

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**RUTH CAROLINA RODRIGUES SGRIGNOLLI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli; Valmir César Pozzetti

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-486-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

---

### **Apresentação**

#### DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

A edição do V Encontro Virtual do CONPEDI, evidencia os avanços científicos no âmbito do Direito Urbanístico como área autônoma na produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados abordaram uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do V Encontro - INOVAÇÃO, DIREITO E SUSTENTABILIDADE - esteve presente em todos os trabalhos apresentados e em diferentes abordagens. Assim sendo, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 18 de junho de 2022, no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, coordenado pelas professoras doutoras Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUCRio) e Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli (Mackenzie), bem como pelo Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição. Os autores Rafael Alem Mello Ferreira e Fernanda Ribeiro Papandrea, apresentaram o trabalho intitulado “A NECESSIDADE DE EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE” e trataram da necessidade de participação popular para concretização do direito à cidade., com o objetivo de propor que apenas a efetiva participação popular é capaz de garantir o direito à moradia, tendo em vista que a população é a destinatária e legitimadora do direito à cidade. Já no trabalho intitulado “A OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DOMÉSTICA DE REDE DE ESGOTO FRENTE AO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO SOBRE AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.026/2020”, os autores Patrícia de Freitas Reis Vilela Ribeiro e Elcio Nacur Rezende discorreram sobre os reflexos do Marco Legal do Saneamento na obrigação positiva gerada aos beneficiários da chegada da rede de esgotamento sanitário, analisando as

alterações legais promovidas quanto à conduta de conexão residencial à rede pública de esgoto. Já o trabalho intitulado “A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS DIRETORES: ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL” de autoria de Francisco Saldanha Lauenstein, destacou que a participação popular é uma das características essenciais e elementares do estado democrático de Direito; participação essa, prevista no texto constitucional e na legislação Ordinária, fazendo destaque de que, em tempos de COVID 19 o Ministério Público gaúcho lançou recomendações e vem ajuizando ao longo dos anos inúmeras ações civis públicas e ações declaratórias de inconstitucionalidade, julgadas procedentes em sua maioria. Já os autores Guilherme Augusto Faccenda e Paula Fabíola Cigana, fizeram brilhante exposição do trabalho intitulado “APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E DO DIREITO NOTARIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA”, onde destacaram o disposto na Lei nº 13.465, analisando as possibilidades de aplicação analógica de parâmetros da usucapião extrajudicial nessa esfera; questionando a atuação do Tabelaionato de Notas, através da nova usucapião extrajudicial introduzida no sistema jurídico através do novo Código de Processo Civil. Com igual brilhantismo, o artigo “ATUALIDADE DO ESTADO DE EXCEÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS: COMO A EXCEÇÃO AFETA O DIREITO À CIDADE?”, de autoria de Demétrius Amaral Beltrão e Fernanda Ribeiro Papandrea, destacou o estado de exceção como paradigma de governo, no Brasil, e sua influência na estruturação urbana e no direito à cidade, evidenciando, assim, a necessidade de se concretizar o direito à moradia digna. Seguindo a mesma qualidade na produção científica, os autores Edson Ricardo Saleme, Marcelo José Grimone e Silvia Elena Barreto Saborita, no artigo “AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS DE ECOSSISTEMA E AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS EM PROL DA SUSTENTABILIDADE”, analisaram os Serviços ecossistêmicos, destacando que esses são essenciais para o presente e futuro das gerações deste planeta e, sendo assim, qualquer atividade econômica deve incluir, no escopo de suas avaliações estratégicas ou de impacto, possibilidades de inclusão desses serviços com a cadeia produtiva ou mesmo auxiliando em seus processos.

A relevante questão sobre desigualdade foi enfrentada com o trabalho “DESIGUALDADES SOCIAIS NO ÂMBITO URBANO A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL”, pelos autores Carina Deolinda Da Silva Lopes , Franceli Bianquin Grigoletto abordando a função da educação ambiental desde as informações sobre moradia, saneamento básico, coleta de lixo, seus déficits até a sua ligação com a degradação e impacto ambiental nas cidades do Brasil. O trabalho adota metodologia que inclui pesquisa bibliográfica, qualitativa, básica e descritiva. A reflexão abrange as desigualdades urbanas refletidas nos dados censitários e históricos brasileiros a partir da percepção sobre a falta de alcance adequado que transformam e separam regiões e classes sociais. O “DIREITO À

CIDADE E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DECORRENTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO” constitui o título da pesquisa de Agenor Calazans da Silva Neto. O artigo analisa o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização estabelecido pelo Estatuto da Cidade. O conceito de Direito à Cidade é nuclear no trabalho que analisa a regulamentação da política urbana no ordenamento jurídico brasileiro a luz do princípio da dignidade. Os autores Antônio Ricardo Paste Ferreira , Antônio Carlos Diniz Murta com o trabalho sobre “ENTIDADES PERTENCENTES AO TERCEIRO SETOR: A LEGITIMAÇÃO PARA REQUERIMENTO E IMPLANTAÇÃO DAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS”, adotam o método hipotético dedutivo para realizarem o estudo sobre a atuação de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações, que tramitam na área de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana. Demonstram a legitimidade de entidades do terceiro setor, para requerimento e implantação das Regularizações Fundiárias, no sentido da garantia do direito a cidade dos moradores de núcleos urbanos informais. O tema sobre “INOVAÇÃO NA CONCRETIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA (ART. 1.228, §4º, DO CÓDIGO CIVIL): UTILIZAÇÃO DO MODELO ABERTO E FLEXÍVEL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA” é enfrentado por Adriana Sant'Anna Coningham. A autora da pesquisa analisa a implantação do modelo aberto e flexível da efetivação do direito fundamental à moradia adequada a partir de uma postura mais dialógica do juiz, com a participação de órgãos públicos e sociedade civil organizada, por meio do cumprimento flexível e por fases. A proposta estuda o caso referencia do cumprimento da Ação Civil Pública do Carvão. A autora Anamaria Pereira Morais Ventura com o título do trabalho “O PARADIGMA DA CASA PRÓPRIA E A NECESSIDADE DE INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICAS URBANÍSTICAS E HABITACIONAIS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL”, analisa a financeirização da habitação, por meio de medidas estatais de oferta de crédito, considerados os movimentos de periferização, segregação socioespacial e o endividamento por falta de pagamento do financiamento, no contexto de famílias de baixa renda. A pesquisa vincula o quadro conjuntural a necessidade de quebra do paradigma da casa própria nas políticas habitacionais aplicadas no Brasil?

