

A FUNÇÃO SOCIAL DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS NA EFETIVAÇÃO, QUANDO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, DO ACESSO À MORADIA FORMAL E, EM CONSEQUÊNCIA, DA DIGNIDADE HUMANA**THE SOCIAL FUNCTION OF THE REAL ESTATE REGISTER IN EFFECTIVENESS, WHEN LAND REGULATION, ACCESS TO FORMAL HOUSING AND, CONSEQUENTLY, HUMAN DIGNITY****Jorge Renato dos Reis¹****Juliana Follmer Bortolin Lisboa²****RESUMO**

O registrador imobiliário é um operador do Direito, pautado pelo dever prudencial, que promove a importante tarefa de proceder a custódia do acervo público dos registros imobiliários, a publicidade dos dados constantes no folio real e atua como garantidor da segurança jurídica para todos os usuários dos serviços registrais imobiliários, observando o preenchimento dos requisitos legais, conferindo, por meio do registro do título, no fôlio real, a propriedade imobiliária, contribuindo, assim, para a manutenção da paz social. Uma das mais importantes atividades designadas ao Registrador de imóveis é a regularização fundiária, determinada pela Lei Federal 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/18. Dessa forma, pretende-se responder, através do presente texto, se: os procedimentos de efetivação de regularização fundiária, no cumprimento da função social, pelo registrador, é uma forma de concretização do direito fundamental à moradia e, em consequência, da dignidade humana? Através do método hipotético-dedutivo e de pesquisa bibliográfica e legislativa, pode-se concluir que o Registrador de Imóveis possui um papel relevante, quando da efetivação da regularização fundiária, especialmente,

¹ Pós-Doutor pela Università Degli Studi di Salerno-Itália com bolsa CAPES. Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Especialista em Direito Privado pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul – FISC. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu – Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC, onde foi coordenador de 2004 a 2011. Professor na graduação, mestrado e doutorado da UNISC. Professor de cursos de Pós-Graduação Lato-Sensu em diversas universidades do país. Coordenador do grupo de estudos Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, ligado ao PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC. É advogado atuante. Afiliação: Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0925-5328>. E-mail: jreis@unisc.br.

² Doutoranda da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, do Programa de Pós-graduação em Direito, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, graduada em Direito pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA Canoas, Registradora de Imóveis de Lajeado/RS, autora do livro A atividade notarial e registral como delegação do poder público, Porto Alegre: Editora Norton, 2004. Especialista em Direito Notarial e Registral pela IBEST e em Direito Civil Negocial pela Universidade Anhanguera. Integrante do grupo de pesquisas Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado do PPGD - UNISC. Afiliação: Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7307606949186486>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9206-5634>. E-mail: jlfollmer@hotmail.com

das áreas de ocupações irregulares consolidadas e informais, exercendo uma verdadeira função social, ao concretizar o direito fundamental à moradia e, em consequência, da própria dignidade humana, princípio matriz da Constituição Brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Dignidade Humana. Direito Fundamental à Moradia. Função Social. Registrador de Imóveis. Regularização fundiária.

ABSTRACT

The real estate registrar is an operator of the Law, guided by the prudential duty, which promotes the important task of proceeding with the custody of the public collection of real estate records, the publicity of the data contained in the royal folio and acts as a guarantor of legal security for all users of the real estate registry services, observing the fulfillment of legal requirements, conferring, through the registration of the title, in the real folio, the real estate property, thus contributing to the maintenance of social peace. One of the most important activities assigned to the Real Estate Registrar is land regularization, determined by Federal Law 13,465/2017, regulated by Decree 9,310/18. Thus, it is intended to answer, through the present text, if: the procedures for effecting land regularization, in the fulfillment of the social function, by the registrar, is a way of realizing the fundamental right to housing and, as a consequence, of human dignity? Through the hypothetical-deductive method and bibliographic and legislative research, it can be concluded that the Real Estate Registrar has a relevant role, when carrying out land title regularization, especially in areas of consolidated and informal irregular occupation, exercising a true social function, by realizing the fundamental right to housing and, as a result, to human dignity itself, the main principle of the Brazilian Constitution.

KEYWORDS: Human dignity. Fundamental Right to Housing. Social role. Real Estate Registrar. Land regularization.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende identificar o importante papel desempenhado pelo Registrador de Imóveis na sociedade brasileira, sobretudo a contribuição exercida, no seu mister, para o acesso das pessoas ao direito fundamental à moradia formal, podendo identificar uma verdadeira função social do Registrador de Imóveis ao desempenhar tais atribuições, concretizando, dessa forma, a dignidade humana.

