

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E REGISTRO DE IMÓVEIS: IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

RESUMO

O direito à propriedade, no Brasil, é baseado em uma legislação historicamente injusta no quesito moradia. Tal direito é assegurado pela Constituição Federal de 1988. A fim de promover o direito à moradia e combater as seculares deficiências da distribuição de bens imóveis no Brasil, pode ser adotada a Regularização Fundiária Urbana (REURB), por meio do registro de imóveis em situação irregular. A regularização é apoiada pela Lei Federal nº 13.465 de 2017. Esta pretende promover a obtenção legal da titularidade do imóvel por meio da REURB. Assim, torna-se possível garantir o direito à propriedade e a Função Social da Propriedade exercida pelo ocupante do imóvel. É garantindo, portanto, um dos aspectos da dignidade da pessoa humana. Além disso, é possível, por meio do registro de imóveis, estimulado pela REURB, promover repercussões econômicas e sociais positivas na atualidade. Os ganhos econômicos se dão pelo recolhimento de tributos pelo município, pelo Estado e pela União. Dentre os mecanismos possíveis para o recolhimento de recursos está o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por exemplo. Ainda, a regularização fundiária urbana nos municípios pode promover movimentação econômica regional por meio da reforma dos imóveis regularizados. Os cidadãos com imóveis regularizados poderão os comercializar a um preço mais justo. Os cartórios poderão registrar os imóveis que, longo prazo, geram lucros por meio de averbações, registros de compra e venda, hipoteca e transferências de imóveis, entre outros. Com os tributos arrecadados e disponíveis, é possível promover ganhos sociais, como melhorias na infraestrutura urbana, na saúde e na qualidade de vida da população.

Palavras chave: Regularização imobiliária. Função social da propriedade. Economia. Promoção social. Reurb. Registro em cartórios. Estado, União e Municípios.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 DESENVOLVIMENTO.....	2
2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À PROPRIEDADE.....	2
2.2 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	3
2.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	5
2.4 LEI FEDERAL Nº 13.465/2017.....	6
2.5 REGISTRO DE IMÓVEIS.....	8
2.6 BENEFÍCIOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	10
3 CONCLUSÃO.....	12
4 REFERÊNCIAS.....	12

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o problema da falta de moradia para inúmeros cidadãos está ligado à um passado histórico de políticas que sempre estiveram voltadas aos interesses particulares da classe dominante, desprezando os menos favorecidos. Em razão disso, é possível encontrar no país bairros luxuosos e miseráveis, ambos com uma única semelhança: são habitados por seres humanos¹. Para corrigir tais discrepâncias, é necessária ação do Estado para assegurar o direito à moradia, por meio da regularização fundiária urbana, obtida com o registro dos imóveis.

O registro de imóveis proporciona vantagens sociais e econômicas para a sociedade em geral. Estas podem ser alcançadas, por exemplo, por meio regularização fundiária urbana, conhecida como REURB. A REURB facilita a regularização e o registro de imóveis dos núcleos urbanos informais já consolidados e que se encontram em situação irregular, garantindo o direito à propriedade. O direito à propriedade é amparado no Direito Constitucional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Documentos Internacionais sobre Moradia. Portanto, embora ainda existam dificuldades para promover tal direito, é possível atenuar tais falhas por meio do processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Para resolver definitivamente as questões de legalidade enfrentadas para a garantia de seus direitos, a Lei Federal nº 13.465/2017 pretende promover a obtenção legal da titularidade por meio da REURB. É garantido, assim, o direito à propriedade como consequência legal resultante da função social da propriedade exercida pelo ocupante do imóvel. Ao observar as definições de propriedade, de regularização fundiária e de função social da propriedade, e neste sentido convergir os entendimentos para os direitos e garantias fundamentais, podemos garantir um dos aspectos da dignidade da pessoa humana. Os benefícios pela aplicação da REURB são muitos.