Sayury Silva De Otoni apresentou seu trabalho acerca das SMART CITIES NO CONTEXTO DO DIREITO À CIDADE INCLUSIVA E PARTICIPATIVA, com uma análise bibliográfica e comparativa, oferecendo um conceito de cidade inteligente mais abrangente, a ser adotado no Brasil e com a proposta de uma releitura do Estatuto da Cidade e princípios democráticos, a partir dos quais deve ser idealizada a construção de políticas

públicas para fazer efetivo o Direito Fundamental à inclusão de todos os habitantes da cidade em prol da melhoria de qualidade de vida. Rafael Henrique Silva Leite, Julio Cesar Franceschet e Aline Ouriques Freire Fernandes trataram do USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA EFETIVIDADE DO DIREITO SOCIAL À MORADIA, onde buscou-se verificar a viabilidade jurídica e legal do reconhecimento da propriedade, via usucapião (judicial ou extrajudicial) como instrumento de regularização fundiária, em áreas públicas dominicais. Com a aplicação do método hipotético-dedutivo através de análise bibliográfica, constatou-se que, em sendo instrumento legal expressamente previsto na Lei n. 13.465/2017, a usucapião, deve ser considerada como ferramenta de efetividade do direito social à moradia, ainda que sob bens imóveis públicos. Edvania Barbosa Oliveira Rage , Abraão Lucas Ferreira Guimarães e Valmir César Pozzetti apresentaram dois temas para conhecimento sobre as condições de Manaus: A ACESSIBILIDADE DAS CALÇADAS NA CIDADE DE MANAUS, em que abordaram os parâmetros técnicos estabelecidos em normas e previsões em leis acerca da acessibilidade das calçadas, destacando o seu uso na cidade de Manau e a insuficiente fiscalização que acaba por não agir de forma eficaz em ações que viabilizem de forma a propagação do uso devido das calçadas; e a POLUIÇÃO VISUAL NA CIDADE DE MANAUS, que analisou os impactos da poluição visual na cidade de Manaus, destacando sua relação com o meio ambiente equilibrado e seu tratamento penal. Concluíram que a cidade de Manaus, embora esteja situada na maior floresta tropical do planeta, encontra-se em um processo de devastação sem controle, com ausência de vegetação natural urbana, o que acarreta um meio ambiente urbano rodeado de uma selva de uma pedra visualmente desequilibrada.

Todos os trabalhos trouxeram temas atuais que tratam sobre a relação do homem com a cidade, a forma como a relação é construída e o olhar para aqueles que estão de fora desse espaço comum de convívio.

Os temas foram pensados a partir da proposta do Grupo de Trabalhos chamado: Direito, Urbanismo e Alteridade. Alteridade encerra em si alguns significados, como a qualidade daquilo que é diferente, distinto e também a capacidade de perceber o outro.

Essa é a missão do Conpedi: perceber o outro, com a presença de professores e estudantes da pós-graduação nacional, de todos o Brasil, e também autores internacionais, para apresentar realidades distintas e assim, olhar para os problemas comuns, sob a perspectiva do outro, pensando de forma conjunta possíveis soluções jurídicas que atendem sempre o bem maior e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Desta forma, esta obra é um verdadeiro presente para reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, aqui apresentadas, são contribuições importantíssimas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos dos direitos sociais, com promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUCRio

Profa Dra Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas – UEA e UFAM

# **APLICABILIDADE DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL E DO DIREITO NOTARIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

## **APPLICABILITY OF EXTRAJUDICIAL ADVERSE POSSESSION AND OF NOTARY LAW IN THE PUBLIC POLICY OF URBAN LAND REGULARIZATION**

**Guilherme Augusto Faccenda <sup>1</sup>**

**Paula Fabíola Cigana <sup>2</sup>**

### **Resumo**

Considerando a quebra de paradigmas que a lei Lei 13.465 efetuou na concretização da política pública de regularização fundiária urbana, o presente artigo analisará as possibilidades de aplicação analógica de parâmetros da usucapião extrajudicial nessa esfera. Em específico, questiona-se se a atuação do Tabelionato de Notas, através da nova usucapião extrajudicial introduzida no sistema jurídico através do novo Código de Processo Civil, também pode ser considerado um agente da política pública de regularização fundiária. Através do método hipotético-dedutivo, serão apontadas possibilidades de aplicação da nova lei de regularização fundiária a fim de aprimorar sua efetividade.

**Palavras-chave:** Usucapião extrajudicial, Teorias possessórias, Função social, Regularização fundiária urbana, Tabelionato de notas

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Considering the paradigm shift that Law 13,465 effected for implementing the public policy of urban land regularization, this article will analyze the possibilities of analogical application of parameters of extrajudicial adverse possession in this sphere. Specifically, it is questioned whether the performance of Notary Public, through the new extrajudicial adverse possession introduced in the legal system through the new Civil Procedure Code, can also be considered an agent of the public policy of land regularization. Through the hypothetical-deductive method, possibilities of application of the new land regularization law will be pointed in order to improve its effectiveness.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Extrajudicial adverse possession, Possession theories, Social function, Urban land regularization, Notary's office

---

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Doutor em Direito pela UNISC. Mestre em Direito pela FMP/RS. Tabelião de Notas no Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito pela UNIJUÍ. Mestra em Direito pela UFSM. Tabeliã e Registradora no Rio Grande do Sul.



## INTRODUÇÃO

A política pública de regularização fundiária guarda grande potencial para melhoramentos coletivos de extensas áreas e ocupações urbanas que foram efetuadas à margem da lei. A regularização da malha imobiliária, além das evidentes melhorias de qualidade de vida para todos os habitantes da cidade, trará contribuições ao meio ambiente, à regularização do tráfego jurídico e econômico, combate à lavagem e à ocultação de capitais e representa ganho financeiro ao Município pela transparência de fatos geradores tributários. No contexto constitucional de direitos fundamentais, a política pública de regularização fundiária será responsável por auxiliar na efetivação do direito fundamental à cidade, figura que abrange os preceitos fundamentais relacionados ao solo urbano. Os elementos componentes do direito a cidade são, essencialmente, direitos fundamentais individuais e sociais consagrados no texto constitucional, razão pela qual o direito a cidade poderá ser definido ontologicamente como um direito fundamental síntese, conforme expressão utilizada por Vanesca Buzelato Prestes (PRESTES, 2008).

