

Repercussões do Registro de Imóveis na Regularização Fundiária Urbana

RESUMO

O objetivo desse artigo é demonstrar os impactos sociais e econômicos do Registro de Imóveis no que tange a Regularização Fundiária Urbana (Reurb). A Reurb surge nas áreas de núcleos de habitação informal, para garantir a legalidade da ocupação instalada no espaço urbano ao longo dos anos. Eleito constitucionalmente como responsável pela realização de diversos direitos, o registro imobiliário possui papel fundamental no exercício da cidadania, igualdade e dignidade da pessoa humana dos ocupantes dessas comunidades irregulares. O título é o único viabilizador tanto do exercício do direito fundamental à moradia digna - o contorno prático da função social da propriedade-, através da necessidade de implementação de políticas públicas que urbanizem esses assentamentos; quanto para introduzir esses imóveis no mercado. O assento transforma as propriedades em ativos econômicos livres, além da garantia legal de redução dos custos de transação, da segurança jurídica do tráfego relativo aos negócios jurídicos imobiliários, contribuindo para o crescimento econômico do país. Conclui-se que o Registro de Imóveis se concretiza como instrumento de crescimento econômico e de desenvolvimento humano através de seus princípios norteadores.

Palavras-Chave: Reurb. Registro. Repercussões.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
2 DESENVOLVIMENTO	4
2.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	4
2.2 O PAPEL DO REGISTRO DE IMÓVEIS	8
2.3 REPERCUSSÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS	11
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	14
REFERÊNCIAS	16

INTRODUÇÃO

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) tem como objetivo prioritário legalizar a permanência de moradores de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia, além de terminar por promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, garantindo, assim, o pleno exercício da cidadania pela comunidade alvo do projeto através de uma reorganização e aparelhamento, bem como para formalizar o respectivo título de propriedade.¹

A Constituição Federal de 1988 confere ao oficial de registros e notas a proteção de diversos direitos, sendo a função social da propriedade, que estampa também o direito à moradia, atribuída ao delegatário de Cartório de Registros de Imóveis, principalmente quanto aos institutos da Regularização Fundiária, garantindo que a propriedade possa ser negociada legalmente no mercado.²

Isso porque, ainda que o oficial desempenhe serviços em caráter privado³, são eles de natureza pública, possuindo finalidades próprias, ou seja, são dotados de fé pública, organizados de forma técnica e administrativa para garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos⁴, o que ampara os registros na produção de efeitos sociais e econômicos.

O objetivo do artigo é investigar a importância do Registro Imobiliário, em seus aspectos sociais e econômicos, sobre o que dispõe a Regularização Fundiária Urbana, observando o seu conceito, procedimento, suas implicações e repercussões.

Com o fito de alcançar os objetivos propostos neste trabalho e com o uso de uma abordagem qualitativa, a revisão bibliográfica inter-relaciona as lições dos autores elegidos para

¹ PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Política de Regularização Fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, setembro, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802016000200184&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2019.

² MENDES, Wesley Figueiredo. **A gestão dos serviços públicos de cartórios extrajudiciais face os postulados teóricos da teoria procedimental da democracia: a busca pela democratização**. Santa Cruz do Sul, 2018. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2429>>. Acesso em: 30 set. 2019.

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2019. Artigo 236.

⁴ BRASIL. **Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994** (Estatuto Profissional dos Notários e Registradores). Artigos 1º e 3º Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

tratar do tema em pauta, viabilizando uma conclusão de acordo com uma análise adequada da importância.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

O Brasil passou por um período de intenso êxodo rural, além de possuir um alto índice de desigualdade social, o que empurrou a concentração da população de baixa renda para áreas afastadas da cidade formal, criando núcleos, cada vez maiores, de habitação irregular, o que exigiu do Estado medidas urbanísticas, ambientais, administrativas, patrimoniais e sociais, através das quais se busca desmarginalizar a ocupação da terra, revestindo com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel.⁵

A Lei do Parcelamento Urbano (Lei nº 6.766/1979) foi a primeira legislação a tornar possível que os Municípios realizassem a regularização dos loteamentos ou desmembramentos não autorizados ou executados em desacordo com as determinações administrativas:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.⁶

Destarte, em sua dimensão urbanística, o procedimento implica a integração do assentamento à cidade formal, buscando a melhoria das condições de infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, enquanto a dimensão ambiental busca melhoria de suas condições básicas, que incluem saneamento, controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de curso de água.⁷