Não raras vezes, inúmeras críticas são disparadas contra a atividade notarial e registral, sobretudo tentando estabelecer um elo de ligação entre referidas atividades e a burocracia, traduzindo essas como umas das causadoras do “custo Brasil”. Trata-se de um equívoco completo e constata-se uma falta de conhecimento técnico da importância da atividade notarial e registral no sistema jurídico brasileiro.

O registrador imobiliário é um operador do Direito, pautado pelo dever prudencial, que promove a importante tarefa de proceder a custódia do acervo público dos registros imobiliários, além de promover a publicidade dos dados constantes no fólio real e atuar como garantidor da segurança jurídica para todos os usuários dos serviços registrares imobiliários. Atividades essas que faz observando o preenchimento dos requisitos legais, conferindo, por meio do registro do título, a propriedade imobiliária, contribuindo, assim, para a manutenção da paz social.

Quanto à abrangência do estudo, busca-se analisar na atividade registral, a existência da função social que o Registrador de Imóveis promove no desempenho de sua função, como protagonista do acesso à regularização fundiária no Brasil, na perspectiva constitucional brasileira, coadunando o texto constitucional federal com as leis federais e os Princípios registrares sob a ótica da teoria dos princípios como mandamentos de otimização de uma área do direito.

Assim, objetiva-se responder a seguinte problemática: os procedimentos de efetivação de regularização fundiária, no cumprimento da função social pelo registrador, é uma forma de concretização do direito fundamental à moradia e, em consequência, da dignidade humana?

A resposta ao questionamento apresentado, busca-se através de uma análise jurídica-científica, partindo do método hipotético-dedutivo, com duas hipóteses iniciais. A primeira hipótese consiste na confirmação de que os procedimentos de efetivação de regularização fundiária, no cumprimento da função social pelo registrador, é uma forma de concretização do direito fundamental à moradia e, em consequência, da dignidade humana, princípio matriz da Constituição brasileira. Já a hipótese negativa nega tal concretização, considerando que a atividade registral fundamenta-se unicamente no cumprimento da lei ordinária.

2 DIREITOS SOCIAIS – DIREITO À MORADIA x INFORMALISMO

O Brasil, com toda a sua extensão territorial, de dimensões continentais, enfrenta graves problemas decorrentes da miséria, da fome, da falta de educação, do parco acesso à saúde, do difícil acesso à moradia, dentre outros direitos perdidos ou violados.

Infelizmente, as minorias gritam por direitos no país. Neste triste contexto socioeconômico, o Brasil possui um texto constitucional social, assegurando direitos fundamentais, em especial, o da dignidade humana, garantidor do Estado Democrático de Direito.

As relações privadas, de acordo com o atual Código Civil vigente, encontram-se calcadas em três vetores principais: eticidade, sociabilidade e operabilidade, conforme teoria do civilista brasileiro Miguel Reale (1968, p. 34), considerado pai do anteprojeto do atual Código Civil brasileiro.

A Constituição Federal brasileira é chamada de Constituição cidadã, pois elenca de forma expressa os direitos fundamentais. Assim, a Carta Magna prestigia os princípios da justiça social e do bem-estar e do desenvolvimento social, garantindo padrões mínimos de existência para todos os seres humanos, o que se consubstancia na dignidade humana.

Nesta seara, verifica-se a relevância constitucional da dignidade da pessoa humana – em alemão denominado de “Die würde des Menschen”, um verdadeiro vetor constitucional – ao estabelecê-lo como cláusula pétrea constitucional, no art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, e ao prestigiar a dignidade de cada ser humano, garantindo a ele direitos mínimos à sua existência digna.

O direito à moradia é consagrado como um direito social no art. 6º da Carta Magna, inserido por emenda constitucional em 1990. Daí, poder-se afirmar que a dignidade da pessoa humana não permite que grande parte da população permaneça sem acesso à moradia digna.

Atualmente, a legislação federal brasileira fornece mecanismos jurídicos para promover a regularização fundiária, retirando uma grande parcela da população de núcleos urbanos informais e irregulares - muitas vezes clandestinos -, e passando a assegurar não apenas a moradia digna, com equipamentos urbanos adequados, mas também, fornecendo aos seus moradores a propriedade imobiliária titulada, o que lhes permite a obtenção de financiamento para fins de construção de uma casa digna.

Neste sentido, a regularização fundiária trata dos institutos que buscam a adequação de um empreendimento imobiliário ao ordenamento jurídico, permitindo outorgar título de propriedade a quem se encontra ou se encontrava na clandestinidade, atingindo, assim a concretização da dignidade da pessoa humana.