O histórico legislativo do parcelamento urbano brasileiro, perpassando a grande legitimação de posse da Lei de Terras<sup>1</sup> em 1850, Decreto-Lei 58 de 1937 sobre loteamentos, Lei do parcelamento do solo urbano em 1979, chegando às recentes legislações urbanas a exemplo do Estatuto das Cidades e às leis de regularização fundiária, demonstra que o Brasil sempre teve dificuldades em controlar e organizar o crescimento das cidades. Tal deficiência vem atrelada a uma gama de efeitos deletérios em direitos fundamentais sociais e individuais, na medida que a cidade deveria ser o espaço coletivo de usufruto dos equipamentos urbanos, em vez de um retrato da desigualdade e da ausência de planejamento.

Paulatinamente, o ordenamento jurídico passa a perceber os benefícios advindos da implementação de uma política pública efetiva de regularização fundiária urbana. Com gênese remota em normativas administrativas, a exemplo do Projeto More Legal da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, datado de 1995, e positivado na legislação federal em 2009 pela Lei 11.977 (conhecida como Programa Minha Casa Minha Vida), o sistema jurídico vem avançando nos campos legislativo e doutrinário sobre o assunto. Todavia, é notável que grande porção das normas e procedimentos relativos à regularização fundiária são dedicados ao Município e ao Ofício de Registro de Imóveis, pouco se cogitando da utilização

---

1 Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente [...]. (BRASIL, 1850).

do sistema de Tabelionatos de Notas. Este último, por conta de suas funções mais tradicionais, acaba sendo pensado como responsável pela atividade jurídica de escriturações particulares, as quais, evidentemente, também representam forma de regularização de transações imobiliárias.

É necessária uma releitura dessas tradicionais funções. Apenas recentemente o legislador federal percebeu o potencial de utilização dos serviços notariais para procedimentos tendentes à promoção de regularização fundiária através do artigo 1.071 do Novo Código de Processo Civil, criador da usucapião extrajudicial como regra no ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2015).

No plano teórico, a chamada teoria social da posse também apresenta tímido influxo no diálogo entre direito civil e urbanístico, sendo que a extrajudicialização do instituto da usucapião representa grande exemplo da referida teoria, conforme se verá. O direito das coisas como um todo perpassa constante renovação legislativa e principiológica, e a ciência jurídica deve acompanhar este desenvolvimento.

Nessa senda, o presente artigo tratará das novas perspectivas de regularização fundiária no âmbito do direito notarial, especialmente considerando condições e possibilidades de atuação dos tabelionatos de notas como maneira de ampliação do direito fundamental à cidade.

Tais perspectivas, ressalta-se desde já, vêm como uma evolução sistemática das tradicionais funções notariais, sem prejuízo da continuação dos instrumentos consolidados na seara de direito privado. Através do método hipotético-dedutivo pretende-se demonstrar que a legislação já implementou uma visão urbanística da atividade notarial, compatível com o direito fundamental à moradia e outros preceitos, além de novas possibilidades propositivas para aprimoramento do sistema.

## **2 DA MUTAÇÃO DA FUNÇÃO NOTARIAL**

Como dito, tradicionalmente e desde longa data, o Tabelião de Notas é visto como um agente formalizador da vontade que partes presentes, capazes e concordes proferem a respeito de determinados atos da vida civil – os quais são passíveis de abranger compras e vendas, doações, emancipações, declarações diversas etc. As Ordenações Alfonsinas, surgidas no século XV, ao Título XXXV do Livro I, dispunham detalhadamente sobre as funções dos tabeliães, tais como escrituras públicas e procurações. Uma análise da doutrina notarial permite concluir que essa visão está superada. O principal avanço, partindo da principiologia e da deontologia notarial, baseia-se na caracterização do tabelião de notas como profissional do direito de confiança das partes, provedor de devido assessoramento para a prática do ato

(REZENDE, 2013).

As competências exclusivas dos tabeliães de notas estão elencadas no artigo 7º da Lei número 8.935, o qual<sup>2</sup> inclui a lavratura de escrituras, procurações, e testamentos públicos, bem como atas notariais, reconhecimentos de firmas e autenticações de cópias. Apesar de serem estes os atos praticados há mais tempo pelos cartórios de notas, hoje as serventias notariais são a especialização cartorária com maior aptidão para a absorção de novas atribuições, dada a grande aproximação com a sociedade e a existência de verdadeiro poder geral de autenticação. O artigo 6º da referida Lei Orgânica de Notários e Registradores determina, com redação aberta e demonstrativa de cláusula geral, que compete aos notários formalizar juridicamente a vontade das partes, autenticar fatos, intervir nos negócios jurídicos em que as partes devam ou queiram dar forma legal. Essa intervenção notarial possui feição de aconselhamento e de orientação de caráter jurídico, longe da antiga transcrição de vontade proferida.

Como formalizadores de instrumentos públicos e solenes, quaisquer negócios jurídicos podem ser elaborados por meio de escrituras públicas, o que garante observância estrita da legalidade e da juridicidade do ato. Como exemplos desta porosidade receptiva de novas necessidades sociais, ressaltam-se as possibilidades de realização de divórcios, inventários, partilhas (estes instituídos pela Lei 11.441 em 2007 e de amplo conhecimento social), adjudicações, atas notariais de usucapião extrajudicial, mediação e conciliação.

Mesmo sendo obrigatória a formalização através de escritura pública para negócios jurídicos imobiliários envolvendo imóvel de valor superior a 30 salários mínimos, qualquer espécie de negócio jurídico ou de contrato (típico ou atípico) poderá ser formalizado perante um Tabelião de Notas, o qual materializará o pacto obrigacional travado pelas partes, com observância da validade da emissão das vontades, verificação da correta identificação das partes, requisitos legais, transparência e regularidade tributárias do ato, além da interoperabilidade com demais órgãos públicos e Poder Judiciário.

