóveis urbanos existentes e quantidade de imóveis formalmente cadastrados no Município baiano de Érico Cardoso



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

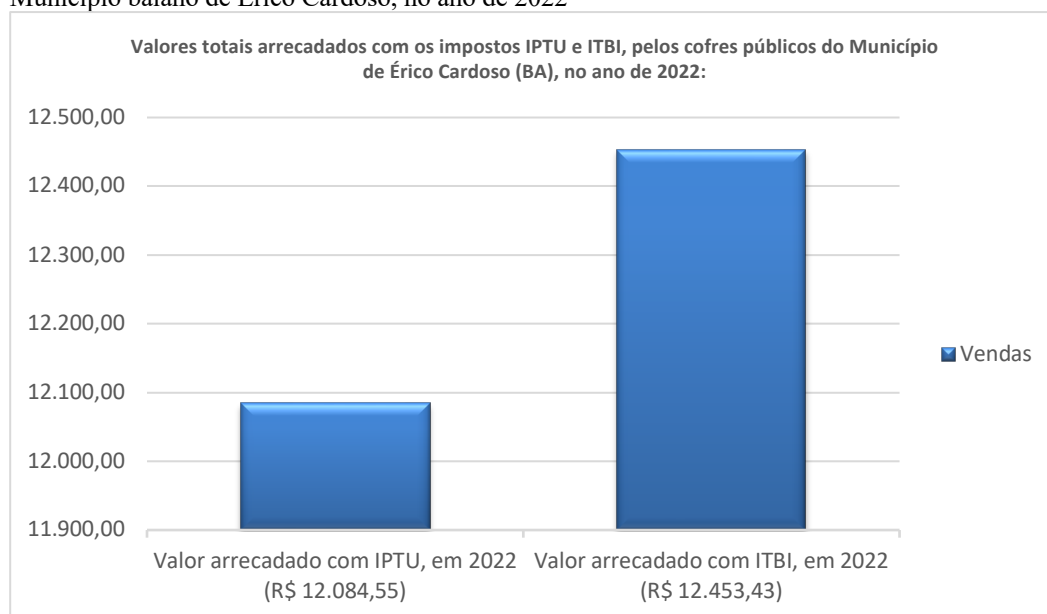
Constata-se que há uma considerável defasagem quantitativa na base de dados do Poder Público Municipal, visto que constituída por cerca de 39% dos imóveis urbanos do Município, ou seja, 620 cadastros imobiliários municipais. Por outro lado, o próprio Ente Estatal interessado estima a existência de 1.600 imóveis urbanos, ao todo, no Município, o que resulta em uma estimativa de 980 imóveis ainda não cadastrados no acervo imobiliário do Município, com uma ausência de 61% dos imóveis da base cadastral.

Sobre as alíquotas de cobrança do IPTU e ITBI, no Município, restou-se informado que ambas são fixadas em uma alíquota média de 2% do valor venal do imóvel, conforme disposição do Código Tributário Municipal – Lei Municipal n. 10, de 27 de agosto de 2001.

A arrecadação municipal está diretamente ligada à efetivação do cadastro do imóvel no sistema da Prefeitura, a fim de serem gerados e vinculados cadastros arrecadatórios de imposto e suas respectivas guias. Contudo, como somente cerca de 39% dos imóveis estão efetivamente cadastrados no acervo Municipal, cerca de 61% dos imóveis urbanos do Município sequer são instados acerca da cobrança dos respectivos impostos, resultando em um elevado hiato arrecadatório.

O Gráfico 2 abaixo refere-se aos valores totais arrecadados com os impostos IPTU e ITBI pelos cofres públicos do Município baiano de Érico Cardoso, no ano de 2022, restando assim demonstrado:

Gráfico 2 – Valores totais arrecadados com os impostos IPTU e ITBI, pelos cofres públicos do Município baiano de Érico Cardoso, no ano de 2022



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 156, prevê que compete aos Municípios instituir, com exclusividade, impostos sobre: (i) propriedade predial e territorial urbana; (ii) transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; (iii) serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

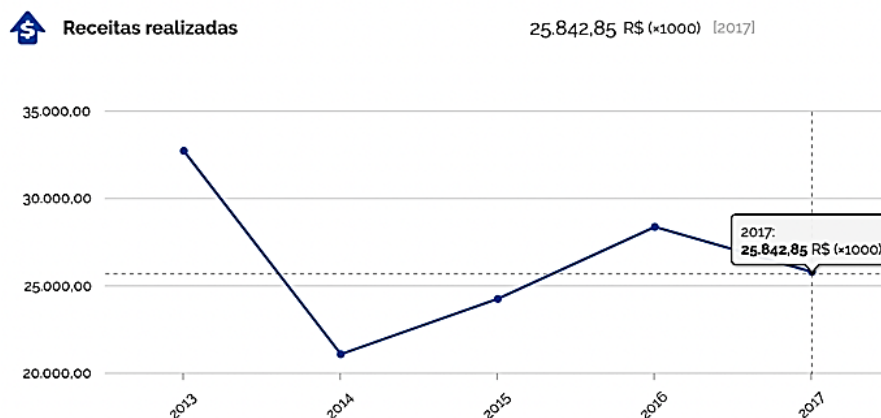
Dentre todas as espécies tributárias arrecadatórias previstas no Sistema Tributário Nacional, o imposto é a principal fonte de receita estatal voltada ao custeio de despesas gerais do Estado, de forma não vinculada e não específica. O art. 16 do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, Brasil, 1966) conceitua que “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Vale destacar que a Constituição Federal (Brasil, 1988) trata de modo diverso a outorga de competências tributárias (arts. 145, 148 a 149-A, e 153 a 156) e a repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162). Isso porque nem sempre o ente político que tem a competência para instituir determinado tributo pode ter, apenas para si, o produto da respectiva arrecadação.

Contudo, é possível constatar, em razão da presente pesquisa, em relação ao Município baiano de Érico Cardoso, que o valor de R\$ 24.537,98 arrecadado no ano de 2022 com IPTU e ITBI, ou seja, dois dos três impostos de competência exclusiva do Município, foi quase insignificante diante da necessidade arrecadatória para manutenção e custeio da máquina pública, além das despesas públicas necessárias à garantia da assistência e atendimento da população local, a fim de que o Poder Público cumpra sua função social, como a defesa e a promoção de políticas destinadas à saúde, educação, previdência, justiça social, entre outros.

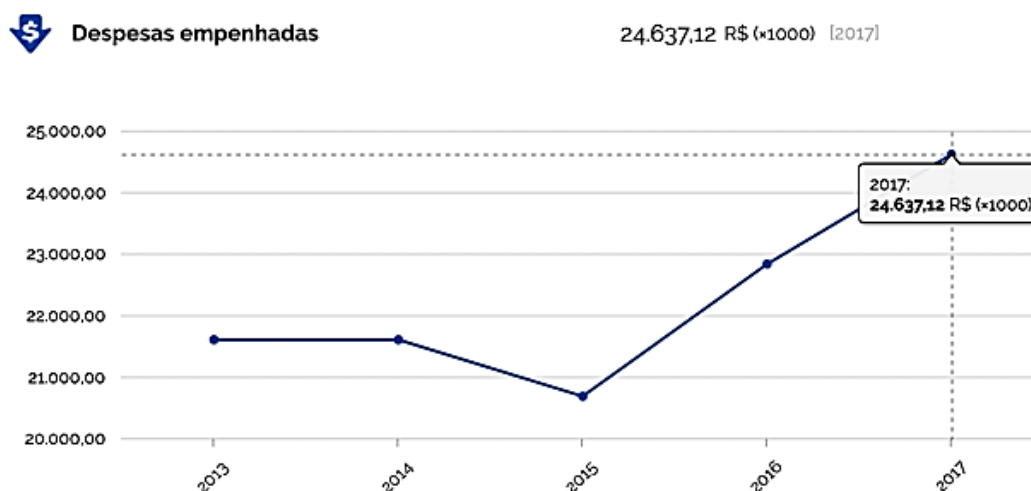
Segundo dados disponibilizados pelo IBGE, com última atualização em 2017, nesse mesmo ano, o Município baiano de Érico Cardoso registrou Receitas Realizadas na ordem de R\$ 25.842.850,00, enquanto registrou Despesas Empenhadas no valor de R\$ 24.637.120,00, confirmando a dependência das finanças públicas locais dos repasses realizados em repartição das receitas tributárias, pelo Fundo de Participação dos Municípios e empenho de verbas dos demais Entes Estatais.

Figura 6 – Receitas Realizadas no Município baiano de Érico Cardoso, nos anos de 2013 a 2017



Fonte: Relatório Disponível no link: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/erico-cardoso.html>, acesso em: 15 nov. 2023.

Figura 7 – Despesas Empenhadas no Município baiano de Érico Cardoso, nos anos de 2013 a 2017



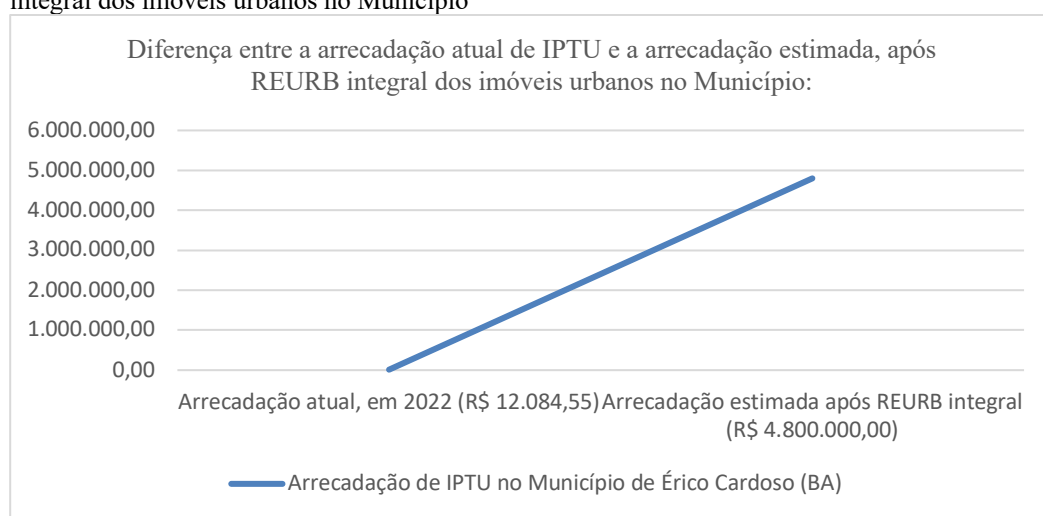
Fonte: Relatório Disponível no link: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/erico-cardoso.html>, acesso em: 15 nov. 2023.

O Setor competente da Prefeitura Municipal de Érico Cardoso informou não ter catalogado o exato valor médio dos imóveis atualmente cadastrados no banco de dados Municipal, contudo, por amostragem, estimaram que a atual avaliação média estaria em cerca de R\$ 1.000,00, por imóvel urbano. Como justificativa para esse valor médio defasado e subavaliado, informaram que o Código Tributário Municipal foi aprovado no ano 2001, instante a partir do qual não foram procedidos reajustes e atualizações das alíquotas e dos valores venais dos imóveis.