Campilongo (2014, p. 156) menciona, sobre o informalismo quanto à propriedade imobiliária e a realidade social:

A literatura sociológica sobre as favelas, especialmente de sociologia jurídica, registra formas precárias de “notariado popular”. Sem acesso aos Tabelionatos de Notas e aos registros Imobiliários, os possuidores desses imóveis vivem à mercê de todo tipo de “substituto” funcional do sistema notarial e registral. Farmácias, papelarias e até bares funcionam com precariedade e abusividade fáceis de imaginar, como arquivos extraoficiais de “lavratura” e “registro” de transferência de imóveis. Não há solução fácil para esse grave problema social, jurídico e

econômico. Entre as fronteiras do que a lei determina e do que a vida impõe, notários e registradores já desempenham e, pode-se vaticinar, desempenharão papel extremamente relevante para a regularização judiciária dos imóveis. Aqui também, nossos estudiosos ainda não se deram conta de quanto aos custos de transações e externalidades positivas para a economia de mercado, da atuação mais intensa das serventias extrajudiciais.

O Ordenamento jurídico brasileiro permite que a pessoa que já possua a sua morada, mas de caráter informal, possa dela tornar-se proprietário, isto é, titular do direito de propriedade, que seu título seja recepcionado no Registro imobiliário, migrando da informalidade para o direito formal, dotado de segurança jurídica³.

Para promover a regularização de núcleos urbanos informais e, verdadeiramente incluí-los em núcleos urbanos formais, faz-se necessário a preocupação do atendimento de requisitos previstos na lei 13.465/2017, e, também a proteção do meio ambiente, de modo que ele seja protegido, resgatado e adequado para as gerações atuais e futuras.

Tanto o Município, ao analisar a primeira fase da regularização fundiária - fase administrativa, que tem como principal ator o ente público municipal -, bem como o Registrador de imóveis - na segunda fase da regularização fundiária desjudicializada - possuem a preocupação de atender aos requisitos definidos no art. 2º do Decreto nº 9.310/2018, que regulamenta a Lei Federal nº 13.465/2017, em especial, organizar o núcleo urbano, sob o aspecto legal e urbanístico, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal.

Neste momento, passa-se a abordar a regularização fundiária urbana nos termos da legislação brasileira atual, bem como importância dos notários e registradores no sistema jurídico brasileiro e do Registrador de imóveis, em especial, neste processo de regularização fundiária.

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL NO BRASIL

A Lei Federal nº 13.465/2017 - regulamentada pelo Decreto 9.310/2018 - que aprimorou institutos introduzidos pela Lei Federal nº 11.977/2007, bem como introduziu algumas novidades, como o direito de laje e a legitimação fundiária, além do estudo de outros diplomas legais, desempenha um importante papel normativo, para incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, trazendo para tanto, normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Esse diploma jurídico consagra três espécies de regularização fundiária: a) a regularização fundiária urbana de interesse social - Reurb de interesse social (art. 13, inc. I) - que terá o Município

³ Salienta-se que não se entende a propriedade como único modelo dotado de segurança jurídica, mas sim como o meio defendido no presente trabalho.

como responsável pela adequação das obras de infraestrutura social e se limita a núcleos urbanos informais ocupados por pessoas de baixa renda (isto é, a renda familiar não pode ser superior ao quántuplo do salário mínimo vigente no Brasil); b) a regularização fundiária urbana de interesse específico - Reurb de interesse específico (art. 13, inc. II) – dirige-se a núcleos urbanos informais ocupados por pessoas que não se incluem no conceito de pessoas de baixa renda, sendo que nesta modalidade de regularização fundiária, será projeto que definirá quem será o responsável pela implantação ou adequação; c) a regularização fundiária urbana inominada - Reurb inominada (art. 69), refere-se à regularização de loteamentos antigos, isto é, anteriores à vigência da lei de loteamentos (lei federal 6.766/1979).

O art. 2º do Decreto 9.310/2018 elucida os objetivos da Reurb, a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, como:

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

Na perspectiva constitucional brasileira, Silva (2018, p. 98), tratando do direito urbanístico brasileiro, ensina que:

A função urbanística, em sua atuação mais concreta e eficaz, como temos dito, é exercida no nível municipal. Foi aí que nasceram os planos de desenvolvimento urbano, em forma de *planos diretores*, que estabeleciam regras para o desenvolvimento físico das cidades, vilas e outros núcleos urbanos do Município. Atualmente, com a Constituição de 1988, assume o plano diretor, a função de instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local (art. 182).