Sempre se exigiu dos notários profundo conhecimento sobre o direito civil, em especial quanto ao direito obrigacional e ao direito das coisas, mas tudo com maior ênfase nas necessidades privadas. Além do acompanhamento do influxo das mudanças nestas áreas (v.g. a boa-fé comportamental, a função social da propriedade e os novos direitos reais), outros ramos jurídicos, tais como direito empresarial, urbanístico, agrário e tributário causaram

---

2 Art. 7º Aos tabeliães de notas compete com exclusividade: I - lavrar escrituras e procurações, públicas; II - lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; III - lavrar atas notariais; IV - reconhecer firmas; V - autenticar cópias. (BRASIL, 1994).

verdadeiro ponto de encontro de diversos ramos jurídicos na atividade notarial. O tabelionato de notas representa hoje a administração pública de interesses privados, e o aspecto público da atividade apenas recentemente passou a ser explorado pelo sistema jurídico.

Um tabelionato de notas, ao receber rogação de um solicitante que deseje realizar transferência ou oneração imobiliária, deverá proceder ao exame da declaração de vontade para sua correta tipificação perante a lei civil, especialmente de maneira a afastar vícios de vontade, simulação, causas de invalidade ou de ineficácia do negócio, observância de boa-fé comportamental, atentando ainda para a regularidade fiscal do ato e, mais recentemente, por sinais de operações suspeitas para risco de crime de lavagem de capitais – qualificação jurídica que demandará, a um só tempo, análise sob os pontos de vista de direito civil, penal, tributário e administrativo.

Por exemplo, foi recentemente fixado e normatizado o papel do tabelionato de notas no combate à lavagem de dinheiro através de sistema informatizado de comunicação de operações suspeitas. A plataforma de interoperabilidade foi criada pelo provimento nº 88 do Conselho Nacional de Justiça e elaborou uma ferramenta interinstitucional de comunicação sigilosa de operações suspeitas de envolvimento em lavagem de capitais. Segundo dados do Colégio Notarial (ANOREG, 2020), o número de comunicações ao COAF feitas pelo sistema extrajudicial supera em muito as comunicações oriundas de bancos e da Receita Federal (segundo a Associação Nacional de Notários e Registradores, entre fevereiro e abril de 2020 foram realizadas 132.855 comunicações dos cartórios ao COAF). Também, desde 2010 os cartórios devem comunicar a ocorrência de operações imobiliárias para a Receita Federal – por meio de obrigação tributária acessória conhecida como Declaração de Operações Imobiliárias.

Em todos esses casos, o sistema notarial tradicional, que antigamente era usado preponderantemente para a formalização de vontades privadas, passou a ser um nexos de regularização jurídica e de inserção de atos e fatos em âmbito de direito público. Como classificado na contemporânea doutrina de Celso Campilongo (2014), os registradores e notários podem ser vistos hoje como *osgatekeepers* da ordem jurídica e econômica (este autor, particularmente, considera direito e economia como sistemas autorreferenciais e autopoieticos, conforme propôs Niklas Luhmann, mas com ponte de interconectividade através dos cartórios, dado que muito da intervenção notarial ocorre em negócios privados). Trata-se de um progresso evolutivo que as funções representam em relação ao sistema jurídico e social no qual estão inseridas. Na mesma linha, Leonardo Brandelli:

O notário é um gatekeeper de direitos obrigacionais; o Registrador Imobiliário é um gatekeeper de direitos reais ou obrigacionais com eficácia real. É bem verdade que

uma série de direitos reais são adquiridos pela via obrigacional, cujo instrumento, após publicizado no Registro Imobiliário, adquire eficácia real, de maneira que o Notário deve antecipar-se ao fenômeno publicitário, porém é o Registrador quem efetivamente fará a qualificação jurídica para a eficácia real a ser agregada ao negócio jurídico pela publicidade registral. (BANDELLI, 2016, p. 19).

A apreciação dos mais diversos aspectos jurídicos de um ato pode ser chamada de qualificação notarial. A mais recente doutrina notarial aponta que ao notário compete a qualificação da vontade das partes às possíveis formas legais, bem como dos elementos de existência, validade e eficácia de um negócio jurídico (PEDROSO, 2013).

Nessa linha, o próximo desafio da atividade notarial será em relação a casos multitudinários imobiliários, em superação à ótica estritamente privada de atos individuais. Em que pese seja possível que os tradicionais atos notariais e registrais contem com grande número de participantes (basta imaginar, por exemplo, transferências e divisões imobiliárias oriundas de grandes inventários), tratam-se de exceções dentro de um sistema idealizado para atos entre particulares.

No âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul existe excelente exemplo de ato notarial, voltado para a regularização fundiária rural, que quebrou os tradicionais paradigmas e vislumbrou efetivamente os tabelionatos de notas como agentes de ampla regularização imobiliária. Trata-se do Projeto Gleba Legal, elaborado no ano de 2005 conjuntamente com outro projeto normativo administrativo de regularização fundiária chamado More Legal III, idealizado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conjuntamente e em diálogo com Ministério Público e representantes de classe notariais e registrais.

O objetivo central do Gleba Legal foi a legalização de situações de condomínio rural, provocadas pela falta de atualização da legislação imobiliária rural. O passo inicial do procedimento é a elaboração de escritura pública declaratória perante o tabelionato de notas, podendo reunir número adequado de pessoas para localização de parcelas em condomínio.

A situação fática mais comum que motivou a criação do Projeto Gleba Legal foi justamente a multiplicação de frações ideais dentro de uma mesma matrícula de imóvel rural, normalmente em virtude de sucessivos inventários, e o grande número de condôminos impossibilitava a reunião de todos para a prática de um único ato de divisão e extinção de condomínio.

A fórmula legal para tal situação consistiria ou a via judicial da ação de divisão e extinção de condomínio, ou uma escritura pública com a mesma finalidade – aí inclusos custos de mapeamento da divisão e assistência de advogado. No entanto, a Corregedoria-Geral de

Justiça Estadual do Rio Grande do Sul, com base na legislação geral de partilha de terras em condomínio, flexibilizou o procedimento em favor do direito fundamental à propriedade e a sua função social, permitindo correção registrária e conseqüente disponibilidade do imóvel. Para tanto, possibilitou a abertura de matrícula individual apenas com o consentimento dos confrontantes da parcela, e considerando suprido o consentimento se a divisa for com imóvel público, e obedecido ao fracionamento mínimo possível para um imóvel rural, a fim de que não se perca a funcionalização. Assim, dispensa-se contratação de advogado e ajuizamento de novo processo perante o Poder Judiciário.