Conduto, o Setor competente estimou o valor médio real e atualizado dos imóveis urbanos, localizados no Município, em cerca de R\$ 150.000,00, por imóvel, independentemente

de estarem ou não cadastrados, e serem ou não de titulação e ocupação regularizada; e que, inclusive, há proposta legislativa, em tramitação na Câmara Municipal, de alteração e atualização do Código Tributário Municipal, visando, entre outras, à atualização do valor venal dos imóveis urbanos. Partindo dessa premissa, ao serem instados a estimar o impacto financeiro nos cofres públicos, quanto à arrecadação de IPTU, caso ocorresse a regularização fundiária urbana integral dos imóveis do Município e a consequente atualização cadastral e de valores, o Poder Público Municipal estimou a possibilidade de acréscimo demonstrada no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Diferença entre a arrecadação atual de IPTU e a arrecadação estimada, após REURB integral dos imóveis urbanos no Município



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Durante o andamento do procedimento da REURB, deverá ocorrer, dentre outros atos, a atualização do cadastro imobiliário dos imóveis já cadastrados, com o lançamento atualizado do valor venal e demais dados necessários, como também a criação do citado cadastro para os imóveis que ainda não o tenham. Como consequência, abre-se imediata possibilidade de adequação do acervo e banco de dados do Município à realidade fática negocial, por vezes defasada nos sistemas fiscalizatórios e arrecadatórios da Municipalidade. Como resultado, é possível estimar um aumento de até 397 vezes na arrecadação de IPTU do Município baiano de Érico Cardoso, também com aumento na arrecadação do ITBI, quando de sua incidência, o que impactaria favoravelmente as contas públicas e contribuiria para promoção de políticas destinadas à saúde, educação, previdência, justiça social, e demais benefícios para população.

Ainda conforme entrevista realizada, o Setor competente da Prefeitura Municipal de Érico Cardoso esclareceu não possuir informações a respeito do total de imóveis urbanos

localizados no Município que se encontram com titulação imobiliária regular e com a propriedade devidamente inscrita no Fólio Real Imobiliário competente, como também desconhece quantos destes imóveis seriam fruto de ocupações irregulares e pendência de saneamento titulatório.

Em igual sentido, não possuem elementos para estimar a quantidade de pessoas atingidas e contempladas, assim como não possuem informações a respeito do percentual da área urbana contemplada, caso venha a ser implementada e concluída a regularização fundiária urbana de todos os imóveis que podem ser enquadrados no Município baiano de Érico Cardoso.

Contudo, instados a se manifestarem sobre a estimativa de infraestrutura essencial e equipamentos estatais a serem instalados e criados, caso realizada a REURB de toda malha urbana do Município, informaram ter ciência da necessidade de implementação integral de sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, visto que inexistente no Município, como também a instalação de eventuais equipamentos comunitários, como reforma e ampliação do Hospital Municipal já existente, extensão de iluminação pública e pavimentação para vias públicas mais recentes e sem implementação, dentre outros.

Assim, dessa entrevista extrai-se que a efetiva implementação de uma política pública de regularização fundiária urbana no Município baiano de Érico Cardoso em muito tem a contribuir com o desenvolvimento econômico e social de toda região, uma vez que possibilitará uma melhor e mais completa compreensão, por parte do Poder Público, das carências, mazelas e necessidades de seus munícipes.

Ademais, permitirá a correção e adequação os aspectos sociais dos núcleos que estão na informalidade, proporcionando a toda população atingida o seu título de propriedade e acesso a serviços públicos até então inexistentes, mantendo o equilíbrio social. Como também possibilitará a atualização do cadastro imobiliário dos imóveis urbanos localizados no Município, com possibilidade de aumento da arrecadação de impostos, que impactará favoravelmente as contas públicas e contribuirá para promoção de políticas destinadas à saúde, educação, previdência, justiça social e demais benefícios para população.

Foi também elaborada entrevista e apresentado questionário voltado ao Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Paramirim, Estado da Bahia, a fim de possibilitar uma análise quantitativa da irregularidade fundiária dos Municípios abrangidos pela atribuição do citado Ofício Registral, conforme indicado no anexo 2.

Contudo, como somente o Município baiano de Érico Cardoso forneceu dados necessários à pesquisa, em resposta ao questionário do anexo 1, em paralelo, far-se-á a inserção dos dados referentes ao fôlio real somente desse Município.

A Serventia de Registro de Imóveis e Hipotecas, de Títulos e Documentos, e das Pessoas Jurídicas da Sede da Comarca de Paramirim, Estado da Bahia (RITDPJ de Paramirim) foi criada e instalada em 10/07/1958, com o objetivo de atender, com mais proximidade e presteza, a população dos Municípios de Paramirim, Érico Cardoso, Caturama e Rio do Pires, que passaram a integrar a Comarca de Paramirim, Estado da Bahia, após sua criação. Antes de sua instalação, o acervo registral dos citados Municípios pertencia à atribuição das Serventias Registrais de Macaúbas e Rio de Contas, Sedes de Comarcas vizinhas mais antigas, das quais o acervo foi e é paulatinamente migrado. Como a denominação indica, a Serventia possui atribuição cumulada das funções de Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas, funcionando em uma mesma delegação.

Em resposta aos questionamentos e entrevista por escrito, visando obter dados quantitativos relativos aos impactos da implementação da regularização fundiária urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional na Comarca de Paramirim (BA), especialmente no Município de Érico Cardoso, o Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas, de Títulos e Documentos, e das Pessoas Jurídicas da Sede da Comarca de Paramirim (BA) (RITDPJ de Paramirim) prestou esclarecimentos e forneceu dados quantitativos relativos aos questionamentos apontados, do período de janeiro de 1976 até março de 2022.

Sobre o questionamento referente à quantidade total de imóveis registrados e titulados no acervo registral, foi informada a existência de 9.585 matrículas e 4.322 transcrições, na data informada. Sobre as transcrições, cumpre esclarecer que, por não representarem, necessariamente, cada transcrição um imóvel respectivo, conforme sistema de registro baseado no fôlio pessoal, não serão estas objeto de quantificação, na presente análise.

Importante esclarecer que a transcrição de imóveis na Serventia de Registro de Imóveis foi estabelecida e regulamentada por meio do Decreto n. 4.857, no ano de 1939 (Brasil, 1939), momento de sua implementação. Segundo esse sistema registral, conhecido como baseado no fôlio pessoal, o registro baseava-se em transcrever as transmissões no livro de Transcrição, no qual ganhava relevância e tinha prevalência os dados pessoais dos proprietários, sendo a descrição do imóvel apenas um dentre tantos elementos do registro. Por essa razão, as transcrições apresentavam descrição precária referente ao imóvel, como também, muitas das vezes, diversas transcrições diziam respeito a frações ideais de um mesmo imóvel, que, neste

caso, seria de propriedade de diversos condôminos, cada um com sua transcrição e com descrição de parte do imóvel, que seria formado pela “soma” das transcrições.

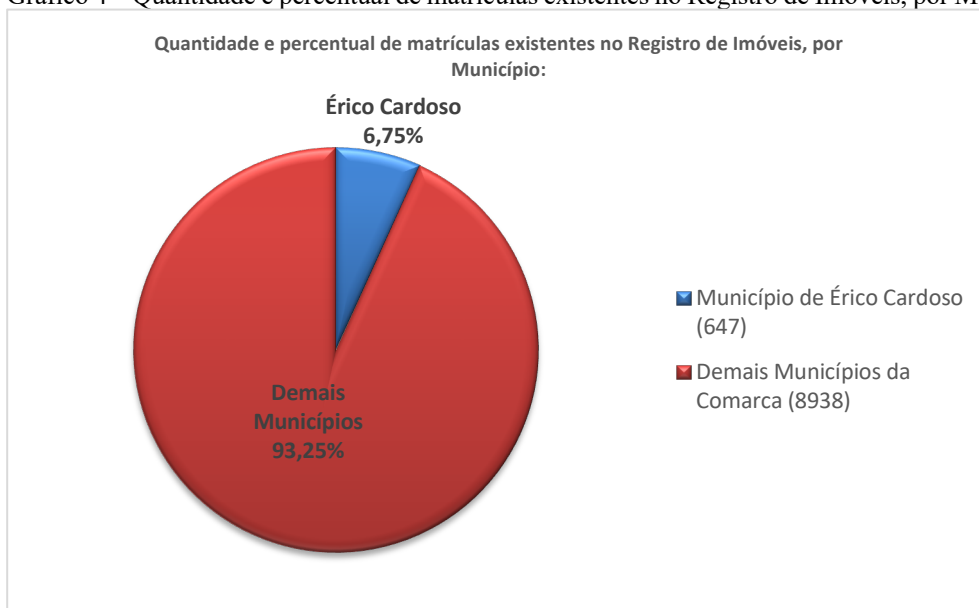
Outro fato relevante quanto ao sistema de transcrição das transmissões é que, quando um imóvel sofria uma alteração de proprietários, por exemplo, uma nova transcrição de transmissão era registrada, gerando um novo número de transcrição, sendo o número de transcrição anterior finalizado.

Essa é uma das principais distinções práticas entre o sistema de transcrição das transmissões e o sistema de matrícula do imóvel, instituído pela Lei n. 6.015 (Brasil, 1973), a partir de 31/12/1976, no qual os direitos reais e demais atos referentes ao imóvel são registrados, averbados e inscritos na matrícula desse imóvel, não sendo esta alterada, como regra.

Em razão disso, o sistema atual é conhecido como sistema do fôlio real, visto que é baseado e concentrado na matrícula e seu respectivo imóvel. Há de se ressaltar que existem hipóteses legais e normativas de encerramento e abertura de novas matrículas para o respectivo imóvel, mas tudo em respeito ao Princípio Registral da Unitariedade ou Unicidade Matricial, do qual se extrai a compreensão a respeito da impossibilidade de a matrícula conter mais do que um imóvel em sua descrição, bem como da impossibilidade de abertura de matrícula de parte ideal de imóvel, ou seja, cada imóvel deve possuir uma matrícula, e cada matrícula deve descrever somente um imóvel, consoante interpretação do artigo 176, § 1º, inciso I, da Lei 6.015 (Brasil, 1973). No que se refere ao número total de matrículas existentes e integrantes do acervo registral, foi esclarecida a possibilidade, pelo Ofício de Imóveis, de parte delas já terem sido encerradas, conforme hipóteses previstas em lei e em atenção ao anteriormente citado princípio.

O Gráfico 4 demonstra a quantidade de matrículas referentes à imóveis localizados no Município baiano de Érico Cardoso, e sua proporção diante da quantidade total de matrículas existentes no acervo registral do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Paramirim (BA).

Gráfico 4 – Quantidade e percentual de matrículas existentes no Registro de Imóveis, por Município

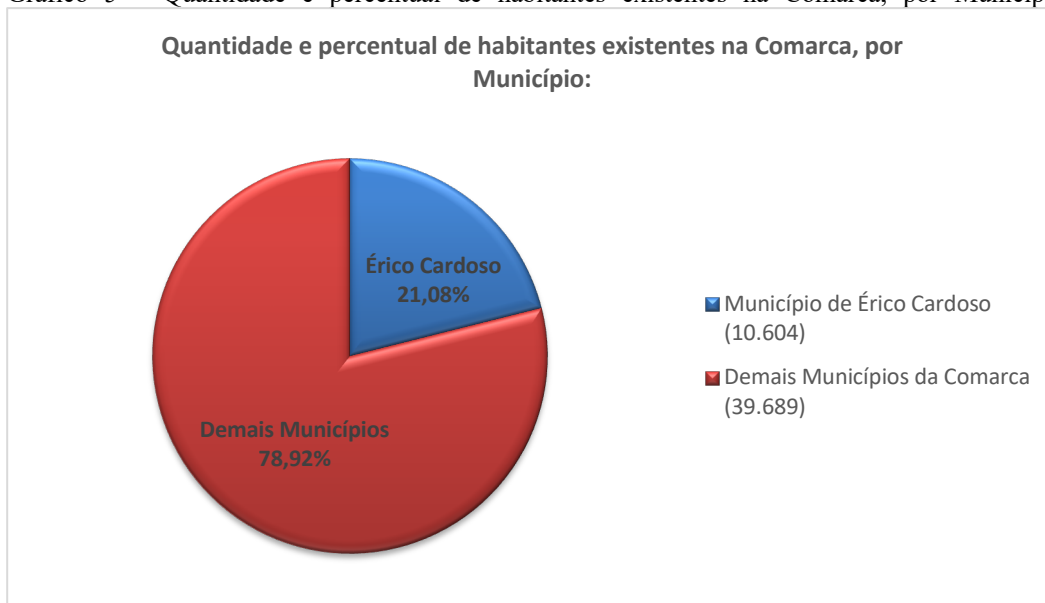


Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

É possível constatar que das 9.585 matrículas imobiliárias integrantes do acervo registral do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Paramirim (CRI), somente 647 matrículas referem-se a imóveis localizados no Município de Érico Cardoso, correspondendo a 6,75% do acervo registral, enquanto as 8.938 matrículas restantes referem-se a imóveis localizados nos Municípios de Paramirim, Caturama e Rio do Pires, o que corresponde a 93,25% do total.