Leal (2005, p.1319), no seu artigo doutrinário denominado como: Proposições interpretativas do ato administrativo no âmbito da teoria constitucional e social da administração pública, trata da importância da publicidade, transparência dos atos, ensina:

Considerando-se que a democracia constitucional que se põe à prática contemporânea tem como pressuposto fundante contar com a participação direta dos cidadãos, especialmente, para efeito de fiscalização, controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que não se pode cuidar de exercer os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no estado. Mais do que isso, a partir deste parâmetro conceitual, organizacional e operacional do Estado Constitucional brasileiro de que estamos falando, mister é reconhecer, na verdade, a participação da cidadania em todos os momentos da gestão do espaço civilizatório em que vive (inclusive o que está representado no Estado Administrador), como condição de legitimidade e mesmo validade das ações estatais - notadamente naquelas circunstâncias em que tal situação se apresenta como condição de ação do ente administrador.

Já, Bobbio (1996, p.116) tratando da ação do Estado ensina de forma magistral:

El principio de acción del Estado debe ser buscado em su propia necesidad de existencia, que és la condición misma de la existencia (no sólo de la existencia sino también de la libertad y del bienestar) de los individuo.

A Lei Federal nº 13.465/2017 institui, no ordenamento jurídico, normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana/Reurb, revelando a importância da conjugação de esforços do Município, do Judiciário, do Ministério Público, do Notário, do Registrador de Imóveis, de profissionais das áreas de arquitetura e do meio ambiente, importando numa verdadeira atuação multidisciplinar para a busca da regularização fundiária. Insta mencionar a importância dos notários e registradores, como participantes deste processo de regularização do direito de moradia.

A Carta Magna estabelece a delegação da atividade notarial e registral aos particulares, no artigo 236, que descreve que a delegação da atividade notarial e registral dá-se a particulares, que ingressem na atividade por Concurso Público de Provas e Títulos, conforme regulamentado pela Lei Federal nº 8.935/94, que é o verdadeiro regime jurídico constitucional da atividade notarial e registral. Deste modo, referido regime jurídico exerce papel estruturante da atividade notarial e registral. Destaca-se que o papel do notário e do registrador no sistema jurídico é de suma importância para a busca da segurança jurídica e a manutenção da paz social.

Quanto à natureza jurídica da atividade registral e notarial trata-se de uma natureza *sui generis*, pois não se equipara a qualquer outra modalidade de delegação pública. Já que a delegação é conferida a um particular, submetido e aprovado em concurso público, sua atuação profissional é fiscalizada pelo Poder Judiciário. O notário e registrador são responsáveis pela administração do serviço, contratação de todos os colaboradores, além de suportar todas as despesas decorrentes da serventia extrajudicial.

A partir da análise dos princípios - enquanto mandamentos de otimização -, verdadeiros pilares norteadores da área registral, busca-se os mandamentos que norteiam o agir do registrador, pautado na busca da segurança jurídica.

Muitos são os princípios norteadores da atividade registral imobiliária apontados pela doutrina brasileira: O princípio da legalidade, o princípio da publicidade e o princípio da instância ou rogação - segundo os quais o registrador de imóveis é o receptor passivo dos títulos a serem trazidos ao folio real, que dependem da atuação do interessado; o princípio da conservação dos livros e documentos dos quais promova a custódia; o princípio da prioridade do título que primeiro ingressar no Registro - que terá preferência sobre outro título que será apresentado posteriormente; o princípio da autonomia e independência registral, o princípio da especialidade objetiva, dentre outros.

Os notários e registradores são profissionais do direito, dotados de fé pública, delegatários do poder público, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 8935/94. Seus atos notariais e registrais, gozam de fé pública com presunção *juris tantum*, e seus atos notariais e registrais são destinados a garantir a publicidade, autenticidade e segurança jurídica nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 8.935/94.

Como delegatários do Poder Público, são notários e registradores operadores do direito, comprometidos com o estudo constante, com a atualização constante das leis, decretos, portarias, provimentos, normas disciplinadas pela Corregedoria-Geral de Justiça. Tais profissionais se valem de técnicas jurídicas apuradas e consolidadas para instrumentalizar ou registrar atos ou fatos jurídicos

Dentre os deveres dos notários e registradores, estabelecidos na Lei Federal nº 8.935/94, encontram-se os deveres de manter em ordem os livros, papéis e documentos, atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza, manter em arquivos leis, regulamentos, provimentos, resoluções, regimentos, ordens de serviço e observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente, proceder de forma a dignificar a função exercida, tanto na vida profissional e privada, bem como guardar sigilo sobre documentação e assuntos de natureza reservada de que tenha conhecimento em razão do exercício da profissão

Por outro lado, os notários e registradores tem o dever de proceder o gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro, sendo de sua responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, cabendo-lhe estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços (como mencionado no art. 21 da Lei Federal nº 8935/94).