Os municípios podem obter ganhos econômicos pela possibilidade de recolhimento de impostos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), taxas cobradas pela emissão de alvarás e Habite-se, entre outros. Os ganhos sociais são associados à aplicação dos impostos recolhidos na sociedade nas áreas de educação e de saúde, por exemplo. Outrossim, é possível, por meio do registro de imóveis, estimulado pela REURB, promover repercussões sociais e econômicas na atualidade. A regularização de imóveis é de suma importância, por meio de seu registro, uma vez que os municípios não são autorizados a investir em áreas irregulares.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À PROPRIEDADE

Função social é o exercício do direito de propriedade, aproximando-a da forma concreta que ela adquire através da posse, pois o possuidor é aquele que tem, “de fato, o exercício dos poderes inerentes ao proprietário”, de acordo com o Código Civil, art. 1196. A função social da propriedade é a função social da posse exercida pelo proprietário. Os deveres que dão conteúdo ao princípio da função social são encarados como limites que o Estado impõe ao titular do direito de propriedade privada. A função social da propriedade é exercício da posse “real e direta” por parte do proprietário. O cumprimento da função social da propriedade remete ao modo pelo qual o titular de tal direito materializa a sua posse. Quando o titular do direito for o proprietário, o cumprimento da função social dependerá de como exerce o seu direito, ou seja, pela posse. Quando o titular for o possuidor não proprietário, o exercício de sua condição ganhará o nome de função social da posse².

A função social corresponde à inserção de interesses sociais no âmbito da tutela da propriedade, que, com isso, deixa de ser encarada como direito tendencialmente absoluto, para se constituir em situação jurídica subjetiva complexa, composta de direitos, ônus, deveres e obrigações. A função social serve de fundamento, de verdadeira causa legitimadora da propriedade privada, a qual se legitima por meio do atendimento aos interesses sociais³.

O ‘proprietário’ que deve usar a sua propriedade no interesse social, já não tem um direito, tem um dever. Ele é alguém que cumpre uma função (é um ‘funcionário’), e, não já, o ‘proprietário’, o ‘dono’. A propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular da propriedade que não cumpre sua função social. O bem não pode, juridicamente, ser objeto de propriedade².

O direito de propriedade possui uma função social. É um princípio que rege os contratos. Abrange o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais, preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores⁴. Com esses requisitos atendidos, a situação jurídica do proprietário estará atendendo a legislação, e seus direitos são assegurados.

²DANTAS, M. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. **id/507401**. 2015.

³SCHREIBER, A. Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira. **Revista Trimestral de Direito Civil, Rio de Janeiro**, v. 6, p. 159-182, 2001.

⁴VARELA, L. B. Das propriedades à propriedade: construção de um direito. **A reconstrução do direito privado. São Paulo: RT**, p. 730-763, 2002.

Temos uma premissa: nem todo possuidor é proprietário, mas nem por isso deve deixar de ter proteção do ordenamento. A função social é parte constitutiva da própria ideia do direito, razão pela qual mesmo a “nua propriedade” só tem relevância social por ser representativa de um dos modos pelos quais o exercício dos poderes proprietários se dá. A função social da propriedade deve ser encarada como a função social da posse exercida pelo proprietário. A função social da propriedade, como função social da posse exercida pelo proprietário, tem o mesmo conteúdo da função social da posse diretamente exercida pelo possuidor².

A argumentação exposta não é acolhida pelos tribunais: a função social, sendo “da propriedade”, não tem relação com o exercício da posse, não sendo possível levá-la em consideração nas ações possessórias, visto que o objeto de tais demandas é a tutela da posse. Se a função social da propriedade for reconhecida como função social da posse exercida pelo proprietário, tais barreiras perderão a sua sustentação². Portanto, a função social da posse é uma construção doutrinária que atrapalha a advocacia em direitos reais.

Dentre os impostos recolhidos que podem promover a função social da propriedade estão o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). O imposto previsto no Estatuto das Cidades, inciso I (IPTU), poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Todavia, enquanto o artigo 182, §2º, em sua literalidade, parece vincular a noção de função social ao atendimento das exigências do plano diretor, o artigo 156 não traz qualquer especificação nesse sentido, referindo-se apenas genericamente ao "cumprimento da função social da propriedade"³.