Entretanto, esse regulamento não se apresenta como suficiente para abranger as diversas situações de regularização a cargo do poder público, restringindo-se à subdivisão de

⁵ ARRUDA, Sande de Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a Regularização Fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. *Ciência & Trópico*, v. 43, 2019. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/ENTRE_A_CIDADE_INFORMAL.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

⁶ BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

⁷ ARRUDA, LUBAMBO, op. cit., 2019.

loteamentos e desmembramentos, pois essa regularização ultrapassa a competência dos municípios, abrangendo diferentes esferas administrativa e patrimonial.⁸

A previsão quanto à função social da propriedade inicia-se com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, em seu Capítulo II – “Da Política Urbana”:

Art. 182. A **política de desenvolvimento urbano**, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**.

§ 1º O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu **adequado aproveitamento**, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua **moradia** ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.⁹ (grifei).

De tal modo, o Brasil ganhou um novo marco legal para a política urbana¹⁰, destinando a propriedade efetivamente ao uso para o bem comum, com o objetivo precípua de evitar a especulação imobiliária¹¹ e diminuir o déficit habitacional, tendo em vista que essa intervenção

⁸ ARRUDA, LUBAMBO, op. cit., 2019

⁹ BRASIL, 1988.

¹⁰ Conforme destaca Nascimento (2013), o sentido de política urbana não pode estar adstrito à área urbana ou localização em zona urbana, possuindo a conotação de destinação urbana (uso para moradia), tendo em vista que não fez a Constituição Federal essa limitação, tal como faz no seu artigo 191 onde indica expressamente “terreno em zona rural”; ademais, atribuir caráter estático ao zoneamento o incapacita de acompanhar a dinâmica da expansão urbana nos Municípios.

¹¹ De acordo com Becker (2012), a especulação imobiliária é a atribuição à propriedade de caráter meramente financeiro, em que seu investidor espera obter um retorno do mercado de forma que haja cobertura da noção de prêmio de risco, isto é, com a estipulação de um valor agregado ao custo de transação, de forma que cubra qualquer

pública, constitucionalmente relevante, só é possível em ocupações consolidadas, irreversíveis e seguras, para fins de moradia por população de baixa renda.¹²

A Constituição Federal passa a abranger a figura da usucapião, que pode ser definida como o instituto que permite a conversão da posse qualificada (mansa, pacífica, duradoura, contínua e pública) de imóvel em propriedade, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse em nome da função social da propriedade pelo decurso de tempo atribuído pelo legislador (prescrição aquisitiva).¹³

O direito à moradia¹⁴ é um direito social, sendo a sua regularidade o que permite o livre acesso às funções sociais da cidade, conforme a política constitucional de desenvolvimento urbano, que otimiza as rotinas inerentes à caracterização das condições de habitação, além de identificar o grau de vulnerabilidade jurídica dos seus lotes, visando à aplicação do processo fundiário.¹⁵

Com a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o direito à moradia tornou-se ainda mais palpável para famílias que viviam dentro de uma cidade informal:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – Regularização Fundiária e urbanização de áreas ocupadas por **população de baixa renda** mediante o estabelecimento de **normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação**, consideradas a **situação socioeconômica da população e as normas ambientais**;

[...]

Art. 10. Os **núcleos urbanos informais** existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos

eventual déficit do negócio jurídico, como defeitos e ônus ocultos, litígios e até eventual descumprimento contratual.

¹² ARRUDA, LUBAMBO, op. cit., 2019.

¹³ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro**. São Paulo, 2013. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/en.php>>. Acesso em: 27 set. 2019.

¹⁴ Conforme Cardoso (2010), o direito à moradia é também uma construção social, uma vez que é produzido pelos movimentos de direitos coletivos dos usuários e produtores do espaço que ocupam, exigindo igualdade nas disposições de acesso dos serviços públicos.

¹⁵ ARRUDA, LUBAMBO, op. cit., 2019.

coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.¹⁶ (grifei).