A respeito da segurança jurídica no âmbito do registro imobiliário, leciona Dip (2017, p.38-39):

A certeza relativa do registro é a “certeza da segurança”, quer dizer, não é a certeza gnosiológica ou sólida adesão mental a um dado conhecimento, mas, isto sim, a repercussão subjetiva, pessoal e comunitária, de que o registro custodia situações jurídicas e não permitirá vicissitudes que as prejudique, salvo com o consentimento de seus beneficiários inscritos ou mediante processos regulares com sua vocação e possível defesa. Não se saberia mitigar a importância desta função defensiva: o registrador, ao ser custódio de “seus” registros, é a sentinela dos direitos de toda a comunidade; ao guardar, no registro predial, a inscrição jurídica da propriedade imobiliária, o registrador é também, com isto, um zeloso militante do bem comum, um defensor das liberdades pessoais concretas.

Por fim, a análise do papel do registrador de imóveis na sociedade brasileira atual, perpassa, também, pela análise da força normativa da Constituição, para tanto, será analisado o direito social à moradia, bem como a regularização fundiária e a própria atividade registral imobiliária, no Brasil, à luz da teoria de Konrad Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung* (a força normativa da Constituição), com a demonstração de que a Constituição tem uma força própria, que motiva e ordena a vida do Estado e da sociedade. Todavia, para alcançar a eficácia da norma deve-se levar em conta as concepções sociais e o *baldrame axiológico que influenciam as normas*. Assim, Hesse (1991, p. 14) ensina:

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas.

Bruni (2010, p. 65) propõe um debate inovador e interessante sobre a atuação do poder público, ao tratar da felicidade pública como resposta à noite do civil:

O adjetivo *público* associado à palavra felicidade é muito importante: diferentemente do uso corrente nos dias de hoje, que liga o termo à intervenção do governo, naqueles autores dizer que a felicidade era pública significava reconhecer que, ao contrário do que ocorre com a riqueza, a felicidade só pode ser gozada graças com e graças aos outros: eu posso ser rico até sozinho, mas, para ser feliz, preciso da companhia de pelo menos mais uma pessoa. Além disso, a felicidade era dita pública não por se referir tanto à felicidade do indivíduo como tal, mas às *precondições institucionais e estruturais que permitem aos cidadãos desenvolver* (ou, quando faltam, não lhes permitem desenvolver) sua felicidade individual. Portanto, o economista civil não quer ensinar às pessoas a arte de serem felizes, mas indica ao governante ou ao político as precondições a serem asseguradas para que cada um possa florescer como pessoa, ou como dizia Verri, sugere as formas de remover as causas da infelicidade.

Importante destacar, ainda, uma nova perspectiva do direito constitucional previsto na Constituição Federal de 1988, que se refere à solidariedade, constante no art. 3º como um dos objetivos

da CF/88. A solidariedade, enquanto princípio basilar da Constituição Federal, conduz a uma nova forma de entender e compreender a relação existente entre pessoa e a sociedade, assim como entre pessoa e o Estado, que não se confunde com filantropia ou piedade. Trata-se de uma nova forma de pensar e encarar a sociedade de um modo geral.

O vetor principal de referido princípio é a dignidade da pessoa humana, enquanto indivíduo, mas surge uma sutil e importante perspectiva: modifica-se a forma de encarar as relações jurídicas, altera-se a forma de viver em comunidade, altera-se o arquétipo, prima-se pelo bem-estar social e passa a se pensar em prol do coletivo.

Na visão do constitucionalista alemão Konrad Hesse (1991, p. 11), há necessidade de se ter vontade de constituição, ou seja, interesse na concretização dos direitos fundamentais, a fim de que a Constituição Federal seja uma Constituição viva e não um pedaço de papel (ein Stück Papier) como preconizava Ferdinand Lassalle mencionado na obra de Konrad Hesse.

Reis (2009, p. 135) aborda o papel central que a pessoa humana passa a ter com a constitucionalização do direito privado:

Ocorre, assim, a repersonalização do direito privado, no sentido de (re)colocar o indivíduo no topo da proteção deste direito privado, onde se pode citar, nesse sentido, o atual Código Civil Pátrio, que regula institutos civilísticos como a propriedade e os contratos, subordinados à sua função social e à boa-fé.