2.2 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o direito à moradia está no rol das necessidades mais básicas do ser humano, e é um direito fundamental desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, tornando-se um direito universal. Portanto, pode e deve ser aplicado (autoaplicado) na vida de pessoas de todo o mundo, a fim de proporcionar condições dignas de existência, que nada mais é que o alcance de um dos requisitos para a dignidade da pessoa humana. No Brasil, por meio da Constituição de 1988, tal direito foi consolidado como direito social fundamental.

A fundamentação do direito de propriedade é construída pela Constituição sob duas perspectivas: de um lado o reconhecimento do direito de propriedade e, de outro, a importância

²DANTAS, M. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. **id/507401**. 2015.

³ SCHREIBER, A. Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira. **Revista Trimestral de Direito Civil, Rio de Janeiro**, v. 6, p. 159-182, 2001.

desse mesmo direito para os objetivos da República na garantia dos direitos fundamentais, entre eles o direito à propriedade. O artigo 1º afirma que o direito à propriedade é um dos elementos úteis para o alcance à dignidade da pessoa humana, na perspectiva de compositor do mínimo existencial. Como propriedade ou como acesso, e ressalvado todo o componente ideológico do direito de propriedade, o certo é que este artigo, lido em sistema com as demais normativas constitucionais, abre portas para a relevância constitucional da propriedade privada⁵.

A propriedade atenderá à sua função social e a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição. Tais garantias são importantes, conforme artigo 1º, inciso III, para garantir a dignidade da pessoa humana. Assim, é possível caminhar para atingir o objetivo fundamental da República, do artigo 2, inciso II, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais⁶.

O artigo 3º da Constituição Federal impõe o objetivo republicano de erradicação da pobreza e desigualdades sociais, sendo o acesso à propriedade privada um dos instrumentos econômicos e sociais que devem ser trabalhados para o desenvolvimento nacional e para a diminuição das desigualdades materiais⁶. O artigo 4º da Constituição Federal prescreve a prevalência dos direitos humanos. De mais a mais, o artigo 170, VII, estabelece como um princípio da ordem econômica a “redução das desigualdades regionais e sociais”.

O artigo 5º da Constituição reconhece a garantia da inviolabilidade do direito à propriedade e não do direito de propriedade, ou seja, a inafastabilidade das garantias de acesso à propriedade. Neste artigo, incisos XXII, XXIII e XXIV, verifica-se a garantia da propriedade e da posse por intermédio da garantia da inviolabilidade da casa e da liberdade de locomoção da pessoa com os seus bens. A propriedade atenderá a sua função social⁵. A Constituição Federal de 1988 assegura em seu artigo 6º alguns direitos sociais fundamentais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, além do direito à moradia⁶.

A Constituição de 1988 tratou da função social da propriedade como exercício da posse “real e direta” por parte do proprietário. O proprietário materializa a sua condição através da posse e dará corpo à função social que tem que cumprir por meio de um exercício da posse que corresponda às exigências constitucionais. Propriedade não é uma função social, mas um direito que deve atender a uma função social². O respeito à função social e o exercício da propriedade

²DANTAS, M. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. **id/507401**. 2015.

⁵ CORTIANO JÚNIOR, E. A propriedade privada na Constituição Federal. **Revista Brasileira de Direito Civil-RBDCivil**, v. 2, n. 02, 2017.

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Artigo 6º**. Dos direitos e garantias fundamentais. Dos direitos sociais. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_17.03.2015/art_6_.asp>. Acesso em: maio de 2019. 4

terão garantia constitucional se forem condizentes com os demais princípios e objetivos do Estado. Essa vinculação passa pela função social da propriedade com o exercício da cidadania, com a realização da justiça social e com o objetivo da construção de uma sociedade justa e solidária. O Estado deve implantar políticas públicas efetivas, com vasto empenho orçamentário e ações voltadas ao resgate de moradores de rua, à erradicação de favelas e de moradores de risco. Por isso, o registro de imóveis pode ser um aliado na regularização fundiária urbana^{1, 5,6}.