Quanto à proporção existente entre a população total da Comarca e o número de habitantes do Município de Érico Cardoso, extrai-se a seguinte representação gráfica:

Gráfico 5 – Quantidade e percentual de habitantes existentes na Comarca, por Município



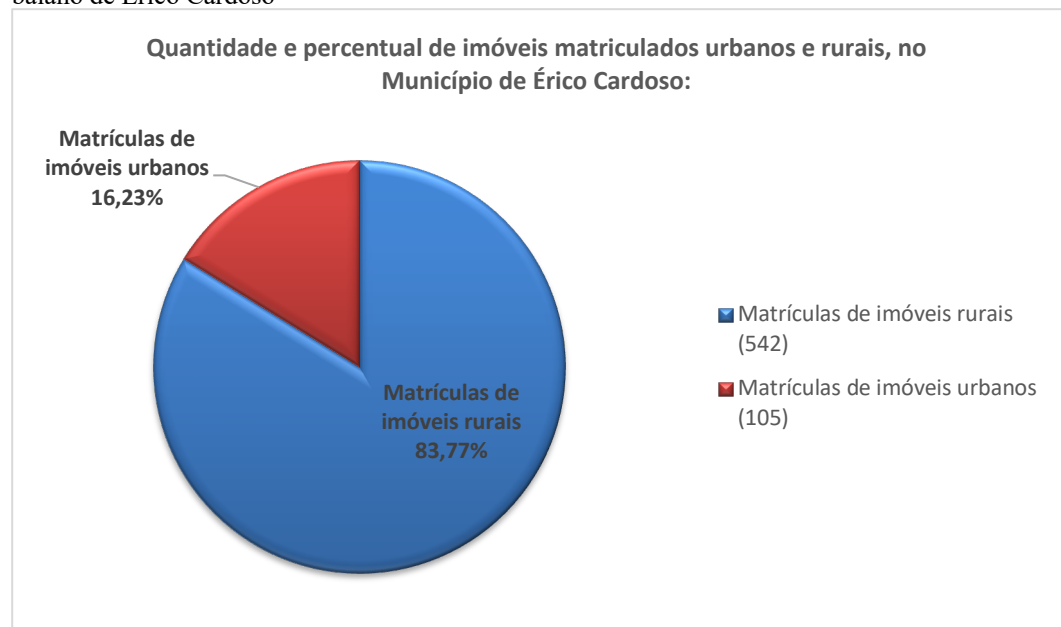
Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Como já citado, segundo dados do IBGE, de acordo com o censo 2022, a Comarca de Paramirim (BA) assiste uma população total de 50.293 pessoas, sendo integrada por 20.351 pessoas do Município de Paramirim, 8.841 pessoas do Município de Caturama, 10.604 pessoas do Município de Érico Cardoso e 10.497 pessoas do Município de Rio do Pires. Assim, constata-se que a população do Município baiano de Érico Cardoso corresponde a 21,08% do total de assistidos da Comarca, enquanto os demais Municípios somam uma população de 39.689, que corresponde a 78,92% do total.

Desta forma, é possível concluir que a proporção de imóveis titulados e regulares por quantidade de habitantes é inferior no Município baiano de Érico Cardoso, quando comparado com o restante da Comarca.

Já o Gráfico 6 demonstra a quantidade e proporção existente entre imóveis rurais e urbanos dentre os indicados como matriculados pelo CRI, no Município baiano de Érico Cardoso.

Gráfico 6 – Quantidade e percentual de imóveis matriculados urbanos e rurais, no Município baiano de Érico Cardoso



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

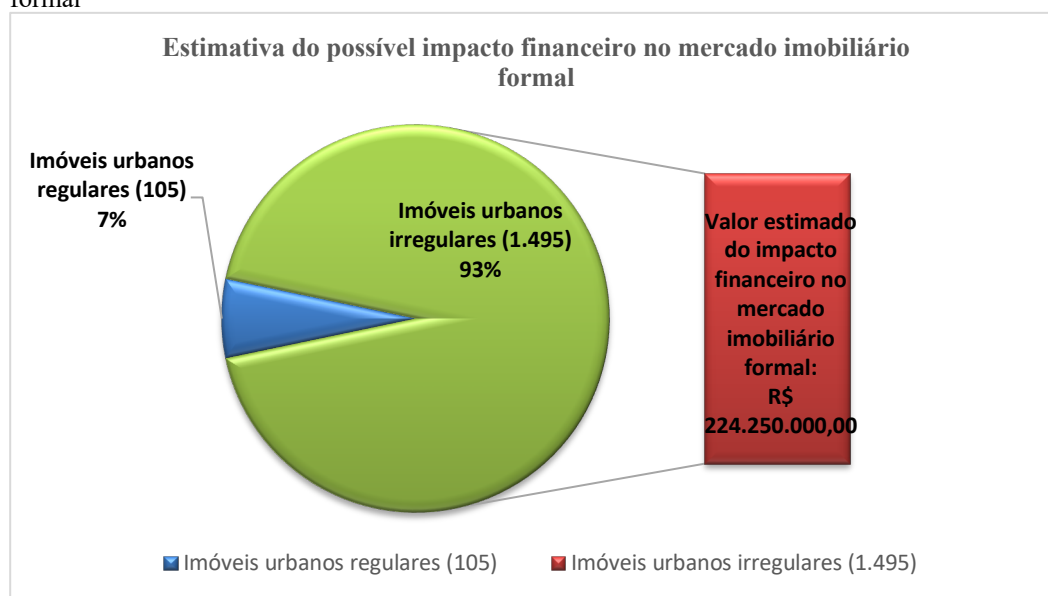
Percebe-se que a malha fundiária rural detém um número total de imóveis regulares e titulados maior do que o núcleo urbano do Município, visto que das 647 matrículas de imóveis

identificadas em Érico Cardoso, somente 105 delas referem-se a imóveis localizados na zona urbana do Município, ou seja, 16,23% do total.

Vislumbra-se que os dados apresentados pelo Ofício de Registro Imobiliário competente estão em consonância com os fornecidos e disponibilizados pelo Poder Público Municipal de Érico Cardoso, sendo certo que a regularização fundiária urbana (REURB), tal como prevista na Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), abarcaria praticamente a totalidade da zona urbana do Município.

O Gráfico 7 demonstra a estimativa da possibilidade do impacto financeiro no mercado imobiliário formal, a partir do cotejo entre os dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com o Poder Público Municipal de Érico Cardoso e com o Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas da Sede da Comarca de Paramirim, Estado da Bahia.

Gráfico 7 – Demonstração da estimativa do possível impacto financeiro no mercado imobiliário formal



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Assim, é possível concluir que, se a estimativa do Poder Público do Município baiano de Érico Cardoso é de que existam 1.600 imóveis urbanos totais, sendo que, conforme estimativa fornecida pelo Ofício de Registro de Imóveis competente, existe somente cerca de 105 imóveis urbanos registrados e regulares, caso seja implementada a regularização fundiária urbana em todos os imóveis e núcleos enquadráveis, deverão ser regularizados e titulados 1.495 imóveis urbanos no Município baiano de Érico Cardoso. Neste sentido, se a estimativa do Poder Público do Município baiano de Érico Cardoso é de que o valor médio do imóvel urbano é de cerca de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), é possível inferir que a regularização dos

1.495 imóveis urbanos poderá injetar na economia formal o valor estimado proporcional de R\$ 224.250.000,00 (duzentos e vinte e quatro milhões, duzentos e cinquenta mil reais), que servirá de garantia imobiliária e negocial, fomento e estímulo econômico para as famílias, comércios, empresas, indústrias locais, propiciando desenvolvimento econômico regional.

Como já demonstrado, a Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos (REURB) é definida pela Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), em seu art. 9º, como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Nela são estabelecidas normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização imobiliária.

Já neste artigo da Lei fica esclarecido que a regularização de imóveis urbanos em núcleos informais resolve problemas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social.

Jurídica, ao disponibilizar instrumentos para a regularização plena do núcleo, identificando e tratando as desconformidades, por meio do parcelamento do solo (loteamento comum e de acesso controlado), instituição de condomínio (condomínio horizontal, vertical, urbano simples e de lotes), direito real de laje, regularização das edificações e da outorga de propriedade aos ocupantes identificados no núcleo.

Isso pode se dar por meio dos seguintes institutos jurídicos, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, conforme art. 15 da Lei: a legitimação fundiária e a legitimação de posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n. 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei n. 10.257, de 10/07/2001 (Brasil, 2001); a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei n. 4.132, de 10/09/1962 (Brasil, 1962); o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei n. 10.257, de 10/07/2001 (Brasil, 2001); a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei n. 10.257, de 10/07/2001 (Brasil, 2001); a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei n. 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil) (Brasil, 2002); a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766, de 19/12/1979 (Brasil, 1979); a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666, de 21/06/1993 (Brasil, 1993); a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.

Urbanística, ao reconhecer que núcleos informais existentes inevitavelmente violaram padrões urbanísticos e edilícios vigentes nos ordenamentos federal – como o previsto na Lei n. 6.766 (Brasil, 1979) e Lei n. 4.591 (Brasil, 1964) – e municipal, admitindo não só a flexibilização desses requisitos, mas também a criação de parâmetros próprios a cada núcleo objeto de regularização, os quais serão expressos no Projeto de Regularização Fundiária (PRE), conforme art. 11, § 1º e art. 35, parágrafo único, da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017). A lei também traz o conceito de infraestrutura essencial (art. 36, § 1º), em contraponto à infraestrutura básica, previsto no art. 2º, §5º, da Lei nº 6.766 (Brasil, 1979), trazendo melhorias das condições urbanísticas em relação à ocupação informal anterior à regularização (Cunha, 2021, p. 34).

Ambiental, ao permitir e regulamentar a regularização de núcleos em Área de Preservação Permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, prevendo a elaboração de estudo técnico previsto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651 (Brasil, 2012), desde que sejam evidenciadas melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, conforme art. 11, § 2º, da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017).

Social ao permitir a outorga de propriedade plena ao ocupante por meio da legitimação fundiária em substituição aos direitos reais de concessão real de uso (CDRU) e concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), concretizando de forma plena o direito real à moradia e às condições de vida adequada, mais ampla e abrangente que os institutos anteriormente previstos e empregados.

Uma vez regularizado o imóvel, o ocupante titulado tem condições de contratar melhorias habitacionais, criar emprego e renda utilizando o imóvel como sede de pequenos empreendimentos comerciais, fazendo-o circular por dentro do sistema registral e obtendo empréstimos bancários com juros mais acessíveis. A lei também corrige um problema social histórico ao sugerir que a mulher seja preferencialmente titulada em REURB, conforme art. 10, II, IV, VI, VIII, XI da Lei.

Vale reiterar que constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (i) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; (ii) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; (iii) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos

ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; (iv) promover a integração social e a geração de emprego e renda; (v) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; (vi) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; (vii) garantir a efetivação da função social da propriedade; (viii) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; (ix) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; (x) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; (xi) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; (xii) franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, tudo conforme art. 10 da Lei.