A Regularização Fundiária Urbana pode ser descrita, a partir desse momento, como o meio pelo qual o Município oficializa e denomina as vias e vielas internas às áreas, inclui os lotes regularizados nos cadastros da prefeitura, aprova a planta da situação real existente, realiza o adequado planejamento territorial¹⁷ dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade e no Plano Diretor¹⁸, legitima a construção e a identificação de atores e do território, dando condições de acesso a serviços públicos, além de permitir a permanência no espaço consolidado e, conseqüente, a preservação da identidade cultural.¹⁹

Com essa nova regulação, como diretriz geral da política urbana, há o rompimento da lógica de atuação do Estado, que passa a não focar mais no exercício repressivo do direito de polícia nas áreas de assentamento informal de interesse social, para avaliar a regularização, por exemplo, das periferias²⁰ brasileiras, que, historicamente, sempre foram alvo de violentas ações de despejo e com pouco acesso a direitos básicos, com o intuito de garantir sua segurança.²¹

¹⁶ BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de junho de 2001** (Estatuto da Cidade). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

¹⁷ De acordo com Arruda e Lubambo (2019), esse mapeamento ocorre através do Cadastro Técnico Multifinalitário, que se desdobra em aspectos jurídicos, geométricos e econômicos, propiciando o planejamento territorial; produzindo mapas das redes viária urbana e de drenagem; além do cadastro imobiliário e tributário, que permite a localização geográfica, uso, ocupação ou finalidade, delimitação de cada unidade, base para a implementação de infraestrutura; bem como possibilita a publicidade e transparência pública das informações.

¹⁸ O Plano Diretor Municipal (PDM) é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que orienta acerca da ocupação do solo, ponderando interesses coletivos e difusos, como a preservação da natureza e do acervo cultural e histórico, e particulares de seus moradores (BRASIL, 2001).

¹⁹ ARRUDA, LUBAMBO, op. cit., 2019.

²⁰ De acordo com Cardoso (2010), as periferias são os assentamentos informais de baixa renda, que também podem ser chamados de favela; cortiço; loteamento clandestino, irregular ou popular.

²¹ CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: função social e Regularização Fundiária. São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/handle/handle/9122>>. Acesso em: 30 set. 2019.

2.2 O PAPEL DO REGISTRO DE IMÓVEIS

A Lei 11.977/2009, que instituiu o programa “Minha Casa, Minha Vida” introduz no ordenamento jurídico brasileiro a modalidade de usucapião administrativa ou extrajudicial, que decorrente da legitimação da posse, cuja demanda é atribuída ao Cartório de Registro de Imóveis, escusando a necessidade do processo judicial.²²

Em 2009, a usucapião extrajudicial para Regularização Fundiária de Interesse Social de assentamentos urbanos tem seus limites e definições traçadas pelo Plano Diretor²³, carecendo de procedimento administrativo, que resulta em auto, pelo qual há a demarcação do imóvel a partir da medição de sua área, limites, localização e confrontantes, permitindo a identificação de seus ocupantes e qualificar o tempo e a natureza da posse.²⁴

O Programa Nacional da Regularização Fundiária Sustentável, lançado pela Medida Provisória n. 759/2016, que alterou a Lei n. 11.952/09²⁵ para dar os contornos de efetividade e alcance social necessários para que a política fundiária pudesse alcançar seus objetivos de democratização do acesso à terra e pacificação social.²⁶

Através da liberação de condições resolutivas dos títulos emitidos pelos órgãos fundiários federais, há a segurança jurídica atribuída aos ocupantes, já que a titulação ultrapassa a emissão do documento da propriedade ao permitir o acesso ao crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com juros baixos e à Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros benefícios.²⁷

²² TARTUCE, Flávio. 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. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>>. Acesso em: 30 set. 2019.

²³ Ou por lei municipal que disponha acerca da demarcação urbanística no caso do Município não possuir Plano Diretor, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (TATURCE, 2018).

²⁴ BRASIL. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 27 set. 2019, art.47, III.

²⁵ BRASIL. **Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009 (b)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

²⁶ BRASIL. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Cartilha de Esclarecimentos. **Medida Provisória nº 759/2016**: a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF>. Acesso em: 27 set. 2019.

²⁷ BRASIL, 2017 (b).