Dessa forma, a pessoa, centralizada no princípio matriz da dignidade humana, passa a ser o norteador de todo o sistema jurídico pátrio, em obediência à Constituição Federal. Toda a política urbana, em consequência, passa a ter como objetivo a concretização dos direitos fundamentais, entre eles, em especial, o direito à moradia digna.

A Constituição Federal brasileira estabelece, no art. 192, que a política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No mesmo propósito, a legislação que regula a regularização fundiária urbana visa o respeito às normas vigentes no Brasil, estados e municípios. O registrador de imóveis tem um papel de verificar a presença dos requisitos legais definidos na Lei federal 13.465/2017, para efetivar o registro da regularização fundiária nos termos dos artigos 42 e seguintes da Lei federal 13.465/2017. Para compreender a atuação do Registrador de Imóveis, passa-se a abordar o papel do Registrador de Imóveis no sistema jurídico brasileiro.

4 O PAPEL DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS E A SUA FUNÇÃO SOCIAL

Para compreender a contribuição que o Registrador de Imóveis possa prestar à solidariedade nas relações jurídicas, faz-se necessário, atentar ao disposto na Carta Magna sobre a atividade notarial e

registral. A delegação da atividade notarial e registral é transmitida aos particulares que desempenham uma função pública e que ingressem na atividade por Concurso Público de Provas e Títulos, conforme dispõe o artigo 236 da Constituição Federal, que é regulamentado pela Lei Federal nº 8.935/94.

A Lei Federal nº 8.935/94 é o verdadeiro regime jurídico da atividade notarial e registral. É o vetor constitucional, que exerce papel estruturante de tais atividades. Os notários e registradores são operadores de direito, dotados de fé pública, que têm o compromisso de constante atualização e aperfeiçoamento de seus conhecimentos jurídicos. O artigo 30 da Lei Federal nº 8.935/94, trata dos deveres dos notários e registradores, que se refere à deontologia, dos deveres éticos a que ambos se submetem ao adentrar na carreira notarial e registral.

A natureza jurídica da atividade desenvolvida pelos notários e registradores é *sui generis*, pois não se equipara a nenhuma outra atividade. A função é pública e exercida pelo particular, que assume a função, após a aprovação em um rigoroso concurso público de provas e títulos, que são remunerados pelos emolumentos, sendo o notário e o registrador responsáveis pela gestão e administração da serventia, remuneração dos seus prepostos e de todas as despesas decorrentes do exercício da atividade notarial e registral. A fiscalização da atividade notarial e registral é realizada pelo Poder Judiciário.

Importante frisar que o acervo da serventia é público, isto é, os livros e documentos arquivados na serventia pertencem ao Estado, porém a custódia do acervo é realizada pelo registrador e pelo tabelião.

Igualmente, importante mencionar o papel desempenhado pelos notários e registradores do Brasil, para a prevenção de litígios, para a busca da segurança jurídica, da paz social e do acesso aos direitos constitucionais e infraconstucionais pela população brasileira.

O que os registradores e notários buscam é a segurança jurídica das relações privadas, para tanto é dever de ambos, observar rigorosamente o preenchimento de todos os requisitos legais, a fim de concretizar o direito.

Insta esclarecer que os notários e registradores desempenham um papel de grande destaque no movimento da desjudicialização dos procedimentos, como ocorre, por exemplo, com o inventário e a partilha *causa mortis*, com o divórcio, com a retificação do registro imobiliário, com a usucapião. Com isso, a função notarial e registral tem contribuído para a diminuição da morosidade do Poder Judiciário, – o que tem sido constantemente elogiado pela sociedade –, para a efetivação dos direitos de forma mais célere.

Neste sentido, o registrador imobiliário é agente colaborador para a efetivação do direito constitucional à moradia e da concretização da regularização fundiária à luz da Constituição Federal Brasileira de 1988 e dos princípios norteadores de tal atividade.

A partir da análise dos princípios da legalidade, publicidade, concentração da matrícula, dentre outros - enquanto mandamentos de otimização -, verdadeiros pilares norteadores da área registral, busca-se os mandamentos que norteiam o agir do registrador, pautado na busca da segurança jurídica.