2.3 LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

As políticas públicas adotadas até a edição da Lei 13.465/17 limitavam e dificultavam os direitos dos ocupantes ao acesso à propriedade, visto que não acompanhavam as previsões da Constituição Federal Brasileira de 1988 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O direito brasileiro consolidou em seu sistema jurídico o direito de propriedade contrariando as características reais da situação do país – aquisição da propriedade através da posse⁷. Baseada na Medida Provisória nº 759/16, tal Lei propõe a prestação de serviços públicos à população de baixa renda, para permanência dos ocupantes nos locais onde estão integrados socialmente. A lei estimula à resolução extrajudicial de conflitos, cooperação entre estado e cidadão, concessão de direitos reais à mulher, garantia do direito à moradia digna e a propriedade, foco nas funções sociais da cidade e da propriedade e justiça na ocupação e no uso do solo. Trouxe princípios que devem ser respeitados: sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, ocupação eficiente e funcional do solo (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/17)^{8,9}.

A Regularização Fundiária Urbana promovida mediante a legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para identificação e regularização dos núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017)⁹. Não incide, portanto, a legitimação fundiária para os núcleos informais que surgirem depois da emergência da nova legislação. A Lei 13.465/17 reconhece os núcleos urbanos informais consolidados, sejam eles imóveis públicos, privados ou mistos, urbanos ou rurais, com características e usos urbanos, destinados de forma predominante à moradia de seus ocupantes, em loteamentos, condomínios

¹VERSALLES, L.; VIANA, G.; ZANARDO, L. C. Nas grades do Estado. **Clube de Autores**. 76 p. 2019.

⁵ CORTIANO JÚNIOR, E. A propriedade privada na Constituição Federal. **Revista Brasileira de Direito Civil-RBDCivil**, v. 2, n. 02, 2017.

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Artigo 6º**. Dos direitos e garantias fundamentais. Dos direitos sociais. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_17.03.2015/art_6_.asp>. Acesso em: maio de 2019.

⁷ GUIMARÃES, J.; STARLING, H. Dimensões políticas da justiça. **Rio de Janeiro: Record**, 2012.

⁸ BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 759/2016**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2517719&disposition=inline>>. Acesso em: out. 2019.

⁹ TARTUCE, F. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, 2018.

ou conjuntos habitacionais irregulares ou clandestinos. Aplicam-se as disposições aos imóveis de área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/72¹⁰.

Uma inovação da Lei 13.465/17 é “participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização, democratizando a distribuição da terra urbana, promovendo a eficiência na ocupação e no uso do solo”⁹. O ocupante tem participação direta e acompanha o procedimento para alcançar a garantia dos seus direitos, sendo fundamental o envolvimento direto dos ocupantes para validação de todo o processo.

2.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é uma ação do Estado que simplifica os procedimentos para a aquisição da propriedade. Faz valer o que é preconizado pela Constituição quanto ao direito à moradia, direito à propriedade, direitos fundamentais e os direitos humanos, pelo acordo realizado por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O ocupante pode acompanhar de perto o andamento, participando ativamente e cobrando seus direitos. A REURB pode ser entendida como o conjunto de medidas e procedimentos administrativos e jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos, que visam à “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”^{10,11}.

A Lei 13.465/17, art. 13, incisos I e II, enuncia que a REURB compreende duas modalidades. A primeira delas é a REURB de Interesse Social (REURB-S), definida como a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a segunda é a REURB de Interesse Específico (REURB-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na primeira modalidade^{9,10}. As duas modalidades têm poucos pontos de diferenciação conceitual. Além disso, não há uma definição legal objetiva para identificar se determinada população é ou não de baixa renda, portanto, sugere-se que uma lei municipal defina com melhor contorno esta questão.

Com relação ao tamanho dos lotes e as exigências de áreas de uso público, a Lei nº 13.465 é mais permissiva que a anterior, na medida em que admite a flexibilização dessas regras, em qualquer modalidade de regularização. Quanto ao projeto urbanístico de regularização fundiária, há a previsão de implementação de regularização por etapas, conforme

⁹ TARTUCE, F. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 3, 2018.