Essa Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei 13.465/2017, que trouxe nova regulamentação para a Regularização Fundiária Rural e Urbana, traçando mais um marco no direito à moradia, embora mereça críticas por ter sido originária de ato precário e emergente, além de tratar de múltiplos temas em um só ato normativo.²⁸

A Lei n. 10.931/2004 e a Lei n. 13.465/2017²⁹, aperfeiçoaram o processo fundiário, tendo aquela incluído a espécie no rol da gratuidade do registro imobiliário através de uma atualização da Lei n. 6015/73³⁰, enquanto a lei editada em 2017 apresenta a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) dirigida aos assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda e a de Interesse Específico (Reub-E), aplicada aos espaços irregulares que não de interesse especial.³¹

A legitimação da posse passa então a receber tratamento diverso, sendo de uso exclusivo para o ato do Poder Público destinado unicamente a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse qualificada de imóvel objeto da política de Reurb, sem atribuir, entretanto, aquisição de direito real de propriedade, pois esse é conferido pela usucapião.³²

Em mais um avanço legislativo na seara da Regularização Fundiária, a Lei n. 13.465/2017 atribuiu somente ao registrador de imóveis, dispensada a manifestação do ministério público e do judiciário, a função de efetivar o direito social de moradia de forma gratuita, além de garantir o caráter real.³³

Conforme o art. 26 da Lei 13.465/2017, a expedição de título de legitimação de posse tem sua conversão automática em título de propriedade, por meio

²⁸ GAZOTTO, Gustavo Martinelli; XAVIER, Marília Pedrosa. O direito real de laje: entre direito de superfície e a nova face democrática da propriedade. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, v. 7, n. 2, p. 247-260, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/5578>>. Acesso em: 30 set. 2019.

²⁹ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 30 set. 2019.

³⁰ “§ 15. Não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de Regularização Fundiária de interesse social a cargo da administração pública” (BRASIL, 1973, artigo 213, §15).

³¹ BRASIL, 2009.

³² TATURCE, op. cit., 2018.

³³ DORNELLES, Daniëlle. **O Registro de Imóveis como instrumento de concretização da função social da propriedade e consequente materializador do princípio constitucional da solidariedade**. 2019. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2433>>. Acesso em: 30 set. 2019.

da usucapião constitucional urbana individual, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral³⁴, ao contrário do que constava do art. 60 da Lei 11.977/2009³⁵.

Entretanto, caso não se enquadre na previsão do usucapião constitucional urbano individual, deve o ocupante pleitear a conversão do título de legitimação de posse, com o intuito de demonstrar que satisfaz os requisitos de outras modalidades de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, através de requerimento no Cartório de Registro de Imóveis.³⁶

Há a previsão, portanto, da conversão administrativa mediante pedido ao registrador imobiliário competente, que decidirá sobre o preenchimento dos seus requisitos ou não, dependendo da regulamentação administrativa pelas respectivas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados³⁷, que disciplinam a atuação dos cartórios.³⁸

Em Estados em que não há esse regulamento, cabe ao registrador de imóveis decidir se o ocupante cumpre os requisitos legais para obter essa forma originária de aquisição de direito real, de forma que a propriedade restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições originárias, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.³⁹

O cancelamento do título da legitimação de posse pelo Poder Público pode ocorrer quando constatado que as condições estipuladas na nova lei deixaram de ser satisfeitas, isto é,

³⁴ Nesse sentido, dispõe o art. 26: “Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral” (BRASIL, 2017).

³⁵ Assim estabelecia o agora revogado art. 60: “Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de Registro de Imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal” (BRASIL, 2009).

³⁶ É competente o Cartório de Registro de Imóveis o do local de situação do imóvel, conforme o art. 26, § 1º, da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

³⁷ Em Minas Gerais, o Provimento n. 260 de 30 de outubro de 2013 traz, a partir do Livro VII “Dos Ofícios de Registros de Imóveis”, o Título XI “Da Regularização Fundiária”, iniciado pelo artigo 977, cujo Capítulo II trata do “Procedimento Geral de Regularização Fundiária”. (TJMG, 2013)

³⁸ TARTUCE, Flávio. 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. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>>. Acesso em: 30 set. 2019.