A respeito da segurança jurídica no âmbito do registro imobiliário, leciona Dip (2017, p. 38-39):

A certeza relativa do registro é a “certeza da segurança”, quer dizer, não é a certeza gnosiológica ou sólida adesão mental a um dado conhecimento, mas, isto sim, a repercussão subjetiva, pessoal e comunitária, de que o registro custodia situações jurídicas e não permitirá vicissitudes que as prejudique, salvo com o consentimento de seus beneficiários inscritos ou mediante processos regulares com sua vocação e possível defesa. Não se saberia mitigar a importância desta função defensiva: o registrador, ao ser custódio de “seus” registros, é a sentinela dos direitos de toda a comunidade; ao guardar, no registro predial, a inscrição jurídica da propriedade imobiliária, o registrador é também, com isto, um zeloso militante do bem comum, um defensor das liberdades pessoais concretas.

O registrador de imóveis desempenha um delicado e importante papel ao proceder a qualificação dos títulos. Sobre este tema, ensina Brandelli (2017, p. 48):

Para que seja possível a publicidade da situação jurídica garantida, há uma forte qualificação do ato jurídico levado a registro, a fim de verificar se ele é conforme ao Direito ou não. Somente direitos *bons*, isto é, de acordo com o ordenamento jurídico, são publicizados; portanto, apenas, os atos jurídicos que sejam existentes, válidos e eficazes serão publicizados.

Para o desempenho da atividade registral e notarial, o registrador e o tabelião gozam de independência, como ensina Richter (2004, p.193):

Para que o exercício da função qualificadora possa ser cumprida é imprescindível que o notário e o registrador tenham liberdade decisória, sem nenhum tipo de condicionamento, seja de ordem política, econômica, burocrática e corporativa. O condicionamento ao qual os notários e registradores estão sujeitos é a ordem jurídica. Neste sentido é elogiável a adoção do princípio da delegação no exercício da função notarial e registral. Isso permite que notários e registradores possam exercer de forma autônoma, nos limites que a ordem jurídica lhes impõe, este *munus* público. O notário e o registrador possuem uma função social importante, na medida em que atuam prevenindo conflitos, procurando viabilizar ou constituir direitos de maneira eficaz e segura.

O registrador de imóveis desempenha suas atribuições legais, atentando ao dever de prudência, formando o seu juízo da consciência, que após firmado, autoriza o registro ou a averbação, conforme o caso em questão. Lembrando que as origens da prudência remontam aos ensinamentos aristotélicos.

Dip (2018, p. 132) ensina sobre a prudência do registrador de imóveis:

O que se pode nomear “prudência registral” (na medida em que seja uma das espécies da prudência jurídica) atrai uma complexa congregação cognoscitiva, desde um conhecimento de caráter universal, que diz respeito aos princípios e às

leis da conduta (entre elas, as regras humanas determinativas, que são condicionantes externos e variáveis para a ação) até um conhecimento de natureza particular, que concerne às circunstâncias do caso objeto (é dizer, da ação a que se visa). Este último conhecimento, o do singular, é próprio da cogitativa humana ou *ratio particularis* (trata-se de um sentido interno que, sob o influxo do entendimento, capta os entes e os valores particulares).

Por outro lado, no Brasil, são enfrentados graves problemas urbanos, pois as ocupações irregulares são recorrentes no país, sem a observância de requisitos legais, exigências de ordem urbanísticas e ambientais. Contudo, atualmente, existem ferramentas para a regularização de tais situações, por meio da regularização fundiária urbana.

A Lei Federal nº 13.465/2017 - regulamentada pelo Decreto nº 9.310/18 - aprimora institutos introduzidos pela Lei Federal nº 11.977/2007, bem como introduz algumas novidades, como o direito de laje e a legitimação fundiária, além do estudo de outros diplomas legais.

Mencionada lei constitui um importante marco normativo no sistema jurídico brasileiro, pois - por meio de normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais - objetiva incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, assegurando, assim, a concretização da dignidade da pessoa humana, pois, aquele que antes exercia uma posse informal, passa a ter um título de propriedade.

Neste cenário legislativo atual, destaca-se a atuação ativa dos registradores de imóveis, que desempenham um relevante papel para a concretização da regularização fundiária dos imóveis no Brasil.

No mesmo sentido, além de conferir dignidade à pessoa que passou a ser proprietário de um imóvel urbano que passa a chamar de seu - concretizando o direito à felicidade -, a Reurb é um instituto que regulariza e incorpora núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, efetivando o direito à moradia para centenas ou milhares de pessoas, o que vem ao encontro do propósito do Princípio da Solidariedade.