Criou-se, assim, procedimento notarial de baixo custo e de alta potencialidade de absorção de casos multitudinários relacionados a ocupações de terra em situação registral diversa da real, tendo por base a intervenção notarial. Inobstante o referido projeto não tenha nascido para o solo urbano, ele é demonstrativo da capacidade notarial no tocante à regularização fundiária, o que merece análise mais verticalizada, especialmente considerando a nova usucapião extrajudicial.

Resta claro que a função notarial passou por mutação ao longo do tempo, acompanhando a contínua complexidade da sociedade e do sistema jurídico vigente. Os instrumentos notariais não mais se satisfazem com armazenamento mecânico, sendo necessário detalhado procedimento de assessoramento às partes interessadas, qualificação dos atos e vontades, tudo em adição às tradicionais funções notariais que ainda prosseguem. Houve maior inserção de preceitos de direito público na atividade notarial, o que vem ao encontro da cooperação entre notariado e Estado.

Cabe perquirir, destarte, condições e possibilidades de tal atuação conjunta perante a política pública de regularização fundiária urbana.

### **3 NECESSÁRIA RELEITURA DA TEORIA POSSESSÓRIA BRASILEIRA PARA ADOÇÃO DA TEORIA SOCIAL DA POSSE**

A mudança de paradigmas não se limita aos atores jurídicos potencialmente envolvidos nas questões possessórias, mas se estende às teorias explicativas da posse em si. As teorias possessórias até hoje mais conhecidas e difundidas no sistema brasileiro foram desenvolvidas a partir do início do século XIX, quais sejam, a subjetiva e a objetiva. A primeira delas, teoria subjetiva da posse, foi concebida por Friedrich Von Savigny e seguiu a tendência voluntarista da época, afirmando que a posse seria composta da união de dois elementos, um objetivo (*corpus*) e outro subjetivo (*animus domini*). O elemento objetivo é o poderio de imediatamente

dispor sobre a destinação econômica da coisa, enquanto o elemento subjetivo é a intenção de ter a coisa para si – Francisco Eduardo Loureiro esclarece ser insuficiente a *opinio domini*, que seria a convicção de dono, sendo imprescindível a intenção de o ser (PELUSO, 2018). Desprovido de *animus domini*, resta a figura da detenção, que seria o caso (dentro da teoria subjetiva) de um locatário ou comodatário.

De qualquer forma, a teoria de Savigny pecou por supervalorizar o elemento volitivo e subjetivo para a caracterização de uma situação predominantemente fática – ainda que se tenha em mente o intenso debate sobre a natureza jurídica da posse, se é fato ou é direito, é inegável que a sua eventual judicialização necessita de provas concretas do fato, enquanto uma análise eminentemente subjetiva ingressa em um âmbito de conjecturas internas e intencionais do agente. De outra banda, uma das maiores contribuições de Savigny foi a consolidação de autonomia didática para o estudo da posse, o que sem dúvidas colabora em caráter histórico para o desenvolvimento da doutrina sobre a temática (FARIAS, 2014). Como se disse, gerou uma dificuldade na percepção e caracterização prática para proteção possessória. Em adição, a doutrina aponta a existência de institutos influenciados pela teoria subjetiva presentes no Código Civil, como as espécies de usucapião em que se levam em consideração o ânimo do possuidor, sobre sua boa-fé ou má-fé.

A teoria objetiva, idealizada por Rudolf Von Ihering e desenvolvida como crítica àquela concebida por Savigny, o elemento *corpus* é uma interação externa com a coisa que poderá ocorrer com ou sem contato físico, contanto que a pessoa tenha conduta semelhante àquela de um proprietário. Não será necessária a intenção de ser dono, mas sim ter o comportamento exteriorizado daquele (PELUSO, 2018). A teoria possessória objetiva teve por mérito democratizar a posse, facilitando sua percepção fática e permitindo a distinção entre posse direta e posse indireta (desdobro qualitativo ocorrido em virtude de direito pessoal ou real entre as partes, o qual não é possível na teoria subjetiva).

Outro aspecto digno de nota é a relação das teorias com o instituto da detenção: a teoria subjetiva parte da detenção para se chegar à posse, a partir da adição de *animus domini*; enquanto a teoria objetiva parte da posse para chegar à detenção, sendo esta última uma posse degradada em virtude de lei (PELUSO, 2018). O código civil adota expressamente a teoria objetiva da posse ao artigo 1.196, classificando a posse como uma forma de exteriorização da propriedade, sendo que o possuidor é aquele que, atuando com poderes de proprietário, decide a destinação econômica da coisa possuída (como consequência, desfruta de proteção possessória).

Entretanto, a contemporânea doutrina civilística tem também apontado novos rumos para as teorias possessórias, tendo como base as influências da função social da propriedade, bem como os ensinamentos dos autores como Antonio Hernandez Gil, Raymond Sailles e Silvio Perozzi. O francês Raymond Sailles foi o primeiro a tratar do tema, ao ano de 1894, em seu estudo possessório que realizou uma análise crítica das teorias predominantes de Savigny e Ihering e seus elementos, propondo, por fim, uma superação da visão possessória com base apenas em *animus* e *corpus*, para que se considere o fato social da subsistência econômica do possuidor. Nas palavras do autor francês:

La théorie que je propose est au contraire une théorie plus souple et plus flexible qui demande les réformes non pas à la loi, mais à la doctrine, comme à Rome; et qui place le critérium de la possession juridique dans la constatation et l'interprétation des faits sociaux; qui voit la possession dans tout rapport de fait admis per l'usage comme fondant l'indépendance économique du possesseur. (SALEILLES, 1894).

O italiano Silvio Perozzi, em seu estudo possessório datado de 1906, afirma categoricamente não ser possível ver a posse desprendida de seu caráter social, e o respeito pelas posses alheias é um representativo do avanço da sociedade e reconhecimento de direitos mútuos. Ou seja, sem um contexto social adequado, não haveria que se falar em posse

Abbiamo esposto sin qui la teoria del possesso come un fenomeno sociale, senza riguardo al diritto romano. Questo paragrafo è una pagina di sociologia. Ma dovevamo far questo, perchè senza questo concetto del possesso come fenomeno sociale, ogni teoria giuridica del possesso è inintelligibile. L'interesse essenziale della dottrina giuridica del possesso sta tutto nel vedere come il diritto si diporta circa a codesto fenomeno, che si produce senza di lui, e che è spesso in conflitto cogli scopi, a cui esso tende. (PEROZZI, 1906, p. 539).