³⁹ TATURCE, op. cit., 2018.

quando não esteja sendo utilizado para os fins de Regularização Fundiária Urbana, sem qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.⁴⁰

2.3 REPERCUSSÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS

Observado o procedimento, tem no registro o fim das condições precárias de habitação dos ocupantes de núcleos informais, trazendo a devida justiça social, reafirmando a democracia, e assegurando os direitos humanos e fundamentais e, principalmente, no que se refere a dignidade humana, como garantidor do mínimo existencial aos seres humanos.⁴¹

Isso porque o Registro Imobiliário é destinado ao assentamento de títulos, outorgando-lhes oponibilidade a terceiros, gerando publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos, o que permite a disposição dos direitos reais nela abrangidos.⁴²

Os registros gozam de presunção relativa de veracidade, uma vez que não dão autenticidade ao negócio causal ou ao fato jurídico originário, mas ao direito dele proveniente, que é sancionado por ato de autoridade e decorre de seu poder certificante, isto é, garante a segurança às relações jurídicas pelo aprimoramento de seus sistemas de controle, como a obrigatoriedade das remissões recíprocas, criando uma rede fina, atualizada e completa de dados e informações.⁴³

Dessa forma, os negócios jurídico são eficazes, pois o registro possui a aptidão de produzir efeitos jurídicos, o que permite que a todos atinja, além de afirmar a boa-fé irradiada e aferida no repositório dos atos e fatos lavrados pelo oficial em assentos especiais, apresentando-se como prova especial, instrumento de conservação de documento e, principalmente, como meio e garantia de publicidade.⁴⁴

Nesse aspecto, as serventias extrajudiciais no Brasil atuam efetivamente para dar seguimento ao desenvolvimento do bem comum, por meio da segurança jurídica que é

⁴⁰ BRASIL, 2017, art. 27.

⁴¹ CARDOSO, op. cit., 2010.

⁴² DORNELLES, op. cit., 2019.

⁴³ MENDES, op. cit., 2018

⁴⁴ CASTRO, Demades Mario. **Responsabilidade civil na atividade notarial e registral**. São Paulo, 2015. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-06112015-160939/en.php>>. Acesso em: 30 set. 2019.

conferida, sendo seus registros utilizados como um meio de defesa, além de serem, no âmbito dos direitos reais, obrigatórios.⁴⁵

Destarte, estampado no Código Civil de 2002, o direito real é constituído efetivamente a partir do seu registro: “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”.⁴⁶

De tal modo, o cartório que efetiva o registro público vai além de um mero repositório de fatos engessados legalmente, tendo em vista que os fatos jurídicos correlacionados aos direitos apontados são dinâmicos⁴⁷, fruto de mudanças sucessivas e infinitas.⁴⁸

O reconhecimento com a titulação formal torna possível o exercício do direito à moradia, pois é na regularidade que se encontra a viabilização das funções sociais da propriedade, em um processo de resgate da dignidade do núcleo habitacional, cuja reivindicação da prestação estatal de serviços públicos passa a ser amplamente legitimada.⁴⁹

Importa também dizer que se encontra na Regularização Fundiária a melhor utilidade do direito de superfície, inserido no dia a dia dos núcleos informais de habitação, apresentando-se como uma promoção das políticas urbanísticas e, terminando por sua extensão, o direito de laje, estabelecer em 2017 um novo direito real, que pode ser conceituado como uma expansão vertical do imóvel com posterior cessão para terceiro para fins imobiliários ou mesmo familiares.⁵⁰

Há, ainda, a previsão da isenção das custas e emolumentos, perante o Cartório de Registro de Imóveis, na aquisição de direitos reais quando se tratar de Reurb-S⁵¹:

⁴⁵ CASTRO, op. cit., 2015.

⁴⁶ BRASIL. **Código Civil de 2002** (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Art. 1.227. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 30 set. 2019.

⁴⁷ Através do sistema do fôlio real, no qual o registro de direitos goza da presunção de veracidade, o sistema organizativo realiza uma única matrícula por propriedades ao atribuir a cada imóvel um assento, a cada registro um direito. Isso possibilita que essa dinâmica se realize pela exclusão do registro de direitos incompatíveis ou pela hierarquização daqueles compatíveis entre si, conforme a prioridade (ordem cronológica de apresentação) e a continuidade (encadeamento sucessivo), ficando a eficácia da inscrição fica condicionada à análise do registrador (BECKER, 2012).

⁴⁸ CASTRO, op. cit., 2015.

⁴⁹ CARDOSO, op. cit., 2010.

⁵⁰ GAZOTTO, op. cit., 2019.