Pode-se afirmar que é obrigação/dever do Estado regularizar os núcleos urbanos informais, para dar efetividade às diretrizes constitucionais sobre política urbana, contribuindo para o a difusão do direito à cidade.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar a efetivação de regularização fundiária, no cumprimento da função social, pelo registrador, é uma forma de concretização do direito fundamental à moradia e, em consequência, da dignidade humana, considerando que o direito à moradia digna é um direito

fundamental social. Deste modo, evidencia-se, igualmente, a importância da solidariedade como vetor dos direitos sociais, como forma de pensar o direito constitucional na atualidade.

A solidariedade consagrada como objetivo da Carta Magna – no art. 3º - é considerado, pela doutrina, como direito de terceira dimensão. Os direitos da terceira dimensão, também denominados direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (povo, nação) caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade transindividual (coletiva ou difusa).

A solidariedade passa a ser um dos paradigmas sociais, e remete a uma nova compreensão da relação existente entre a pessoa e a sociedade, assim como entre a pessoa e o Estado. Trata-se de uma nova forma de pensar e encarar a sociedade de um modo geral. Em outra perspectiva, pode-se afirmar que se modifica a forma de encarar as relações jurídicas, altera-se a forma de viver em comunidade, prima-se pelo bem-estar social, pensa-se em prol do coletivo – e não apenas em prol do bem-estar individual.

Como se viu, com o advento da Reurb (regularização fundiária urbana) – prevista na Lei Federal nº 13.465/2017 criaram-se instrumentos facilitadores para a regularização de núcleos urbanos informais, retirando inúmeras famílias de uma situação de informalidade, e conferindo titularidade da propriedade a elas. O que também traduz na concretização da dignidade da pessoa humana, pois diversas pessoas, que jamais imaginaram ser titulares de um bem imóvel, passam a ter a propriedade definitiva da sua morada, traduzindo-se numa ideia de felicidade, de realização pessoal, permitindo dispor de seu bem imóvel, inclusive, podendo deixar o patrimônio para seus descendentes, por ocasião da sua morte, encerrando o ciclo de miséria entre as gerações.

A aludida legislação federal está à disposição dos entes públicos e dos particulares, mas em especial dos registradores imobiliários, a fim servir de instrumento de efetivação de regularização de núcleos urbanos informais, elevando tais situações à categoria de bens imóveis formais titulados, que passam a ter ingresso no fôlio real.

Para a regularização fundiária há a conjugação de esforços conjuntos de vários atores distintos: Município, Ministério Público, Defensores Públicos, Advogados, Juízes, Procuradores Municipais, Tabeliães, Registradores de imóveis, juntamente com Engenheiros, Topógrafos, Agrimensores, Arquitetos, dentre outros, que atuam em conjunto para o desenvolvimento urbano adequado da sociedade brasileira, que concretizam a regularização urbana.

Por fim, conclui-se que o registrador de imóveis, assim como o notário, desempenha, dentre várias outras atribuições definidas na Lei Federal nº 8.935/94, um papel relevante para a efetivação da

regularização fundiária de ocupações irregulares consolidadas e informais, exercendo, dessa forma, a função social de suas atividades delegatárias.

A regularização fundiária urbana concretiza, assim, o direito fundamental à moradia formal e o direito à propriedade, o que, por sua vez, representam, em apertada síntese, a concretização da própria dignidade da pessoa humana e da efetivação do Princípio da Solidariedade.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. Tradução José F. Fernández Santillán. D.F./México: Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1996.

BRUNI, Luigino. *Eficiência, equidade, felicidade pública*. Tradução Durval Cordas. Vargem Grande Paulista/SP: Editora Cidade Nova, 2010.

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

CARDOSO, Alenilton da Silva. *Princípio da Solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo*. São Paulo: Ed. Ixtlan, 2014.

DIP, Ricardo. *Registro de Imóveis (Princípios). Tomo I*. Descalvado, SP: PrimVs, 2017.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre/RS: Fabris Editor, 1991.

LEAL, Rogério Gesta. *Proposições interpretativas do ato administrativo no âmbito da teoria constitucional e social da administração pública*. In *Direitos Sociais e Políticas públicas: desafios contemporâneos*. Coordenação Rogério Gesta leal e Jorge Renato dos Reis, Santa Cruz do Sul/RS: Edunisc, 2005.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo/SP: Saraiva, 1968.

REIS, Jorge Renato dos. *A constitucionalização do Direito Privado: algumas considerações para análise*. In: *Revista Atos e Fatos*, v. 1, p. 126-139, Caxias do Sul: UCS, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 8 ed.,. São Paulo, SP: editora Malheiros, 2018.

Trabalho enviado em 06 de setembro de 2019

Aceito em 27 de setembro de 2021