O civilista contemporâneo Flávio Tartuce cita que o Código Civil novo perdeu uma excelente oportunidade de atualizar seu conceito de posse, baseado na teoria objetiva apenas, para os novos parâmetros de socialidade (TARTUCE, 2019), apesar de tramitar um projeto de lei (número 6.960 de autoria do deputado Ricardo Fiúza) para que a redação do artigo 1.196 do Código Civil passe a ser “considera-se possuidor todo aquele que tem poder fático de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse”. Esta redação traz o ideal social e de destinação econômica para dentro do conceito de posse, passando a ser mais que o *corpus* sob poder ostensivo de outrem, socializando o instituto em conformidade com os ditames sociais. Ainda segundo o referido autor:

Ainda em sede doutrinária, a ideia de função social da posse consta de enunciado aprovado na V Jornada de Direito Civil, de 2011, com a seguinte redação: “A posse



constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais mercedores de tutela” (Enunciado n. 492). A título de exemplo, pode ser citado o contrato de gaveta, em que o possuidor tem um direito autônomo à propriedade, merecendo proteção pela utilidade positiva que dá à coisa. (TARTUCE, 2019, p. 68).

Considerando a decorrência de tempo entre a vigência da Constituição Cidadã e o diploma civil, haveria fértil terreno de compatibilidade entre a construção de teoria possessória e o princípio da função social de propriedade adotado pela Constituição, permitindo perfeita compatibilização entre os institutos de maneira expressa na lei ordinária. Entretanto, tal possibilidade de forma alguma afasta a adequação interpretativa naturalmente decorrente da leitura constitucional do direito civil, sempre necessária para a manutenção e para a coerência interpretativa sistêmica do Direito.

É plausível cogitar, de outra senda, na adoção da teoria social da posse sem a necessidade de uma alteração legislativa, diante de uma interpretação sistemática com base na compatibilização dos direitos fundamentais constitucionais com o instituto da posse (atrelado, conforme a redação do artigo 1.196, ao exercício da propriedade, artigo este que nasceu desatualizado pois apenas reproduziu o mesmo conceito do artigo 485 do Código Civil de 1916). Note-se que a lei não apresenta um conceito de direito real de propriedade, mas apenas enumera seus principais atributos: usar, fruir, dispor e reaver a coisa. Quanto ao elemento da função social, existem duas correntes doutrinárias civis chamadas de teoria interna e teoria externa. Segundo a teoria externa, o direito real de propriedade ter a sua descrição elementar pautada na letra do Código Civil, sim integração intrínseca da função social, a qual será aferida em cada caso. A teoria interna da função social da propriedade defende que, a partir do momento em que o artigo 5º da constituição federal afirma que a propriedade atenderá a sua função social, esta funcionalização de caráter social passou a integrar o conceito de propriedade, sendo dela indissociável. Portanto, não se poderia conceber uma propriedade como possuindo função social apenas: a propriedade é função social.

Considerando que hoje na doutrina prevalece a teoria interna da função social, passando esta a integrar o próprio conceito e a essência do direito real de propriedade, e tomando por base conceitual que a posse é, no mínimo, exteriorização da propriedade, deduz-se esta posse deverá ter como elemento intrínseco também uma funcionalização social. Em outras palavras, esta interpretação conceitual vai ao encontro do princípio constitucional da máxima efetividade dos direitos fundamentais, ao passo em que é a função social está expressamente prevista ao artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal.

Em outras palavras, a função social da propriedade empresta a mesma funcionalização para a posse. No cenário atual do direito brasileiro, é possível aferir com segurança a prevalência atual da teoria objetiva da posse, mas com uma veemente inclinação da doutrina mais recente em buscar a compatibilização deste clássico conceito de posse com os novos primados estabelecidos pelo princípio da função social como elemento integrador do conceito de propriedade. É sob esta ótica que poderá ser cogitada maior participação notarial no âmbito da regularização fundiária urbana – além de alargamento da efetividade da função social da propriedade.

#### **4 POSSIBILIDADES E CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NOTARIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A regularização fundiária, antes de mais nada, pode ser considerada uma política pública tendente a resgatar o solo urbano irregularmente ocupado, e por conta disso virá equipada com uma série de instrumentos aptos a atacar quaisquer tipos de deficiências que uma ocupação possa apresentar. Tais falhas urbanas variarão entre mais graves e difíceis de se regularizar e as mais simples e de procedimentos mais céleres. Uma simples análise do rol instrumental do artigo 15 da Lei nº 13.465, incluindo doações e compras e vendas, já leva à conclusão de que serão diversos os atores urbanísticos presentes na regularização fundiária. Entretanto, a Lei de Regularização Fundiária focaliza, de modo geral, no papel dos Município e do Registro de Imóveis, deixando em aberto possibilidades para atuações diversas.

O contínuo histórico de mudanças e aprimoramentos da função notarial leva à necessidade de que os tabeliões de notas também passem a ser vistos como agentes da política pública de regularização fundiária – o que vem de fato acontecendo, porém sem construções normativas e doutrinárias específicas. O tabelionato de notas representa a fronteira entre as negociações privadas e a seara jurídica legalizada, sendo por tal motivo, como já referido, chamado por Celso Campilongo de *gatekeepers* da ordem jurídica negocial (CAMPILONGO, 2014). O grande desafio normativo é reconhecer atuação do tabelião de notas em cenários multitudinários, pois a maioria dos atos estritamente notariais são hoje pensados em termos singulares, simplesmente entre outorgante e outorgado e com limitadas partes em cada polaridade relacional da obrigação.

Nessa senda, o instrumento mais recentemente normatizado, o qual tem início perante o notário mediante ata notarial, é a usucapião extrajudicial, introduzida pelo Novo Código de Processo Civil, artigo 1.071. O Conselho Nacional de Justiça, através do Provimento nº 65 no

ano de 2017, regulamentou a lei processual e de registros públicos com detalhamentos acerca do procedimento a ser adotado, cobrança do ato, requisitos formais, materiais e especificações documentais importantes.

A usucapião administrativa representa uma forma “não contenciosa” para a obtenção do reconhecimento do direito de propriedade, proclamando em decorrência da posse longa e do perecimento da propriedade junto ao titular tabular. A transferência dominial ou, mais propriamente, o reconhecimento do direito originário de propriedade não é imposto, mas pressuposto da inércia e do absoluto abandono da área, causa primeira da posse e de sua consolidação como espaço urbano perene. (GUERRA, 2011, p. 191).