A partir daí, percebe-se a importância do fomento e da efetiva implementação da política pública de regularização fundiária urbana, para toda sociedade, pois, caso essa regularização não seja efetivada por meio da implementação de políticas públicas de desjudicialização, de forma extrajudicial, tal solução somente poderá ser cogitada mediante atuação decisória do Poder Judiciário.

Cada processo que é submetido ao Poder Judiciário custa para o contribuinte, em média, R\$ 2.369,73 (dois mil, trezentos sessenta e nove reais e setenta e três centavos), segundo estudo realizado e publicado no *Justiça em Números*, conduzido pelo CNJ (CNJ, 2020).

Inclusive, a pesquisa “custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a pedido do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), concluiu que “a Justiça Federal gasta – excluindo embargos e recursos aos tribunais – R\$ 4,3 mil por processo” (CNJ, 2011).

Isso significa dizer que, multiplicado o custo médio do processo de R\$ 2.369,73 (dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e setenta e três centavos) pelos cerca de 1.495 imóveis urbanos irregulares existentes no Município de Érico Cardoso (BA), o erário brasileiro e, em especial, a comunidade local economizaria cerca de R\$ 3.542.746,35 (três milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, setecentos e quarenta e seis reais e trinta e cinco centavos) com a delegação e efetivação desse serviço pela Municipalidade e Cartório de Imóveis, como alternativa à judicialização.

Vale ressaltar que, mesmo surgindo divergências entre os interessados e atingidos pelo procedimento, durante a REURB, a Lei n. 13.465 (Brasil, 2017) priorizou a resolução consensual e extrajudicial do conflito, sempre que possível, nos seguintes termos:

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o caput deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

(...)

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 .

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça. (Brasil, 2017).

Em consonância com essa tendência de promover o acesso à justiça na seara extrajudicial, como restou previsto o procedimento de mediação, arbitragem e câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no procedimento da regularização fundiária urbana, cada vez mais têm sido ampliadas as hipóteses de mediação e conciliação, como a competência das serventias extrajudiciais, às quais foi permitida a realização de mediações e conciliações, conforme regulamentado pelo Provimento CNJ n. 67 de 26/03/2018 (CNJ, 2018), que foi revogado e agregado pelo Provimento CNJ n. 149 (CNJ, 2023).

Em semelhante previsão, o atual Código de Processo Civil trouxe expressamente normas dirigidas à realização de mediações e conciliações no campo extrajudicial, também trazendo, de forma inovadora, a possibilidade de ser efetivado o procedimento de usucapião administrativa, por meio de Cartórios de Imóveis.

Todos esses procedimentos visam trazer efetividade ao princípio da justiça preventiva, que garante a paz e a harmonia social, por intermédio da prevenção de conflitos.

Neste contexto, notários e registradores devem colaborar de forma capacitada e imparcial com a conciliação de interesses. O princípio da segurança jurídica é basilar para atividade notarial e registral, uma vez que os titulares têm o dever atuar como guardiães da paz social. Sobre a finalidade do princípio da justiça preventiva, Loureiro (2016, p. 1006/1007) ensina:

Este princípio, observado na maior parte dos ordenamentos jurídicos, apresenta-se como essencial para a garantia da paz social, mediante a prevenção de litígios, um dos objetivos fundamentais do Estado. Com a finalidade de prevenir conflitos, o notário favorece a conclusão de acordos claros e equilibrados, assegurando-se às partes a manifestação de seu consentimento esclarecido, e em nosso país, a assistência de advogados em vários casos. O notário constitui, ao longo dos séculos, um fator de paz social. Em caso de diferença ou conflito entre as partes, o notário procura sempre a conciliação. Para tanto, ele tem o dever de informar a existência, as modalidades e as vantagens ou modos de regramentos alternativos de litígios, notadamente a mediação. Embora ainda praticamente desconhecido e pouco discutido em nosso país, este princípio pode ser inferido no próprio art. 1º da Lei 8.935/1994, como pressuposto da segurança jurídica (sem paz social não há estabilidade jurídica) e de leis especiais. Assim, o princípio da justiça preventiva objetiva a prevenção de conflitos, oferecendo a alternativa de no âmbito das serventias extrajudiciais, realizar-se a conciliação de interesses. Consequência direta do princípio da justiça preventiva é a redução do exagerado número de demandas que são levadas ao Poder Judiciário para que sejam solucionadas.

Em verdade, ainda impera em nosso país a cultura da judicialização excessiva, sendo ainda muito tímido o costume de buscar-se a solução de casos concretos na esfera extrajudicial. A judicialização excessiva somada ao grande número de atos processuais acaba engessando o Poder Judiciário, tornando-o uma instituição menos eficiente e eficaz sendo, dessa maneira, deturpada a sua lógica existencial e finalística. A justiça preventiva é absolutamente antagônica à burocracia e o formalismo que sejam exagerados e vazios, e que quase sempre, são frutos de costumes arcaicos e não compatíveis com a realidade atual, servindo apenas como contribuintes para o desestímulo ao direito de acesso à justiça.

De fato, atualmente, percebe-se na maior parte dos países, como resposta ao esgotamento do Judiciário, uma tendência à retirada da competência jurisdicional de diversos atos de jurisdição voluntária, isto é, de negócios jurídicos em que há administração pública de interesses privados, mas em que não há lide ou litígio (Loureiro, 2016, p. 1006/1007).

Desta feita, constata-se que, assim como inicialmente o Novo Código de Processo Civil instituiu a mediação e conciliação como forma alternativa de solução de demandas, que foi ampliada, posteriormente, para notários e registradores, com o advento da Lei n. 13.465 (Brasil, 2017), foi estabelecido o procedimento de mediação, arbitragem e câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, a fim de trazer celeridade, efetividade e pacificação social ao procedimento da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Outro relevante benefício da regularização fundiária urbana para sociedade, em especial para os beneficiários do Município de Érico Cardoso é o respeito ao direito constitucional à moradia. Conforme o art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a moradia é um direito social com estreita ligação com o fundamento constitucional da

“dignidade da pessoa humana”, previsto no art. 1º, III, da CF, bem como com o objetivo fundamental do Brasil de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, em atenção ao art. 3º, III, da CF. Sobre o tema, Sabino (2022, p. 52) esclarece que:

O direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro é resultado da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada na Assembleia das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Estabelece seu artigo 25 que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

Além disso, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado na Assembleia das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966, o qual estabelece, em seu artigo 11, que “os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”. Ainda segundo essa norma, “os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento” (Sabino, 2022, p. 52).

Em igual sentido, a REURB garante a adequação da propriedade com sua função social, ao assegurar que os ocupantes do “núcleo urbano informal consolidado” permaneçam em seu local e recebam atendimento por parte dos serviços públicos de infraestrutura e equipamentos comunitários. Neste sentido, é afastado o interesse individual do proprietário do terreno, em razão da difícil reversão do núcleo consolidado, sendo atribuída a propriedade imobiliária aos ocupantes. Nas lições de Sabino (2022, p. 53) sobre a função social da propriedade, tem-se que:

O direito de usar, gozar e dispor livremente veio condicionado ao exercício adequado da propriedade, que deve estar voltado às finalidades econômicas e sociais de seu uso, com respeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, histórico e artístico. Segundo Venício Antonio de Paula Salles, Desembargador da 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, “as cidades devem ser organizadas ou reorganizadas, cumprindo as metas de bem-estar social, com a dignificação humana, realizada pela conquista da melhor qualidade de vida. A função social deve ser compreendida com o implemento de vários instrumentos da política urbana, entre os quais assume especial relevância a regularização fundiária.”

Estabelece o artigo 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal que “é garantido o direito de propriedade”, mas “a propriedade atenderá a sua função social”. De acordo com o artigo 170, II, III e VII, da Constituição Federal, “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observados, entre outros, os princípios da “propriedade privada”, da “função social da propriedade” e da “redução das desigualdades regionais e sociais” (Sabino, 2022, p. 53).

A Lei n. 13.465 (Brasil, 2017) estipula a necessidade de se prover, com a implementação da REURB, a disponibilização de infraestrutura essencial na região atingida, caso ausente algum equipamento urbano, em benefício a toda sociedade alcançada pela medida. Nos termos do art. 36, § 1º, da Lei, e do art. 31, § 1º, do Decreto n. 9.310 (Brasil, 2018), considera-se infraestrutura essencial à instalação dos seguintes equipamentos: (i) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; (ii) sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; (iii) rede de energia elétrica domiciliar; (iv) soluções de drenagem, quando necessário; e (v) outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

Sobre a relação existente entre a disponibilidade de equipamentos urbanos essenciais e a dignidade da pessoa humana, alerta Sabino (2022, p. 96) que:

O Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, que tem, entre seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal). É garantido aos brasileiros a inviolabilidade do direito à vida, que logicamente está associada às condições estruturais de vida em comunidade (artigo 5º da Constituição Federal). Estão incluídos entre os direitos sociais a educação, a saúde, a moradia, o transporte, o lazer e a segurança (artigo 6º da Constituição Federal). Não há possibilidade de se falar em vida com o mínimo de dignidade e a garantia desses direitos sociais se o bairro ou a cidade onde as pessoas moram, isto é, os núcleos urbanos ou assentamentos urbanos, não possuem o conjunto de equipamentos necessários para a consecução desses fins.

Os assentamentos, tecnicamente, não podem ser constituídos apenas de unidades ou edificações particulares; o espaço urbano precisa dos equipamentos públicos que vão torná-lo viável do ponto de vista social, evitando-se o caos urbanístico no local, com lotes sem acesso público, vias sem espaço para pedestres ou veículos, ausência de energia, água quente ou geladeira nas residências, falta de saneamento básico, com esgoto não tratado, valas a céu aberto, o que coloca em risco a saúde da população, com proliferação de pragas, problemas com inundações provocadas pelas chuvas, entre outros problemas (Sabino, 2022, p. 96).

Assim, terá a população garantido o acesso a abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à energia elétrica domiciliar, à drenagem, e a outros equipamentos, a depender da necessidade do caso concreto, tais como, iluminação pública, pavimentação, jardinagem, paisagismo e arborização. Pode-se analisar, inclusive, a necessidade de implementação de equipamentos comunitários e melhorias habitacionais, conforme art. 37 e 38 da Lei, sendo aqueles destinados à instalação dos serviços sociais de educação, cultura, saúde, lazer e similares, como escolas, creches, ginásios, praças, postos de saúde, hospitais, dentre outros.

Para a REURB-S, de interesse social, os equipamentos comunitários são tidos como obrigatórios, uma vez que destinados à população de baixa renda, enquanto na REURB-E, de interesse específico, os equipamentos serão exigidos, quando for o caso, pois a população-alvo

pode ter eventual acesso a esses serviços de educação, cultura, saúde e lazer por outros meios. Serão definidos pelo Município quais os equipamentos, em quais locais serão instalados, quando serão construídos e suas proporções, de acordo com o caso concreto, dentro da competência constitucional para planejamento de solo urbano, sendo previsto no projeto urbanístico, juntamente com a indicação da infraestrutura essencial.

Quanto às melhorias habitacionais previstas para REURB-S, de acordo com o art. 3º, III, e art. 4º, V, “r”, do Estatuto da Cidade, serão compostas por assessorias técnicas e jurídicas prestadas aos ocupantes beneficiados pelo procedimento, para que executem reformas em suas construções, com orientação da equipe de engenharia da Prefeitura, possibilitando a adequação à legislação urbanística, por meio da garantia de condições de habitabilidade.

A Lei preocupa-se também com o meio ambiente, ao tramitar a REURB, trazendo avanços significativos à área ocupada irregularmente, prevendo a hipótese da compensação ambiental, para o caso de regularização em áreas de preservação permanente, unidades de conservação ou áreas de proteção de mananciais, enquanto prevê a hipótese da compensação urbanística em situações em que houve a construção de unidades imobiliárias com construções executadas irregularmente ou com ausência de áreas públicas exigidas por lei, podendo ser estipulados termos de compromisso e cronograma para sua execução.