⁵¹ A Reurb-E, na qual a população beneficiada não é de baixa renda, ainda que se trate de núcleo informal de moradia, não estão isentos do pagamento de custas e emolumentos como do seu primeiro registro, entre outras

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.⁵²

Tratando-se pressuposto inarredável para transformar o imóvel em ativo financeiro, propriedade formal transforma-se, no mercado imobiliário, em garantias reais, que contribuem diretamente para a geração de crédito barato para a sociedade, uma vez que reduzem o risco das operações financeiras.⁵³

Do mesmo modo, o título traz a pacificação social ao concentrar todas as informações necessárias para concretizar o negócio jurídico, que poderiam ser omitidas e causar prejuízo imensurável a uma das partes envolvidas, reforçando a confiança no mercado e evitando conflitos posteriores por uma assimetria de informações.⁵⁴

Com eficácia e segurança, o registro proporciona um mecanismo de baixo custo⁵⁵ para resolver eventuais disputas, que ocorrem diante do desconhecimento da matéria legal acerca da

garantias de gratuidade, mas comungam as demais características com o REURB-S, sendo também desnecessária a apresentação do comprovante da quitação de tributos (TATURCE, 2018).

⁵² BRASIL, 2017, art. 13.

⁵³ BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 35, vol. 72, jan.-jun., 2012. Coordenação Editorial Marcelo Augusto Santana de Melo. Publicação Oficial do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/RDI72/pdf.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.

⁵⁴ BECKER, op. cit., 2012.

⁵⁵ Isso porque o princípio da concentração matricial impõe que todas as informações relevantes acerca do imóvel estejam presentes em sua matrícula, poupando tempo e dinheiro do negociante para obter os subsídios necessários que garantam a idoneidade do negócio entabulado. Além disso, o registro permite a liberdade de contratar e realizar transações entre os diversos agentes econômicos, que atuam em setores de investimentos; observam, com mais garantia, as expectativas de recuperação de investimentos de capital; e, conseqüentemente, diminuem o risco dos

relação jurídica entabulada, através do processo formal extrajudicial para a circulação de imóveis, com a necessidade da pesquisa da matrícula no sistema do fôlio real para obter todas as informações relativas ao bem, principalmente quanto ao seu potencial econômico.⁵⁶

O papel importante do registro imobiliário está presente no desenvolvimento econômico e social do país, já que é o único órgão a conferir segurança jurídica nas transações imobiliárias, estabelecendo um cenário favorável para o desenvolvimento do mercado⁵⁷, fomentando o crédito decorrente, multiplicando e abrangendo toda a atividade econômica desde a construção civil até as transações, inclusive todos os gravames dos imóveis.⁵⁸

Desse modo, o registro, propiciado pela Reurb, repercute tanto do ponto de vista jurídico, regulando uma ocupação abusiva sobre a qual repousa a unidade habitacional, quanto do objeto, representado pelo impacto social atribuído ao lote, casa, terreno, em que se estabelece uma moradia, e do sujeito ativo, ao tornar possível que o ocupante sem título seja capaz de movimentar economicamente sua propriedade, de forma que os efeitos estão intrinsecamente ligados à possibilidade de seu registro.⁵⁹

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, o Brasil foi marcado pela criação contínua de assentamentos informais, quer seja pelo êxodo rural, sem a implementação das devidas políticas públicas para concentração da população na região urbana, quer seja pela realidade econômica do país, repercutindo em extrema desigualdade social, o que termina por banalizar o aparecimento desses núcleos de habitação informais.

A Reurb surge como uma forma de iniciar a integração dessas comunidades marginalizadas, trazendo a adaptação necessária para facilitar o acesso aos espaços e serviços públicos urbanos, concretizando a posse qualificada dos moradores e garantindo sua moradia,

credores comerciais, bem como as taxas de juros dos créditos e os custos de tramitação e execução hipotecárias. Com isso, há uma redução geral nos custos das transações no mercado (BECKER, 2012).

⁵⁶ BECKER, op. cit., 2012.

⁵⁷ Ainda quando analisada as operações imobiliárias nos atuais tempos de crise, deve-se observar que houve significativo crescimento na área dos financiamentos imobiliários com recursos da poupança, que alcançaram a marca de, no acumulado de janeiro a maio, R\$ 46,5 bilhões (ABECIP, 2019).

⁵⁸ TATURCE, op. cit., 2018.

⁵⁹ PAGANI, ALVES, CORDEIRO, op. cit., 2016.

uma vez que deve estar associada a ações articuladas e políticas públicas que democratizem a urbanização da cidade.