A construção da usucapião extrajudicial vem na mesma linha de importantes instrumentos de regularização fundiária, também considerando a preferência que o sistema brasileiro tem pela posse. Trata-se de busca pela regularização de situações de fato consolidadas através do tempo, muito comuns na realidade brasileira e, sob o ponto de vista ontológico, embasam os procedimentos de legitimação fundiária<sup>3</sup> no âmbito da regularização fundiária urbana. A regularização fundiária *stricto sensu* (ou seja, o procedimento encadeado de atos para a titulação final imobiliária) nada mais é que uma forma coletiva, célere e gratuita, promovida pelo principalmente pelo Município, para o reconhecimento extrajudicial de propriedade em ocupações consolidadas. Frise-se que há expressa previsão de que esse procedimento coletivo poderá ser parcial, especialmente em virtude de usucapiões individuais já concretizadas<sup>4</sup>.

Como situação exemplificativa, pense-se em um quarteirão formado por diversos lotes de terrenos urbanos, em situação consolidada, integrados à cidade e ocupados, com justos títulos, por prazos superiores ao da usucapião extraordinária (qual seja, 15 anos). Até pouco tempo atrás, a única solução para obtenção de direito real seriam ajuizamentos individuais de ações de usucapião, cada qual representando mais um processo judicial em trâmite, ainda que em cenário de baixa probabilidade de litígio. Contemporaneamente, os interessados podem requerer usucapião administrativa perante o Tabelionato de Notas local. No entanto, caso a área abranja diversos quarteirões e com grande número de pessoas, já não existe a previsão de um procedimento próprio e adequado.

No hipotético exemplo, cenário muito comum por todo o país, a única normatização existente é administrativa na forma do Provimento número 65 do Conselho Nacional de Justiça,

---

<sup>3</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

<sup>4</sup> Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação: (...) V - de eventuais áreas já usucapidas; (...).

cujo artigo 4º, §11º, tão somente abre a possibilidade de ser utilizada uma ata notarial para mais de um imóvel caso se trate de área contígua (possibilitando, em tese, a regularização fundiária por meio de usucapião extrajudicial de no máximo um quarteirão). O ideal seria uma normativa com maiores minúcias procedimentais, prevendo maneiras de aplicabilidade da deontologia notarial (incluindo assessoramento jurídico das partes, atendimento técnico) e um procedimento para que seja feito primeiro o mapeamento do local, preferencialmente de modo planialtimétrico e, após, as atestações de posses localizadas combinadas com as coletas de provas, nos moldes do procedimento de ata notarial de usucapião extrajudicial.

Não se exclui, evidentemente, possível atuação do Município ou de outro legitimado para requerer a regularização fundiária, o que, entretanto, poderá vir com falta de adequada celeridade. Somado a isso, a qualificação notarial jurídica, como se viu, é capaz de efetivar a correta análise do caráter possessório. As atas notariais para fins de usucapião extrajudicial demandam uma cuidadosa análise do caso concreto, com vistas à correta subsunção às diversas modalidades de usucapião previstas na legislação brasileira na Constituição Federal, bem como a negativa do ato caso o solicitante esteja procurando utilizar a usucapião como forma de burlar a legislação tributária e a ocorrência de fatos geradores. A qualificação do caso não depende de mera análise de subsunção legal, sendo imprescindível adaptação com a jurisprudência mais atualizada das cortes superiores e da doutrina civilista especializada em relação ao tema.

Há também que se considerar a adequação da utilização dos espaços das serventias notariais para a promoção ou fortalecimento de políticas públicas de regularização fundiária urbana. A Lei 13.140, centralizadora das políticas públicas de mediação e conciliação no âmbito da Administração Pública, abriu a possibilidade para o Município criar câmaras de mediação de conflito envolvendo pessoas públicas ou privadas, o que poderá, naturalmente, abranger casos de necessidade de políticas públicas de regularização fundiária. Entretanto, de maneira subsidiária ou mesmo complementar, os tabelionatos de notas também poderiam fornecer suporte material e jurídico para medidas análogas da tentativa de mediação e conciliação voltada para conflitos fundiários, sem prejuízo de comunicar aos órgãos competentes a necessidades de eventuais medidas judiciais de responsabilização.

Por fim, ponto de extrema controvérsia e que ainda não recebeu a devida normatização (o que gera insegurança na órbita jurídica administrativa) é a noção de que o artigo 183 da Constituição Federal positiva verdadeiro direito fundamental à usucapião urbana, caso satisfeitos os requisitos possessórios qualificativos. Muitos Municípios, usando a faculdade da Lei 6.766, estabelecem frações mínimas de parcelamento urbano maiores que 250m<sup>2</sup>, ao mesmo

passo em que não fiscalizam de maneira eficaz as ocupações irregulares promovidas. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. 1. Módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m<sup>2</sup>. Pretensão da parte autora de usucapir porção de 225 m<sup>2</sup>, destacada de um todo maior, dividida em comosse. 2. Não é o caso de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal. 3. Tese aprovada: preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). 4. Recurso extraordinário provido<sup>5</sup>.

Tratando-se, efetivamente, de comum conflito normativo, será benéfico aos ocupantes a atuação de profissional do direito como assessor jurídico, na figura de *gatekeeper* da ordem urbanística que se pretende regularizar. Para as possibilidades de aferição possessória por parte do tabelião de notas, aplica-se a necessidade de adoção de ótica social possessória. Consequentemente, o notário buscará interpretar as posses apresentadas no plano dos fatos de modo a funcionalizar os imóveis, acolhendo casos de posse em situações consolidadas, com os devidos requisitos legais que cada modalidade de prescrição aquisitiva possui, lembrando que a legislação possui diversos casos ou modalidades de usucapião, e afastando situações de invasões, grilagem ou de mera especulação imobiliária.

A amplitude do tema impossibilita a exaustão neste breve espaço de pesquisa. Entretanto, fica clara a necessidade de releitura urbanística da atuação notarial, através da qual é possível e desejável cogitar a ampliação dos tradicionais instrumentos jurídicos utilizados em cenários individuais, à semelhança daquilo que vem ocorrendo em ações processuais coletivas em prestígio da celeridade e economia. Tal interpretação é compatível com o desenvolvimento histórico e jurídico do sistema extrajudicial brasileiro.