Ao tecer distinções entre a regularização fundiária e a regularização urbanística, Sabino (2022, p. 333) ensina que:

A regularização “fundiária” é destinada à solução dos problemas relacionados ao terreno, levando em consideração os aspectos urbanísticos e ambientais. A Lei nº 13.465/17 apresenta instrumentos jurídicos que viabilizam a abertura da matrícula em nome do ocupante da unidade imobiliária em núcleo urbano informal consolidado, reconhecendo sua posse ou propriedade, além da execução de estudos e obras que satisfaçam à legislação urbanística e ambiental.

A regularização “urbanística” é diferente. Seu objetivo é a solução da ilegalidade no uso e na ocupação do solo urbano, para que, por meio de um procedimento administrativo conduzido pela Prefeitura, seja feita a análise do cumprimento das normas de zoneamento e das normas edículas. Essa análise envolve o “uso” atribuído para cada “zona”, que pode ser residencial, comercial, industrial ou destinado aos serviços e à recreação e lazer. A análise urbanística também envolve a apuração do cumprimento das regras sobre taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, recuos e gabarito.

A regularização “fundiária” é regulamentada pela Lei nº 13.465/17, enquanto a regularização “urbanística” é regulamentada pelos Municípios, pois a estes compete o controle do uso e da ocupação do solo urbano (artigo 30, I e VIII, Constituição Federal).

Uma não depende da outra, pois são regularizações autônomas. O processo de regularização “urbanística” pode ser conduzido anteriormente à abertura do processo de regularização “fundiária”, concomitantemente a ele ou posterior ao registro (Sabino, 2022, p. 333).

Assim, em razão da efetiva implementação da REURB, ter-se-á a possibilidade de titulação da propriedade, de melhoria e adequação de toda região em que localizado o núcleo, de melhoria habitacional, caso necessário, como também de compensação ambiental e urbanística, sendo que todos esses fatores levam a uma valorização dos imóveis atingidos que possibilitará o acesso formal ao mercado de crédito bancário com garantia imobiliária, por estarem esses imóveis regularizados e com a propriedade atribuída.

Lastreado nas lições de Soto (2000, n.p.) e sua obra o Mistério do Capital, Moura (2015) conduziu estudos para verificar o efeito de um programa de titularidade de terras no acesso das famílias atingidas ao crédito. A esse respeito, Moura (2015, n.p.) concluiu que o programa de titulação de terras afetou positivamente o acesso das famílias ao crédito, ao verificar e medir o efeito do título de propriedade sobre uso e acesso ao crédito:

Apresentou novas evidências do valor dos direitos formais de propriedade em áreas urbanas e favelas em um país em desenvolvimento, estudando a relação entre aquisição exógena de títulos de terra e uso de crédito. Entender os vários canais através do qual os títulos de terra influenciam os resultados econômicos é particularmente valioso para os governos de todos os países em desenvolvimento que estão considerando a implementação da titulação programas para lidar com a habitação urbana informal.

(...)

Os resultados permanecem robustos quando diferentes especificações e amostras de composições (com ou sem correspondência) são aplicadas. Os principais resultados também mostram que o título de propriedade tem impactos heterogêneos entre as modalidades de crédito, sendo o maior relacionado ao crédito emprestado de bancos formais. Descobrimos que as famílias tituladas pararam de tomar empréstimos de parentes e emprestou mais de bancos comerciais. O crédito tomado de empréstimos comerciais os bancos triplicaram (de 8 pp. para 39 pp.).

A análise também esclarece os mecanismos pelos quais a titulação de terras afetou uso do crédito e porque as famílias exigiram crédito observando o que aconteceu com o preço das casas, o consumo de bens duráveis e a oferta de trabalho de adultos e crianças. Na verdade, as estimativas de efeitos fixos sugerem que as famílias tituladas tornaram-se mais propensas a ter uma máquina de lavar e fogão, mas menos provável que tenha um freezer. Esse achado fornece suporte para a suposição anterior de que os títulos de terra incentivariam as famílias a investir mais em suas casas e em bens que consomem muito tempo, como máquinas de lavar (Moura, 2015, n.p.).

Outro relevante estudo conduzido por Andrade (2011, n.p.) tratou da relevância dos direitos de propriedade para o bem-estar social, ao intentar verificar os impactos do programa de regularização fundiária no bem-estar das famílias atingidas, em uma comunidade na Cidade Rio de Janeiro, buscando avaliar, inclusive, o impacto da regularização na renda domiciliar *per capita* dos domicílios próprios que foram beneficiados pelo programa.

A autora concluiu que a regularização fundiária efetivamente trouxe bem-estar social para os beneficiários e, inclusive, foi verificado um aumento da renda domiciliar *per capita* dos beneficiados pelo programa. Sobre o tema, Andrade (2011, n.p.) concluiu que:

Considerando a relevância dos direitos de propriedade para o bem-estar, buscamos verificar os impactos do Programa de Regularização Fundiária no bem-estar das famílias da Quinta do Caju, no Rio de Janeiro. Este programa foi pioneiro na cidade e hoje a Quinta do Caju é a comunidade de baixa renda com maior número de domicílios beneficiados pelo título de propriedade no Brasil.

Em especial, o trabalho estimou, no período entre 2002 e 2008, o impacto do Programa de Regularização Fundiária na renda domiciliar per capita dos domicílios próprios da Quinta do Caju que foram beneficiados pelo programa.

(...)

Os resultados estimados do ATT indicam um aumento em torno de 20% a 32% da renda domiciliar per capita dos domicílios próprios tratados em relação aos não tratados da Quinta do Caju. Esses resultados são robustos quanto à possível presença de viés de seleção pelas variáveis não observáveis com um gamma de até 1,20, considerando a análise de sensibilidade de Rosenbaum.

Os resultados apontam, portanto, para um efeito positivo e estatisticamente significativo dos títulos de propriedade sobre o rendimento domiciliar per capita na Quinta do Caju.

A presença do Estado ainda é muito pequena nessas comunidades, a ponto de surgir um impacto significativo no bem-estar das famílias. É importante que o Estado defina, atribua e garanta os direitos de propriedade, assim como facilite o acesso a mercados. Isso possibilitará que os moradores se sintam incluídos, fortalecidos e responsáveis, de forma a investirem na comunidade e buscarem maior integração na economia formal, como, por exemplo, registrar o negócio, utilizar a rede de serviços formais (luz, TV a cabo, internet etc.), contribuir para a previdência, pagar o IPTU etc. (Andrade, 2011, n.p.).

Para além dos ganhos, benefícios e vantagens garantidos pela regularização fundiária para toda a sociedade, e, em especial, aos ocupantes, é preciso destacar também, brevemente, as vantagens ao Poder Público.

Cumpra destacar, inicialmente, uma imediata possibilidade de aumento de arrecadação de impostos, ao serem incorporados no mercado formal os imóveis anteriormente irregulares. A cobrança e arrecadação de tributos tem previsão constitucional e legal, e são necessários para a manutenção da Administração Pública, em especial, a fim de que o Poder Público cumpra sua função social, como a defesa e a promoção de políticas destinadas à saúde, educação, previdência, justiça social, entre outros.

Os impostos de competência exclusiva dos Municípios são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). O não recebimento dos tributos implica em risco de falha e ausência dos serviços e dos benefícios sociais, sendo o equilíbrio das contas públicas essencial para que haja eficiência alocativa dos recursos.

A respeito da relevância da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para os cofres públicos municipais, Afonso (2016, n.p.) assevera que:

Em suma, é válido reforçar que a melhor exploração do IPTU permitiria atender a dois objetivos cruciais do sistema tributário. Primeiro, melhorar a equidade em um país que explora mal a tributação patrimonial e sobrecarrega na de consumo. Incentivar a

cobrança deste tradicional imposto direto pode ser um meio mais rápido, eficaz e eficiente de atender aos resultados pretendidos por alguns com a criação do imposto sobre grandes fortunas e a tributação de heranças e doações. Segundo, fortalecer as finanças dos governos locais, diminuindo sua dependência de transferências e ampliando o financiamento de serviços públicos essenciais, como educação e saúde. A valorização do IPTU, portanto, permite enfrentar, simultaneamente, diferentes e importantes desafios para o desenvolvimento econômico e social no Brasil (Afonso, 2016, n.p.).

Em igual sentido, o fato de os imóveis passarem a integrar o mercado formal e regular imobiliário possibilita e fomenta o combate à sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, ocultação de bens e valores, fraudes, e demais crimes e ilícitos correlatos, no instante em que saem da clandestinidade e passam a integrar o mundo jurídico, em atenção à Lei n. 9.613 (Brasil, 1998).

Assim, com a regularização fundiária o Poder Público poderá: realizar o ordenamento da Cidade por meio da identificação e organização dos núcleos urbanos informais; realizar a prestação de serviços públicos adequados aos seus ocupantes, promovendo integração social, geração de emprego e renda; estimular a resoluções extrajudiciais de conflitos com a cooperação entre estado e sociedade; realizar a identificação e responsabilização do loteador pelo custo de implantação e adequação das obras de infraestrutura no local; proceder ao cadastramento de novas unidades imobiliárias e aumento da arrecadação com a cobrança de novos impostos; flexibilizar as regras para a regularização de imóveis localizados em áreas verdes, institucionais e Áreas de Preservação Permanente (APP); flexibilizar e dispensar exigências quanto ao percentual mínimo de áreas públicas ou tamanho dos lotes regularizados, dentre outros parâmetros urbanísticos e edílios; aumentar a receita municipal, por meio da alienação de imóveis públicos, pela própria administração pública, diretamente aos seus ocupantes; trazer segurança jurídica para o morador, com a entrega do título de legitimação fundiária de seu imóvel e garantia legal de sucessão para os seus herdeiros; melhorar as condições urbanísticas e ambientais com reflexos positivos na qualidade de vida de seus moradores; promover a valorização real e imediata do imóvel regularizado, uma vez que o terreno documentado pode ser precificado pelo valor de mercado; possibilitar o acesso a linhas de financiamentos habitacionais em instituições financeiras para construção, reforma e melhoria do imóvel.

Essas vantagens são alcançadas ao ser fomentado o equilíbrio social que é proporcionado pela entrega do título de propriedade; pelo fomento do comércio local, ao circular mais dinheiro dentro do núcleo e, conseqüentemente, gerar mais empregos e renda aos moradores, ao participar formalmente da economia local; pelo aumento da arrecadação de

imposto do Município por meio do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), bem como o aumento da receita com ISS e IPTU e da atualização do cadastro imobiliário do Município.

A regularização fundiária urbana se apresenta como uma escolha economicamente mais viável ao Município também quando comparada aos programas habitacionais, visto que, em vez de despende de altos valores para construções de novas moradias, pode-se pacificar e solucionar determinadas situações e núcleos por meio da REURB, além de, com esta última alternativa, possibilitar a fixação do ocupante na área em que já está estabelecido, trazendo-lhe um sentimento de pertencimento cultural e geográfico.

Desta feita, a política pública de regularização fundiária urbana (REURB) poderá transformar os núcleos urbanos consolidados informais do Município baiano de Érico Cardoso em áreas regulares e, assim, garantir o acesso à justiça e ao direito social à moradia, ao acesso a serviços públicos, promover a cidadania, a qualidade de vida e a dignidade de toda a sociedade, em especial, da população beneficiária, uma vez que o processo de regularização fundiária garante a segurança jurídica do imóvel, facilita a obtenção de financiamentos para melhoria dos imóveis, promove a integração social e a geração de emprego e renda, permite o acesso aos serviços públicos da cidade, garante a efetivação do acesso à justiça e função social da propriedade, fomenta a arrecadação de tributos municipais, alavancando o desenvolvimento econômico e regional, atraindo novos investimentos.