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.465/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Brasília, 2017. Acesso em: maio de 2019.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos direitos humanos. 1948.

art. 36, § 2º¹⁰. A Lei Municipal deve assim prever e determinar, visto que alguns parcelamentos são grandes demais para serem feitos de uma única vez. Há parcelamentos que estão quase inteiramente regularizados por meio de ações isoladas de usucapião, sobrando lotes esparsos, que não comporiam uma única planta.

O artigo 10 da Lei define que são objetivos da REURB identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos em favor dos seus ocupantes, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, estimular a resolução extrajudicial de conflitos, garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, garantir a efetivação da função social da propriedade, prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, entre outros¹⁰.

As medidas jurídicas do REURB correspondem à solução dos problemas em que o ocupante de uma área não possui um título que lhe dê segurança jurídica sobre sua ocupação. Dentre essas medidas, as urbanísticas dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, como a implantação de loteamentos sem atendimento das normas legais e realocação de moradias em face de estarem em locais sujeitos a desmoronamento e enchentes. As medidas ambientais buscam superar o problema dos assentamentos implantados em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. As medidas sociais dizem respeito às soluções dadas à população de baixa renda, promovendo o direito à moradia e à cidadania¹².

Diante de tal cenário, repleto de especificidades, é necessário descrever o processo de Regularização Fundiária para garantir a função social da propriedade e o direito de moradia, a fim de resolver problemas decorrentes das dificuldades legais. Assim, será possível harmonizar os direitos, para que um direito não se promova em detrimento de outro. Então, o que será feito é uma desburocratização da regularização fundiária, somada principalmente ao respeito à Constituição Federal de 1988, mais precisamente aos direitos voltados para a dignidade da pessoa humana, conseqüentemente, haverá uma melhor compreensão do direito à propriedade como tratado na Lei 13.465/2017¹⁰.

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.465/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Brasília, 2017. Acesso em: maio de 2019.

¹² Sindicato dos Notários e Registradores do Espírito Santo (SINOREG). **Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos Da Lei 13.465/2017**. Disponível em: <https://www.sinoreg.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf>. Acesso em: maio de 2019.

2.5 REGISTRO DE IMÓVEIS

A titulação dos ocupantes é capaz de transferir aos titulares direitos reais registráveis no Registro de Imóveis, preferencialmente tendentes a torná-los proprietários. Ao analisar a legislação anterior, percebe-se a existência de fases na regularização fundiária: a primeira fase era a regularização do parcelamento do solo ou a constituição de um condomínio edilício, e a segunda fase a titulação dos ocupantes. Note-se que Lei 13.465/17 condensa as duas fases da regularização em um só documento, a Certidão de Regularização Fundiária, que, além de aprovar a regularização, também irá conferir direitos reais aos beneficiários da REURB¹³.

A regularização fundiária não visa apenas titular os ocupantes, embora essa seja uma preocupação presente na evolução legislativa que trata do tema. A titulação deve ser o resultado de um procedimento em que o Poder Público é instado a verificar questões ambientais e a fornecer infraestrutura urbanística para esses núcleos habitacionais, com estudos de viabilidade e obras necessárias a trazer esses locais para padrões de esgotamento urbano, iluminação pública, escoamento de águas pluviais, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, etc¹³.

Para promover o direito de propriedade e proteger os possuidores desfavorecidos economicamente, são isentos de custas e emolumentos os seguintes atos relacionados à REURB-S: a) o primeiro registro da REURB-S; b) o registro da legitimação fundiária; c) o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; d) o registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária; e) a primeira averbação de construção residencial (até 70 m²); f) a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S, caso do domínio pleno sobre imóvel; g) o primeiro registro do direito real de laje e h) o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos anteriormente. Os cartórios que desobedecerem tal regra estarão submetidos às penas legais (art. 13, § 6º, da Lei 13.465/2017). Nas REURB-S e REURB-E, não há necessidade de demonstração do pagamento de tributos ou penalidades tributárias pelo interessado, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação para que siga ao procedimento de regularização, sob as penas da lei (art. 13, §§ 2º e 6º, da Lei 13.465/2017)^{9,10}. A legitimação de posse, após ser convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição, livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes na matrícula

⁹ TARTUCE, F. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 3, 2018.