A nova ordem constitucional estabeleceu uma política urbana, através do princípio da função social da propriedade, que é concretizada pelo procedimento da regularização fundiária urbana de interesse social, uma vez que titulariza a propriedade a quem efetivamente a utiliza, transmitindo-a formalmente ao seu possuidor, além de estar atrelada à execução obras de infraestrutura básica, conforme o Plano Diretor ou diretrizes básicas do Município.

Em vista de evitar a especulação imobiliária, que constitui um desestímulo à economia do país, a política urbana efetiva-se com o registro, possibilita uma maior eficácia na exploração e na administração do recurso, através de transações rápidas e seguras, com fruição máxima de seu potencial, além de garantir a elevação da qualidade de vida da população.

Em seu viés financeiro, a inscrição facilita a realização de transações eficientes e o crescimento econômico da sociedade, para o qual é necessária uma complexa corrente de relações jurídicas, estampando os direitos reais em um só lugar, exercendo a função de publicidade e de garantia do seu conteúdo, que goza da presunção de veracidade.

Nesse sentido, regularizar vai além da legalização de lotes, pois representa um dos mais importantes institutos da política urbana, já que garante a utilização máxima dos atributos sociais e econômicos dos imóveis e exige a simultaneidade com diversas políticas públicas para atender aos setores mais marginalizados da população.

O sistema registral imobiliário brasileiro permite que esses imóveis ingressem no mercado formal através da possibilidade de publicidade registral da posse legitimada, com sua conversão em domínio pelo decurso do prazo prescricional, trazendo segurança jurídica às transações financeiras, além do baixo custo pela concentração das informações na matrícula, de correspondência a um único imóvel.

Dessa forma, o registro desempenha uma importante função econômica e social, favorecendo as condições de vida da comunidade, fomentando a livre iniciativa e o acesso ao crédito formal, o bem-estar público e a paz social, mediante a proteção jurídica dos direitos patrimoniais e da cidadania.

REFERÊNCIAS

ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). Notícias. **FGV projeta PIB da construção civil de 2019 quase 30% menor que o de 2014. 10 de junho de 2019.** Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/fgv-projeta-pib-da-construcao-civil-de-2019-quase-30-menor-que-o-de-2014>>. Acesso em: 30 set. 2019.

ARRUDA, Sande de Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a Regularização Fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. **Ciência & Trópico**, v. 43, 2019. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista054/ENTRE_A_CIDADE_INFORMAL.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 35, vol. 72, jan.-jun., 2012. Coordenação Editorial Marcelo Augusto Santana de Melo. Publicação Oficial do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/RDI72/pdf.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994** (Estatuto Profissional dos Notários e Registradores). Artigos 1º e 3º Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Lei 10.257, de 10 de junho de 2001** (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Código Civil de 2002** (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009 (b).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

_____. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Cartilha de Esclarecimentos. **Medida Provisória nº 759/2016:** a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. 2017 (b). Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF>. Acesso em: 27 set. 2019

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e Regularização Fundiária.** São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/handle/handle/9122>>. Acesso em: 30 set. 2019.

CASTRO, Demades Mario. **Responsabilidade civil na atividade notarial e registral.** São Paulo, 2015. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-06112015-160939/en.php>>. Acesso em: 30 set. 2019.

DORNELLES, Daniéle. **O Registro de Imóveis como instrumento de concretização da função social da propriedade e consequente materializador do princípio constitucional da solidariedade.** 2019. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2433>>. Acesso em: 30 set. 2019.

GAZOTTO, Gustavo Martinelli; XAVIER, Marília Pedroso. O direito real de laje: entre direito de superfície e a nova face democrática da propriedade. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, v. 7, n. 2, p. 247-260, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/5578>>. Acesso em: 30 set. 2019.

MENDES, Wesley Figueiredo. **A gestão dos serviços públicos de cartórios extrajudiciais face os postulados teóricos da teoria procedimental da democracia:** a busca pela democratização. Santa Cruz do Sul, 2018. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2429>>. Acesso em: 30 set. 2019.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social no Direito Brasileiro.** São Paulo, 2013. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/en.php>>. Acesso em: 27 set. 2019.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Política de Regularização Fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 184-193, setembro, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802016000200184&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2019.

TARTUCE, Flávio. 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. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7800>>. Acesso em: 30 set. 2019.

TJMG (Tribunal de Justiça de Minas Gerais). Corregedoria Gerais de Justiça do Estado de Minas Gerais (CGJ/MG). **Provimento n. 260 de 30 de outubro de 2013**. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.