CONCLUSÃO

Como verificado por todo o exposto neste estudo, o direito de acesso à justiça é de importância fundamental para efetivar outros direitos básicos. A abordagem limitada desse direito, centrada apenas na jurisdição estatal, resultou em um sistema judicial sobrecarregado e ineficiente para resolver o grande volume de demandas.

Diante disso, torna-se crucial incorporar novos métodos e políticas de resolução de controvérsias na esfera jurídica atual. Diante do congestionamento judicial, as abordagens conciliatórias emergem como soluções eficazes para a pacificação de conflitos.

Neste sentido, foi abordado no capítulo 1 a desjudicialização e ampliação do acesso à justiça e seus reflexos na ordem jurídica justa, sendo abordadas breves considerações sobre o conceito de justiça e realizada análise sobre o acesso à justiça como porta de entrada para outros direitos fundamentais, bem como foram estudados os reflexos do acesso à ordem jurídica justa no desenvolvimento regional, quando esse acesso for propiciado pela desjudicialização das demandas.

Verificou-se que o direito de acesso à justiça deve ser interpretado como efetivo acesso à ordem jurídica justa, devendo ser garantida ao cidadão a obtenção de justiça substancial, incluindo todas as possibilidades de verificação e de realização da justiça. Todas as técnicas processuais e meios de solução de conflitos devem ser voltados ao alcance das funções sociais que objetivam, não sendo possível constituir a Jurisdição como um fim em si mesmo, nem como a única forma de solução de conflitos a ser considerada.

O capítulo 2 foi destinado à análise de premissas gerais sobre a atividade notarial e registral e o fomento ao acesso à justiça pelo Poder Judiciário, trazendo o panorama histórico da atividade, seus princípios norteadores, bem como as principais características dos notários e dos registradores no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de identificar de que forma podem contribuir para a sociedade e, em especial, com o acesso à justiça e com o desenvolvimento regional.

Nesta oportunidade, averiguou-se que importante abordagem sobre o exercício do direito de acesso à ordem jurídica justa pode ser feito a partir das formas alternativas de solução de conflito, em especial, por meio da atuação das serventias extrajudiciais. Neste cenário, a justiça multiportas e a desjudicialização devem ser vistas como fontes para o exercício da cidadania.

Observou-se que muitos são os desafios relacionados à efetividade da prestação jurisdicional, sendo igualmente desafiadoras as questões relacionadas ao emprego da chamada justiça multiportas e seus principais instrumentos, quais sejam, arbitragem, conciliação, mediação, câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, desjudicialização de procedimentos por meio da atuação das serventias extrajudiciais, dentre outros.

Como restou demonstrado, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição, a desjudicialização deve ser uma opção para determinados procedimentos, não sendo uma obrigatoriedade. As serventias extrajudiciais atuam em cooperação com o Poder Judiciário no processo de desjudicialização e de prevenção de litígios, que são inerentes a atividade extrajudicial. Os notários e registradores são autorizados a prestarem os serviços de mediação, conciliação, solução e prevenção de litígios, bem como, realizarem procedimentos administrativos autorizados pela lei e normativas, sem que haja necessidade de adentrarem a esfera judicial, sendo instrumentos de pacificação social.

Inclusive, tem-se propagado estudos que analisam a integração do Direito com a Economia como desdobramento desta abordagem que visa conter a judicialização excessiva por meio da desjudicialização, mas não somente com vistas a reprimir demandas, mas também com novas formas de interpretações, decisões judiciais, processos administrativos e soluções legislativas.

No capítulo 3 foi abordada a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na fiscalização e fomento ao acesso à justiça por meio da atividade notarial e registral, sendo apresentadas breves considerações históricas sobre a Separação dos Poderes e a instituição do Conselho Nacional de Justiça como exercício da função atípica no Poder Judiciário. Foi ainda analisada a atuação do CNJ na implementação de políticas públicas voltadas ao acesso à justiça por meio da atividade notarial e registral e outras formas de desjudicialização.

Verificou-se que o acesso à justiça não deve ser restrito à jurisdição estatal, mas sim garantir a obtenção de uma justiça substantiva, utilizando todas as técnicas processuais e meios de solução de conflitos voltados para as funções sociais almejadas. A Justiça deve ser uma instituição adaptada às necessidades da sociedade, removendo obstáculos de várias naturezas, econômicas, técnicas, sociais ou culturais.

Com o auxílio e apoio dos Poderes Executivo e Legislativo, pensando e aprovando leis, e do Poder Judiciário, por meio da gestão administrativa e regulamentar do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), restou demonstrado que notários e registradores em muito têm contribuído e poderão contribuir, caso ocorra o fomento a políticas públicas que incluam a

participação dos notários e registradores, bem como ocorra a implementação de novas formas de desjudicialização.

As serventias extrajudiciais, inseridas na concepção da justiça multiportas, desempenham um papel crucial na cidadania ao oferecerem alternativas eficazes para resolver litígios. A desjudicialização, retirando atividades do âmbito exclusivo do Poder Judiciário, visa à eficiência dos processos e à busca por soluções mais rápidas e menos dispendiosas.

Enquanto no capítulo 4 foi analisado o acesso à justiça por meio da Política Pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município baiano de Érico Cardoso, ao serem realizados apontamentos sobre a regularização fundiária urbana (REURB) – como conceito, evolução histórica no Brasil, marco legal e características –, a fim de, posteriormente, trabalhar o procedimento administrativo, com foco nos benefícios e obstáculos à efetiva implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB). Por fim, foram analisados os impactos da implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e seus reflexos no desenvolvimento econômico e regional no Município baiano de Érico Cardoso.

A regularização fundiária urbana (REURB) surge como um poderoso instrumento para a regularização de ocupações irregulares de imóveis, garantindo direitos sociais, o desenvolvimento regional e a pacificação social. Esse procedimento promove não apenas a titulação dos ocupantes, mas também a inclusão em serviços públicos, como água, energia, saneamento, entre outros.

A REURB pode impulsionar o desenvolvimento econômico e social, proporcionando uma visão mais clara das necessidades da população. Além disso, permite a correção de falhas na gestão urbana, oferecendo dignidade e melhorias substanciais na qualidade de vida.

A implementação eficaz da REURB no Município baiano de Érico Cardoso pode solucionar problemas de arrecadação municipal, promover o desenvolvimento local e oferecer acesso a serviços básicos para a população, tudo isso de forma extrajudicial, evitando litígios prolongados e custosos.

Enfim, os resultados da pesquisa mostram que a REURB pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social da comunidade local e regional e, em especial, evidenciaram-se lacunas e maneiras de aperfeiçoamento das políticas públicas de regularização fundiária no Município baiano de Érico Cardoso, a saber:

- Ordenamento da cidade: a REURB permite a identificação e organização dos núcleos urbanos informais, promovendo a integração social e a geração de emprego e renda.
- Prestação de serviços públicos: a REURB possibilita a prestação de serviços públicos adequados aos seus ocupantes, garantindo a segurança jurídica e a melhoria da qualidade de vida.
- Resolução de conflitos: a REURB estimula a resolução extrajudicial de conflitos, com a cooperação entre Estado e sociedade.
- Aumento da arrecadação: a REURB pode aumentar a arrecadação municipal, por meio do cadastramento de novas unidades imobiliárias, da flexibilização das regras para regularização de imóveis e da alienação de imóveis públicos.
- Segurança jurídica: a REURB traz segurança jurídica para os moradores, com a entrega do título de legitimação fundiária de seu imóvel.
- Melhoria das condições urbanísticas e ambientais: a REURB promove a valorização real e imediata do imóvel regularizado, melhora as condições urbanísticas e ambientais e fomenta o comércio local.

Portanto, conclui-se que a política de regularização fundiária urbana (REURB), como forma de desjudicialização, coordenada pelo Poder Público Municipal com as serventias extrajudiciais, pode transformar núcleos urbanos informais em áreas regulares, garantindo acesso à justiça, direito à moradia, função social da propriedade e acesso a serviços públicos. Além disso, promove a cidadania, melhora a qualidade de vida, impulsiona o desenvolvimento econômico e social da comunidade local e regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbellini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Introdução à teoria e à filosofia do direito**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de; SANTOS, Fabrício Marques. Potencial e exploração do imposto patrimonial imobiliário no Brasil: uma análise do IPTU a partir da teoria dos conjuntos fuzzy. **Lincoln Institute of Land Policy**. Artigo publicado em 09/11/2016. Working Paper WP16JA1PO. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/afonso_wp16ja1po.pdf. Acesso em: 28 out. 2023.

AMADEI, Vicente de Abreu; AMADEI, Vicente Celeste. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4. ed. Campinas: Millennium, 2014.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na quinta do caju. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v. 41, n. 1, abr. 2011. Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIPEA). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3337>. Acesso em: 28 out. 2023.

AQUILA. **IGMA – Índice de Gestão Municipal Aquila**. Relatório Município Érico Cardoso (BA). [s.d.]. Disponível em: <https://igma.aquila.com.br/cidades/2577>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ARISTÓTELES. **Política**. trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

AVENI, Alessandro; ALVES, João Lucas; PINHO FILHO, Lúcio Carlos de. Resenha dos Textos “Políticas Públicas – Conceitos e Práticas” e “Políticas Públicas – Uma Revisão da Literatura”. **Revista processus multidisciplinar**, [S.l.], v. 2, n. 4, nov. 2021, p. 373-390. ISSN 2675-6595. Disponível em: <http://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/464>. Acesso em: 24 fev. 2022.

ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; NAVARRO, Trícia (coords). **Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público**. VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins *et al.* São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BAHIA. Divisão Territorial da Bahia - SecultBA - Secretaria de Cultura - Governo do Estado da Bahia. **SecultBA – Secretaria de Cultura**. Governo do Estado da Bahia. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cultura.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=314>. Acesso em: 28 nov. 2023.

BAHIA. **Lei Estadual 10.845** – Lei de organização do Poder Judiciário, de 27 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.tj.ba.gov.br/ipraj/Lei10845.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BAHIA. Secretaria de Cultura. **SIPAC – Sistema de Informação do Patrimônio Cultural da Bahia**. [s.d.]. Território de Identidade. Bacia do Paramirim. Disponível em: <http://patrimonio.ipac.ba.gov.br/territorio/bacia-do-paramirim/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BERMAN, Harold J. **Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: RS, Unisinos, 2006.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa**: de acordo com o novo código de processo civil. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada no dia 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

_____. **Decreto n. 1.318**, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Decreto n. 4.857**, de 09 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Decreto n. 9.310**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Decreto-Lei n. 911**, de 1º de outubro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0911.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Emenda Constitucional n. 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 317**, de 21 de outubro de 1843. Fixando a Despesa e o orçando a Receita para os exercícios de 1843-1844, e 1844-1845. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM317.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 572**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

_____. **Lei n. 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20N%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 1.237**, de 24 de setembro de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim1237.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Lei n. 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. **Lei n. 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

_____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 8.935**, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 01 fev. 2023.