## CONCLUSÕES

Conforme analisado, a função notarial vem passando por grande transformação e aprimoramento, fruto do avanço da ciência notarial e das necessidades sociais perante as atividades extrajudiciais. Os tabelionatos de notas não estão mais limitados a serem agentes

formalizadores de vontades das partes, ainda que o ato de dar forma e de armazenar de modo perene diversos atos jurídicos façam parte indissociável da realidade dos tabelionatos. Hoje, o assessoramento jurídico desponta como um dos grandes traços caracterizadores da atividade como jurídica, mas muito ainda resta ser analisado no tocante a atuações de caráter coletivo que poderão ocorrer no âmbito notarial.

Neste breve espaço de pesquisa, apontou-se a necessidade de transferência desse pensamento para a política pública de regularização fundiária, a qual conta com exemplos e construções pouco abordados através dessa ótica notarial. A breve análise efetuada no presente espaço de pesquisa sobre as relações entre a política pública de regularização fundiária e a atividade notarial, aponta que existe uma dupla tendência instrumental em operacionalização. Por uma via, a política pública de regularização fundiária não se satisfaz apenas com instrumentos públicos a cargo de entes estatais, mas sim com participação plural que envolverá até atores da iniciativa privada. Por outra, instrumentos que normalmente eram utilizados por indivíduos isoladamente podem ser considerados inseridos em contexto de regularização fundiária, como é o caso da usucapião extrajudicial.

Considerando que no procedimento *stricto sensu* da regularização fundiária poderão ser excluídas áreas onde os indivíduos (que também são legitimados para o procedimento geral, diga-se) já obtiveram titulação por meio da usucapião extrajudicial, passa a ser viável sinalizar a possibilidade da amplificação deste instrumento com início no tabelionato de notas, conjuntamente com advogado ou defensor assistentes das partes e com responsável técnico por mapeamento (o qual poderá igualmente ser público ou privado). O que ocorre é a atribuição de novas funcionalidades a atribuições administrativas que já competiam aos notários, e cujo destino também será o álbum imobiliário competente do local.

A proposição que nessa linha torna-se possível será no sentido de promover a criação de instrumentos que valorizem a participação dos tabelionatos de notas na política pública de regularização fundiária, devendo ser pensados instrumentos de atuação diferenciados e adaptados a situações multitudinárias. Cogita-se, como possíveis exemplos, (i) a criação de instrumento de democratização da ata notarial de aferição de posse em escala ampliada, para que o próprio notário verifique as posses caso o Município não conte com estrutura capaz para tanto; (ii) a possibilidade de atos de representação, a exemplo de procurações, na qual a população interessada consiga nomear seus representantes próprios para fins de desencadear procedimento de regularização fundiária em nome coletivo, mas de modo que cada indivíduo consiga ser devidamente alertado e cientificado sobre o conteúdo do ato notarial e seus fins; e (iii) a possibilitação de espaços de diálogo conciliatórios institucionais, estendendo a

capacidade de assistência jurídica do tabelião de notas para maior número de indivíduos como forma de acesso ao Direito e ao Município.

Por fim, a análise possessória não poderá se dar de modo desprendido das teorias que informam o instituto da posse e, nessa senda, merece consideração a mais recente teoria social da posse, que busca adaptação das clássicas teorias objetiva e subjetiva para o novel postulado constitucional da função social da propriedade. Reconhecidos os devidos méritos das teorias possessórias clássicas, que tiveram o início de seu estudo autônomo através de Savigny e foram aprofundadas e democratizadas por Ihering, é no sentido de se buscar influxo da função social também no conceito de posse que se posiciona a mais recente doutrina do direito civil. Conseqüentemente, e em diálogo com o direito urbanístico, será através da teoria social da Posse a melhor maneira de se interpretar os procedimentos de regularização fundiária, em observância ao seu caráter social.

Desta maneira, quando se perscruta a posse de um ocupante, em âmbito de um programa de regularização fundiária, a investigação abordará não apenas a apreensão física, mas a finalidade social que ocorre no imóvel. Quando a Lei permite parcial exclusão de alguns lotes do processo maior de Reurb-S, ou permite o uso misto de um imóvel (exemplo de um ocupante que, além de morar, instala um pequeno comércio no local para seu sustento), em realidade recepciona a teoria social da posse, protegendo o que se considera bom possuidor.

## REFERÊNCIAS

ANOREG. **Cartórios superam bancos em comunicações de ações suspeitas ao Coaf.** Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/2020/05/15/clipping-poder-360-cartorios-superam-bancos-em-comunicacoes-de-acoes-suspeitas-ao-coaf/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material.** Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa de acordo com o novo Código de Processo Civil.** São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm)>. Acesso em: 01 de abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 422349/RS**. Tribunal Pleno. Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 29/04/2015, publicado em 05/08/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9046379>>. Acesso em: 01 abr. 2022.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**: eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: direitos reais. 10. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2014. v.5.

GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (coordenação). **Direito Imobiliário Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

PAIVA, João Pedro Lamana e BURTET, Tiago Machado. **Regularização fundiária urbana: Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18**. 2 ed. rev, ampl e atual. Porto Alegre: Colégio Registral do Rio Grande do Sul, 2020.

PEDROSO, Regina (Coord). **Estudos avançados de direito notarial e registral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. P. 179.

PELUSO, Cezar (Coord.). **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Manole, 2018.

PEROZZI, Silvio. **Istituzioni di Diritto Romano, Vol. I Introduzione – Diritto delle persone, le cose e i diritti sulle cose – il possesso**. Firenze: G. Barbera Editore, 1906. Disponível em <https://archive.org/details/IstituzioniDiDirittoRomano/> . Acesso em 9 de janeiro de 2020. Pg. 539-540.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 195f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

REZENDE, Afonso Celso e BRASIL CHAVES, Carlos Fernando. **Tabelionato de notas e o notário perfeito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SALEILLES, Raymond. **Étude sur les éléments constitutifs de la possession**. Dijon: Imprimerie Darantiere, 1894. Disponível em [https://data.bnf.fr/fr/12314458/raymond\\_saleilles/](https://data.bnf.fr/fr/12314458/raymond_saleilles/). Acesso em 9 de janeiro de 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das coisas v.4**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. P. 68.