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.465/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Brasília, 2017. Acesso em: maio de 2019.

¹³ MACEDO, P. C. R. **O novo panorama da regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTQ0Mjk=&filtro=&Data=>>>. Acesso em: out. 2019.

de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário¹⁴.

Como se vê, a legitimação fundiária e de posse, com conversão em propriedade, constituem poderosos instrumentos para obtenção de moradia digna, pelos quais a população verdadeiramente terá acesso à propriedade plenamente regularizada. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta nas leis deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento. A legitimação fundiária e de posse, assim como o registro de imóveis, não são tão recentes assim. Contudo, precisam de aprimoramento, mediante as máculas seculares sobre os quais foram erguidos.

Historicamente, desde a independência do Brasil, em 1822, até o ano de 1850, o solo brasileiro foi ocupado somente pela tomada da posse. Após esse ano, surgiu o registro hipotecário. Este foi criado pela lei orçamentária n° 317 de 1.843, da qual surgiram diretrizes que deram início à formação do registro de imóveis do Brasil. O registro imobiliário no Brasil tem sua origem fixada pela lei n° 601 de 1850. O registro de imóveis surgiu das demandas sociais para a criação de um sistema que proporcionasse segurança jurídica aos direitos sobre bens imóveis, com garantia de posse e propriedade. No Código Civil de 1.916, a transcrição do título hábil no cartório de registro de imóveis passou requisitos para aquisição da propriedade de bem imóvel, de acordo com a redação do art. 530 do antigo Código Civil. O seu correspondente atual é o artigo 1.245 do Código Civil de 2002¹⁵.

O registro de imóveis é de extrema importância, uma vez que quem não registra o imóvel, não é seu dono. É imprescindível para a transmissão do imóvel que a escritura pública de compra e venda seja registrada no fôlio real. Registrar é bom para os negócios jurídicos em geral, sendo eles contratos de compra e venda, locação, comodato entre outros, para que o comprador conheça, quando do pedido de certidão, a existência de possível ônus real, onerando o imóvel desejado¹⁵.

O registro é um ato registral pelo qual o registrador faz constar na matrícula, grosso modo, a transmissão da titularidade de um direito real. O principal exemplo a ser mencionado refere-se ao registro das escrituras de compra e venda de imóveis. Dessa forma, os atos jurídicos que ingressam no fôlio real imobiliário conferem eficácia *erga omnes*, publicidade e segurança jurídica aos titulares de bens imóveis, mormente a sua importância para a consolidação de direitos reais e também para a manutenção e viabilidade do sistema capitalista presente no Brasil¹⁵.

¹⁴ Brasil. **Decreto n° 9.310, de 15 de março de 2018. 2018.** Disponível em: < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-310-de-15-de-marco-de-2018-6849145>>. Acesso em: out. 2019.

¹⁵ OLIVEIRA, F. G. Segurança jurídica do registro de imóveis: benefícios da atuação do registrador de imóveis na consolidação de direitos reais e da publicidade. Universidade Federal de Santa Catarina (TCC). 2018.

No Direito das Sucessões, a discriminação de ônus reais e modificações na natureza jurídica da relação entre particulares são importantes para facilitar a partilha da herança, para que cada herdeiro possa receber o justo quinhão da herança e para que o ônus seja repartido igualmente entre os herdeiros. A certidão negativa de ônus, expedida pelo Ofício de Registro de Imóveis de situação de imóvel negociado é um documento hábil para provar idoneidade de pessoas jurídicas e físicas com as quais alguém esteja pensando em fazer negócios¹⁵.