_____. **Lei n. 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. **Lei n. 9.534**, de 10 de dezembro de 1997. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.534%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=D%C3%A1%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20art,cidadania%3B%20e%20altera%20os%20arts. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 10.169**, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Lei n. 11.441**, de 04 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. **Lei n. 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de

1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Lei n. 14.063**, 23 de setembro de 2020. Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos; e altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, e a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114063.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. **Lei n. 14.382**, de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei n. 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. **Lei n. 14.620**, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm#art23. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____. **Lei n. 14.711**, de 30 de outubro de 2023. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, o resgate antecipado de Letra Financeira, a alíquota de imposto de renda sobre rendimentos no caso de fundos de investimento em participações qualificadas que envolvam titulares de cotas com residência ou domicílio no exterior e o procedimento de emissão de debêntures; altera as Leis nºs 9.514, de 20 de novembro de 1997, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.476, de 28 de agosto de 2017, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 9.492, de 10 de setembro de 1997, 8.935, de 18 de novembro de

1994, 12.249, de 11 de junho de 2010, 14.113, de 25 de dezembro de 2020, 11.312, de 27 de junho de 2006, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 14.382, de 27 de junho de 2022, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 70, de 21 de novembro de 1966, e 73, de 21 de novembro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114711.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. BCB. **Circular n. 3535**. Publicada no DOU de 17/5/2011, p. 46. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3535>. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____. CJF. **Conselho da Justiça Federal 2021**. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/?_authenticator=60c7f30ef0d8002d17dbe298563b6fa2849c6669. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. CJF. **Conselho da Justiça Federal 2022**. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/Direito%20Notarial%20e%20Registral/?_authenticator=aadb1f118b9d3fa58d21fdfa2848108562d09b14%20.%20Acesso%20em%2014/12/2022. Acesso em: 28 de outubro de 2023.

_____. CNJ. **Justiça Aberta**. [s.d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. CNJ. **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. CNJ. **Justiça em Números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. CNJ. **Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. CNJ. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. CNJ. **Manual de Organização do CNJ – 15. ed**. Brasília: CNJ, 2022a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/manual-de-organizacao-do-cnj-2022.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. CNJ. **Meta 9 do Poder Judiciário**. Portal CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/meta-9-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. CNJ. **Metas Nacionais 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIV-ENPJ.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. CNJ. **Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça**, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/plano-estrategico-2021-2026-v6.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

_____. CNJ. **Processo de execução fiscal custa em média R\$ 4,3 mil**. Portal CNJ, 22 mar. 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/processo-de-execucao-fiscal-custa-em-media-r-43-mil/>. Acesso em: 28 nov. 2023

_____. CNJ. **Provimento nº 53 de 16/05/2016**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2515>. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. CNJ. **Provimento nº 63 de 14/11/2017**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. CNJ. **Provimento nº 65 de 14/12/2017**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. CNJ. **Provimento nº 67 de 26/03/2018**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em: 3 ago. 2023.

_____. CNJ. **Provimento nº 72 de 27/06/2018**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2621>. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. CNJ. **Provimento nº 86 de 29/08/2019**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991>. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. CNJ. **Provimento nº 149 de 30/08/2023**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. CNJ. **Resolução nº 35 de 24/04/2007**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. CNJ. **Resolução nº 125 de 29/11/2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 3 ago. 2023.

_____. Coaf. **Resolução n. 29**, de 7 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/acao-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-no-29-de-7-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____. Governo Federal. **Cartilha Reurb**. Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

_____. IBGE. **Brasil em síntese | Habitação | condição de ocupação**. c2023. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/habitacao/condicao-de-ocupacao.html>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Educa Jovens**. c2023. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21972-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes-de-habitantes-aponta-censo-2022.html>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Érico Cardoso (BA) / Cidades e Estados**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/erico-cardoso.html>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Cidades@ | Bahia | Érico Cardoso | Panorama**. c2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/erico-cardoso/panorama>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Cidades@ | Bahia | Paramirim | Panorama**. c2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/paramirim/panorama>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Panorama do Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. IBGE. **Panorama do Censo 2022 – Érico Cardoso (BA)**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?localidade=BR&tema=1>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Nível Territorial: Município. Unidade Territorial: 2900504. Érico Cardoso (BA). [s.d.]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N6/2900504>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. IBGE. **Tabela 4711: Domicílios recenseados, por espécie**. [s.d.]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4711>. Acesso em: 23 nov. 2023.

_____. INCRA. **Instrução Normativa INCRA n. 82 DE 27/03/2015**. Publicada no DOU em 30 mar 2015. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n. 2.200-2**, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602-0 de Minas Gerais**, Brasília, DF, 24 de novembro de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.639 de Goiás**, Brasília, DF, 11 de março de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8165004>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.641 de Santa Catarina**, Brasília, DF, 11 de março de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8195157>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental em mandado de segurança nº 29.039 do Distrito Federal**, Brasília, DF, 13 de novembro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750181571>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental em mandado de segurança nº 30.180 do Distrito Federal**, Brasília, DF, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7302834>. Acesso em: 28 nov. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 647.827 do Paraná**, Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274575>. Acesso em: 28 nov. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARTÓRIOS COM VOCÊ. **Estatuto da Desjudicialização**. N. 25 – Ano 5 – Julho a Setembro de 2021 – Uma publicação da Anoreg/BR, Anoreg/SP e Sinoreg/SP. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/02/cartorios-com-voce-edicao-25.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CARTÓRIO EM NÚMEROS 2021. Edição 3, 2021. **ANOREG/BR**. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmoros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

- CARTÓRIO EM NÚMEROS 2022. Edição 4, 2022. **ANOREG/BR**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/?s=CARTORIO+EM+NUMEROS>. Acesso em: 20 nov. 2022.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CASSETTARI, Christiano. **Separação, divórcio e inventário por escritura pública: teoria e prática**. 6. ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá: EdUFMT, 2002.
- CHAVES, Luciano Athayde. Quanto custa a Justiça? Uma análise econômica da litigiosidade no Poder Judiciário brasileiro. **Revista CNJ**, v. 4, n. 1, p. 132–144, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/57/43>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- CHIESI FILHO, Humberto. **Um novo paradigma de acesso à justiça: autocomposição como método de solução de controvérsias e caracterização do interesse processual**. 3. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.
- COSOLA, Sebastián Justo. **Los deberes éticos notariales**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008.
- COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião extrajudicial: doutrina e jurisprudência**. 2. ed. atual. Salvador: JusPodivm, 2019.
- CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de regularização fundiária urbana reurb**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: JusPodivm, 2021.
- DADALTO, Rafael Gaburro. **Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais e acesso à justiça: análise acerca da (im) possibilidade de tornar obrigatória a via administrativa**. 2019. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. 135 fl. Vitória: UFES. Disponível em: https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11329/1/tese_13467_dissertacao_5.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 32. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2020.
- DIP, Ricardo (coordenador). **Regularização fundiária urbana: jurisprudência paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- EL DEBS, Martha. **Legislação notarial e de registros públicos comentada**. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2016.
- EL DEBS, Martha; SILVEIRA, Thiago; EL DEBS, Renata. **Sistema multiportas – a mediação e a conciliação nos cartórios como instrumento de pacificação social e dignidade humana**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito de Laje**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

FRANTZ, Aline. **As múltiplas portas do conflito e as políticas públicas para o seu tratamento**. Curitiba: Multideia, 2016.

FUX, Rodrigo; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords). **Tecnologia e justiça multiportas**. Abhner Youssif Mota Arabi ... [et al]. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

GOUVÊA, Luiza Alves. **A análise econômica do Direito e as formas alternativas de solução de conflitos na busca pela racionalização do sistema judiciário e desjudicialização**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2020/pdf/LUIZA-ALVES-GOUVEA.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A Separação de Poderes em Países Presidencialistas: A América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**. Rio Grande do Sul, n.17, p.75-106, nov. 2001.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual dos MESC's: meios extrajudiciais de solução de conflitos**. Barueri, SP: Manole, 2016.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização da execução civil: reflexos sobre o projeto de Lei n. 6.204/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, a. 14, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/54202/34876>. Acesso em: 29 out. 2023.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Trad. João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do direito**. Pref. e trad. Antônio Ulisses Cortês. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

KUMPEL, Vitor Frederico. **Registro de imóveis brasileiro**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

_____. **Regularização fundiária rural**. São Paulo: YK Editora, 2022.

_____. **Sistemas de transmissão imobiliária sob a ótica do registro**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2021.

KUMPEL, Vitor Frederico *et al.* **Tratado notarial e registral**, v. 3. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

_____. **Tratado Notarial e Registral**, v. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

KUSTER, Percy José Cleve. **Reurb do caos à dignidade da teoria à prática**. São Paulo: YK Editora, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006.

LINS, Caio Mário de Albuquerque. **Coleção concurso para notários e registradores: a atividade notarial e de registro**. V. I. São Paulo: Companhia Mundial de Publicações, 2010.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Tratado dos registros públicos**. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial: da atividade e dos documentos notariais**. 2. ed. atual. ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

_____. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.

_____. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski. “Extrajudicialização”: o fenômeno da desjudicialização com nome certo. Série: Terminologias notariais e registrais – Parte V. **ANOREG-RJ**. 22 maio 2023. Disponível em: <https://www.anoregrj.com.br/artigo-serie-terminologias-notariais-e-registrais-parte-v-extrajudicializacao-o-fenomeno-da-desjudicializacao-com-nome-certo-por-jean-karlo-woiciechoski-mallmann/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MARCHI, Eduardo Cesar Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. **Regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei n. 13.465/2017**. São Paulo: YK Editora, 2019.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **Usucapião Extrajudicial**. 2. ed. São Paulo: YK Editora, 2018.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. *In*: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Novos Aspectos do Controle de Constitucionalidade Brasileiro**. Revista Brasileira de Direito Público. Porto Alegre: Síntese, DPU, n. 27, maio/jun., 2009, p. 07-45.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: nona série. São Paulo: Saraiva, 2007.

MOURA, Mauricio José Serpa Barros de; PIZA, Caio. O efeito de um programa de titulação de terras no acesso das famílias ao crédito. **Journal of Development Effectiveness**. Volume 8, 2016 - Issue 1. 17 jun. 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19439342.2015.1057859>. Acesso em: 28 out. 2023.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa María de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, Danielle. História do Direito Imobiliário no Brasil. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/historia-do-direito-imobiliario-no-brasil/544782485>. Acesso em: 28 nov. 2023.

OMMATI, José Emílio Medauar. **Uma teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PARA Nalini, quantidade de processos prejudica imagem externa do Brasil. **CONJUR**, 24 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/nalini-quantidade-processos-prejudica-imagem-brasil>. Acesso em: 23 jan. 2023.

PATAH, Priscila Alves. **Direito registral**: retificação administrativa de área de imóvel rural. Curitiba: Juruá, 2018.

PEDRON, Flávio Quinaud. **Em busca da legitimidade do direito contemporâneo**: uma análise reconstrutiva das teorias jurídicas de Ronald Dworkin, Jürgen Habermas e Klaus Günther. Belo Horizonte: Ed. Clube de Autores, 2013.

PEDRON, Flávio Quinaud; XAVIER, Conceição Lourdes; AZEVEDO, Fábio Silva. **Os princípios processuais constitucionais e os novos rumos do processo civil brasileiro**: uma reflexão acerca do tratamento dado pelo novo código de processo civil aos princípios formadores estruturantes da concepção de devido processo democrático. Belo Horizonte: Clube de Autores, 2014.

PELAGALI, Renato. História do Registro de Imóveis no Brasil. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/historia-do-registro-de-imoveis-no-brasil/580004765>. Acesso em: 28 nov. 2023.

PEREIRA, Adriana Soares *et al.* **Metodologia da pesquisa científica** [recurso eletrônico]. 1. ed. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018.

RI: Há 180 anos registrando os sonhos dos brasileiros. **Registro de Imóveis do Brasil – Notícias**, 19/01/2023. Disponível em: <https://www.registrodeimoveis.org.br/rib-registrador-180-anos>. Acesso em: 06 nov. 2023.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ROCHA, Mauro Antônio. História da formação, propriedade privada e registro do Brasil. **Migalhas**. 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/387844/historia-da-formacao-propriedade-privada-e-registro-do-brasil>. Acesso em: 28 nov. 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SABINO, Lisboa Jamilson. **Tratado de regularização fundiária urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SANTOS, Felipe Dias dos Santos. A história do direito de propriedade do Brasil. **Ibi Jus**, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://www.ibijus.com/blog/958-a-historia-do-direito-de-propriedade-do-brasil>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Cartórios e acesso à justiça**: A contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea, como alternativa ao poder judiciário. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis**. 4. ed. São Paulo: Foco, 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico] / Antônio Joaquim Severino. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SCHMIDT, Elisa Maria. **Regularização fundiária**: um processo de inclusão social? Curitiba: Torre de papel, 2003.