2.6 BENEFÍCIOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Quanto ao registro de imóveis, na atualidade, há repercussões sociais e econômicas que merecem destaque e debate perante a sociedade e o Estado. Os benefícios sociais e econômicos podem ser alcançados, dentre vários meios, pela regularização fundiária urbana, conhecida como REURB. As normas jurídicas e políticas públicas utilizadas no processo de aquisição da propriedade privada trazida pela REURB facilitam a regularização e o registro de imóveis dos núcleos urbanos informais já consolidados e que se encontram em situação irregular, garantindo o direito à propriedade.

A regularização fundiária urbana, ligada ao registro de imóveis, pode promover vários ganhos para a sociedade. Ao se considerar a amplitude do tema regularização fundiária urbana e registro de bens imóveis, associados à função social da propriedade, tais podem ser tratados sob os enfoques nos campos econômicos, sociais e do direito.

Os impostos têm a função de promover a função social da propriedade³. A regularização fundiária urbana e o registro de imóveis promovem ganhos econômicos para os municípios na medida em que o recolhimento de tributos aquece a economia regional, e, conseqüentemente, estadual e nacional, refletindo na economia do Brasil. Um imposto gerado por meio do registro de imóveis regularizados é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além disso, há arrecadação de impostos por meio de emissão de alvarás para a autorização de funcionamento de negócios. As atividades das empresas licenciadas a funcionar impulsionarão as economias local e regional, por exemplo.

Por meio do Habite-se é realizada a entrega de qualquer empreendimento. Este é uma certidão é emitida pelas prefeituras após uma vistoria do projeto de construção, atestando que determinado imóvel foi construído ou reformado de acordo com as exigências legais, está

³ SCHREIBER, A. Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira. **Revista Trimestral de Direito Civil, Rio de Janeiro**, v. 6, p. 159-182, 2001.

¹⁵ OLIVEIRA, F. G. Segurança jurídica do registro de imóveis: benefícios da atuação do registrador de imóveis na consolidação de direitos reais e da publicidade. Universidade Federal de Santa Catarina (TCC). 2018.

regularizado e está apto à habitação¹⁶. Portanto, são recolhidos recursos (impostos) neste processo.

Não obstante, a regularização fundiária urbana nos municípios pode promover a movimentação econômica regional por meio da reforma dos imóveis regularizados, promovendo, por exemplo, a criação de postos de trabalho e o aumento no consumo de produtos da construção civil. Os imóveis podem ter sua construção ou reforma financiados, por exemplo, pela Caixa Econômica Federal, gerando emolumentos para o Estado.

Ainda, os cidadãos com imóveis regularizados poderão os comercializar a um preço mais justo, uma vez constatada segurança jurídica obtida pelo registro dos imóveis em cartório. Os cartórios, a princípio, não possuem lucros no registro de imóveis a serem regularizados. Isso ocorre principalmente quanto à REURB-S, de ganho social. Contudo, o aumento do número de imóveis registrados gera lucros a longo prazo, por meio de averbações, registros de compra e venda, hipoteca e transferências de imóveis, entre outros.

No campo social, há efeitos positivos da execução da função social da propriedade sobre a qualidade de vida da população dos centros urbanos. A função social da sociedade, obtida após o registro de imóveis, proporciona estabilidade jurídica aos bens e minimiza os efeitos das desiguais distribuições de propriedade herdadas do Brasil Colônia. Além disso, os ganhos pecuniários dos tributos podem ser convertidos em serviços e produtos que contribuem de forma eficaz para a promoção do bem estar da população em geral.

Dentre os impactos sociais positivos do procedimento de registros para a promoção da qualidade de vida da população estão melhorias na infraestrutura urbana. Isto ocorre por meio da implementação de serviços básicos, como transporte público, saneamento básico, pavimentação e iluminação de ruas e estradas, construção de escolas, entre outros serviços.

Na área de direito, os ganhos se resumem à promoção da segurança jurídica, proporcionada pelo ingresso no fôlio real dos documentos protocolados e aquisição de eficácia *erga omnes*, característica esta da constituição de direitos reais em cartório de registro de imóveis. Há problemas jurídicos criados pela ausência de registro e averbação de títulos nos escritórios de imóveis, apresentando diversos litígios comuns e corriqueiros da sociedade, os quais costumam acarretar até mesmo processos judiciais¹⁵. Ainda, há consonância entre as esferas de direito e a social, uma vez que o registro de imóveis e a função social da propriedade abrangem toda a legislação vigente para atender às demandas dos cidadãos brasileiros.