SILVA, Alexandre José de Carvalho. **Guia prático de metodologias ativas com uso de tecnologias digitais da informação e comunicação**. Lavras: UFLA, 2020.

SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. **Acesso à justiça**: uma análise multidisciplinar. São Paulo: JusPodivm, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SALOMÃO, Luis Felipe. Sobre a extrajudicialização e os seus novos desafios. **CONJUR**, 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-25/direito-civil-atual-extrajudicializacao-novos-desafios/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOUZA JÚNIOR, Edson José de; NASCIMENTO, Leandro Lago do. O poder judiciário no contexto da pacificação social e do desenvolvimento regional. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, a. 07, ed. 05, v. 06, pp. 118-147, maio de 2022. ISSN: 2448-0959. Disponível

em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/pacificacao-social>. Acesso em: 23 jan. 2023.

TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 321-345, 2015.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509955/001035857.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 out. 2023.

TARTUCE, Fernanda; BARBOSA E SILVA, Érica. **O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais**: críticas, elogios e sugestões. 2016. Disponível em <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Atos-extrajudiciais-cartoriais-no-NCPC.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

<http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Atos-extrajudiciais-cartoriais-no-NCPC.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

TARTUCE, Flávio. A extrajudicialização do Direito Privado e o alerta do professor Walter Ceneviva. **AASP**, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://www.aasp.org.br/noticias/a-extrajudicializacao-do-direito-privado/>. Acesso em: 23 nov. 2023

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC - Fundamentos e sistematização**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1986.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Prefácio Min. Ellen Gracie Northfleet; apresentação Prof. Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

_____. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de processo**, São Paulo, n. 195, p. 1-13, maio 2011.

ZANETTE, Valéria Rodineia. **Direito humano à habitação condigna**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ANEXOS

ANEXO 1: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr.(a) _____ para participar da pesquisa sobre **“AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO A ORDEM JURÍDICA JUSTA A PARTIR DAS SERVIENTIAS EXTRAJUDICIAIS: UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DESJUDICIALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL NO MUNICÍPIO DE ÉRICO CARDOSO (BA)”** sob a responsabilidade do pesquisador **Samuel Lucas Ferreira Nunes**, sob a orientação do Professor Doutor Edson José de Souza Júnior, visando à obtenção do título de mestre com a confecção da tese a ser apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Farias (UniAlfa). O objetivo principal da pesquisa é realizar uma análise sobre a quais as formas e políticas públicas de desjudicialização existentes atualmente e em relevante discussão legislativa que tem auxiliado e poderão auxiliar na solução das demandas de forma mais célere, econômica e efetiva, por meio das serventias extrajudiciais, a possibilitar o acesso a uma ordem jurídica mais justa e efetiva, resultando assim em desenvolvimento regional, em especial, os reflexos econômicos e sociais na Comarca de Paramirim/BA. Possui como problema de pesquisa as seguintes indagações: Como as políticas públicas de desjudicialização têm auxiliado e poderão auxiliar na solução das demandas de forma mais célere, econômica e efetiva, por meio das serventias extrajudiciais, a possibilitar o acesso a uma ordem jurídica mais justa e efetiva, garantindo pacificação social e desenvolvimento regional? Como as Políticas Públicas de Desjudicialização a partir da atuação das Serventias Extrajudiciais podem contribuir para a concretização do acesso a ordem jurídica justa? E quais contribuições foram e podem ser obtidas para alavancar o desenvolvimento local e regional a partir da implementação de uma efetiva política de Regularização Fundiária Urbana (REURB) na Comarca de Paramirim (BA)? Importante abordagem sobre o exercício do direito de acesso à justiça pode ser feita a partir da esfera de competência das serventias extrajudiciais. Tem-se, no direito de acesso à justiça, a mola propulsora e direito fundamental essencial para efetivação dos demais direitos fundamentais. Ocorre que diferentes circunstâncias podem resultar em restrições ao exercício do direito de acesso à justiça. As restrições podem se originar de questões financeiras, educacionais, sociais, psicológicas, dentre outras. Diante das citadas restrições, podem as serventias extrajudiciais contribuir para superação dessas circunstâncias vivenciadas, por meio da implementação de políticas públicas de desjudicialização. Este estudo terá tanto repercussão social, quanto econômica e acadêmica, pois abordará o mercado imobiliário, meio ambiente, acesso à justiça e regularização fundiária, com seus reflexos sociais, econômicos e o impacto no desenvolvimento regional. Para tanto, pede-se a colaboração de atores envolvidos com o procedimento da Regularização Fundiária Urbana nos Municípios da Comarca de Paramirim/BA, além de empresários, profissionais liberais, membros do Poder Judiciário e gestores públicos, direta e indiretamente ligados à inclusão deste público-alvo na implementação da Política Pública. Isso possibilitará o conhecimento das limitações e perspectivas da atuação institucional e proporcionará a adoção de possíveis mudanças e realização de ajustes em busca da melhoria da política pública relacionada à REURB, contribuindo para o desenvolvimento regional e local. Não existe nenhum risco à sua participação na pesquisa e esta é voluntária. Caso aceite participar, irá contribuir para que se possa entender o contexto da regularização fundiária urbana nos Municípios da Comarca de Paramirim (BA), em especial, no Município de Érico Cardoso, no período de 2010-2022, além de contribuir para a verificação da necessidade de sugestões quanto à atuação mais efetiva e eficiente das políticas públicas.

O (a) Sr. (a) não terá nenhuma despesa e não receberá nenhuma remuneração, além de contribuir para a pesquisa. Os resultados dessa pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo resguardada pelo indispensável sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr. (a) poderá entrar em contato com o pesquisador no endereço eletrônico samulfn@gmail.com ou por WhatsApp (77)99908-1453.

Eu, _____ fui informado(a) sobre os objetivos da pesquisa e da importância da minha colaboração e compreendo a explicação, por isso, concordo em participar do projeto.

Data: ____/____/____ Assinatura_____

ANEXO 2: ROTEIRO DE ENTREVISTAS / QUESTIONÁRIO

2.1) Questionamento ao Setor de Patrimônio, Infraestrutura e Tributos dos Municípios da Comarca de Paramirim (BA), quais sejam, Paramirim, Caturama, Érico Cardoso e Rio do Pires:

1. Qual a quantidade total de imóveis urbanos e rurais existentes no Município, públicos e/ou particulares? Ou seja, soma total de imóveis urbanos e rurais, regulares e irregulares, públicos e particulares, na zona urbana e rural do Município?
2. Qual a quantidade total de imóveis rurais existentes no Município?
3. Qual a quantidade total de imóveis urbanos existentes no Município? Ou seja, qual a **quantidade estimada total** de imóveis urbanos existentes no Município, públicos e/ou particulares, atualmente? Ou seja, qual a **soma/número total de imóveis urbanos, inscritos/cadastrados ou não no Setor Imobiliário Municipal**?
4. Qual a quantidade de imóveis urbanos existentes no Município, públicos e/ou particulares, **inscritos formalmente** no Setor Imobiliário do respectivo Município, atualmente?
5. Qual a quantidade **estimada** de imóveis urbanos existentes no Município, públicos e/ou particulares, **mas não inscritos formalmente** no Setor Imobiliário do respectivo Município, atualmente? Ou seja, imóveis urbanos existentes no Município, mas sem cobrança de IPTU, sem cadastro imobiliário municipal, em situação de irregularidade cadastral perante o Município?
6. Qual o valor médio do(s) imóvel(is) urbano(s) no respectivo Município?
7. Quais as alíquotas de cobrança do IPTU e ITBI no respectivo Município?
8. Qual a estimativa dos percentuais de efetiva cobrança do IPTU e ITBI no respectivo Município? Ou seja, sobre quantos (por cento ou em números absolutos) imóveis urbanos **são cobrados os impostos** de IPTU e ITBI, regularmente? E sobre quantos (por cento ou em números absolutos) imóveis urbanos **não são cobrados os impostos** de IPTU e ITBI, regularmente, em razão da irregularidade cadastral?
9. Qual a arrecadação anual (valor total) do imposto IPTU pelos cofres públicos, atualmente?
10. Qual a arrecadação anual (valor total) do imposto ITBI pelos cofres públicos, atualmente?
11. Qual a estimativa de impacto financeiro nos cofres públicos, em razão da arrecadação de imposto IPTU, caso ocorra a regularização fundiária urbana integral dos imóveis do respectivo Município? Ou seja, quanto o Município poderá crescer em sua arrecadação? Quanto arrecadará a mais do que atualmente, caso haja regularização dos imóveis?
 - a. Assim, quanto passará a ser sua arrecadação total estimada, caso haja regularização integral dos imóveis urbanos?
12. Qual a estimativa de impacto financeiro nos cofres públicos, em razão da arrecadação de imposto ITBI, caso ocorra a regularização fundiária urbana integral dos imóveis do respectivo Município? Ou seja, quanto o Município poderá crescer em sua arrecadação? Quanto arrecadará a mais do que atualmente, caso haja regularização dos imóveis?

- a. Assim, quanto passará a ser sua arrecadação total estimada, caso haja regularização integral dos imóveis urbanos?
13. Do total de imóveis urbanos localizados no Município (indicado na pergunta “3”), há uma estimativa de quantos tem titularidade imobiliária regular e quantos são ocupações irregulares? Ou seja, quantos são proprietários dos respectivos imóveis devidamente registrados no Cartório de Registro de Imóveis e quantos são ocupantes ou possuidores, sem propriedade registrada no Cartório?
 14. Qual a estimativa (em números) de pessoas atingidas e contempladas, caso ocorra a regularização fundiária urbana de todos os imóveis do respectivo Município?
 15. Qual a estimativa do percentual de área urbana contemplada, caso ocorra a regularização fundiária urbana de todos os imóveis do respectivo Município? Ou seja, qual a fração da área do Município hoje é objeto de ocupação irregular, cujos moradores são ocupantes ou possuidores sem título de propriedade registrado no Cartório de Registro de Imóveis, que seria passível de regularização?
 16. Qual a estimativa de instrumentos estatais a serem instalados e criados, caso ocorra a regularização fundiária urbana de toda malha urbana do respectivo Município, como, por exemplo, instalação de Escolas, Postos de Saúde, Creches, pavimentação, iluminação pública, esgotamento sanitário, adequação ambiental, dentre outros?
 17. Há em andamento ou concluído, alguma política pública de regularização no respectivo Município? Existe requerimento, instauração ou conclusão de algum processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município?
 18. Caso a resposta seja negativa para o item anterior, há interesse em iniciar REURB no Município?

2.2) Questionamento ao Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas da Sede da Comarca de Paramirim(BA):

1. Qual a quantidade de imóveis totais registrados e/ou transcritos constantes no acervo registral da Serventia?
2. Qual a quantidade de imóveis urbanos e rurais, públicos e/ou particulares, matriculados e/ou transcritos na citada Serventia, referentes ao Município de Paramirim?
3. Qual a quantidade de imóveis urbanos e rurais, públicos e/ou particulares, matriculados e/ou transcritos na citada Serventia, referentes ao Município de Érico Cardoso?
4. Qual a quantidade de imóveis urbanos e rurais, públicos e/ou particulares, matriculados e/ou transcritos na citada Serventia, referentes ao Município de Rio do Pires?
5. Qual a quantidade de imóveis urbanos e rurais, públicos e/ou particulares, matriculados e/ou transcritos na citada Serventia, referentes ao Município de Caturama?
6. Há alguma estimativa da quantidade total de imóveis urbanos em situação de irregularidade registral na Comarca de Paramirim? Caso sim, há, em andamento, alguma política pública de regularização?