¹⁵OLIVEIRA, F. G. Segurança jurídica do registro de imóveis: benefícios da atuação do registrador de imóveis na consolidação de direitos reais e da publicidade. Universidade Federal de Santa Catarina (TCC). 2018.

¹⁶GOMES, Maria Paula Saboya. Habite-se-Documento Intransferível. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, v. 4, p. 141-150, 2014.

3 CONCLUSÕES

Para a promoção da função social da propriedade, dos direitos internacionais (obtidos por meio da Organização das Nações Unidas (ONU) através da Declaração Universal dos Direitos Humanos) e dos nacionais (Constituição Federal de 1988), adquiridos legalmente pelos brasileiros desde a Proclamação da República, em 1822, o registro dos bens imóveis em cartório é essencial. Por meio deste mecanismo, é possível obter ganhos em várias esferas, principalmente social e econômica, melhorando o sistema de gestão e administração pública do Brasil. Haja vista que haverá geração e arrecadação de recursos, a máquina econômica irá girar.

As taxas e impostos recolhidos podem ser reinvestidos e convertidos em ganhos na área de direito, na econômica e na social do Estado em geral, promovendo bem-estar para a população, como por exemplo a estabilidade jurídica dos bens imóveis, aquecimento da economia local e promoção da saúde e da educação. De forma geral, os ganhos econômicos e sociais da regularização de imóveis são distribuídos, em suas devidas proporções, para a população, para o setor privado, para o município, para o Estado e para a União.

4 REFERÊNCIAS

¹VERSALLES, L.; VIANA, G.; ZANARDO, L. C. Nas grades do Estado. **Clube de Autores**. 76 p. 2019.

²DANTAS, M. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. **id/507401**. 2015.

³ SCHREIBER, A. Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira. **Revista Trimestral de Direito Civil, Rio de Janeiro**, v. 6, p. 159-182, 2001.

⁴ VARELA, L. B. Das propriedades à propriedade: construção de um direito. **A reconstrução do direito privado. São Paulo: RT**, p. 730-763, 2002.

⁵ CORTIANO JÚNIOR, E. A propriedade privada na Constituição Federal. **Revista Brasileira de Direito Civil-RBDCivil**, v. 2, n. 02, 2017.

⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Artigo 6º**. Dos direitos e garantias fundamentais. Dos direitos sociais. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_17.03.2015/art_6_.asp>. Acesso em: maio de 2019.

⁷ GUIMARÃES, J.; STARLING, H. Dimensões políticas da justiça. **Rio de Janeiro: Record**, 2012.

⁸ BRASIL. Presidência da República. **Medida provisória nº 759/2016**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2517719&disposition=inline>>. Acesso em: out. 2019.

⁹ TARTUCE, F. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, 2018.

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.465/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Brasília, 2017. Acesso em: maio de 2019.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos direitos humanos. 1948.

¹² Sindicato dos Notários e Registradores do Espírito Santo (SINOREG). **Cartilha - Regularização Fundiária Urbana – Aspectos Práticos Da Lei 13.465/2017**. Disponível em: <https://www.sinoreges.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf>. Acesso em: maio de 2019.

¹³ MACEDO, P. C. R. **O novo panorama da regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. 2017. Disponível em: <<http://www.cnbsp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MTQ0Mjk=&filtro=&Data=>>>. Acesso em: out. 2019.

¹⁴ Brasil. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. 2018. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-310-de-15-de-marco-de-2018-6849145>>. Acesso em: out. 2019.

¹⁵ OLIVEIRA, F. G. Segurança jurídica do registro de imóveis: benefícios da atuação do registrador de imóveis na consolidação de direitos reais e da publicidade. Universidade Federal de Santa Catarina (TCC). 2018.

¹⁶ GOMES, M. P. S. Habite-se-Documento Intransferível. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, v. 4, p. 141-150, 2014.