



**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA:
FUNÇÃO SOCIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DOS CONFLITOS
URBANÍSTICOS E TUTELA DO DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE**

The urban land regularization of social interest and the access to a fair legal order: social function of real estate registers in the extrajudicial resolution of urban conflicts and protection of the right to housing and the right to the city

Cláudio José Franzolin

Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PPGD-Puc-Campinas)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9594-1238>

E-mail: cfranzol30@gmail.com

Manuela Carolina Almeida Sodré

Mestranda do Programa de Mestrado da Puc-Campinas (PPGD-Puc-Campinas)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1438-3674>

E-mail: manuela_almeida@hotmail.com

Trabalho enviado em 5 de fevereiro de 2022 e aceito em 11 de setembro de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.01., 2024, p. 1-24.

Cláudio José Franzolin e Manuela Carolina Almeida Sodré

DOI: [10.12957/rdc.2023.65189](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.65189) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O processo de reconstrução e ampliação do significado de acesso à justiça, enfatizado pela política nacional de resolução pacífica de conflitos, engloba a transição do ingresso formal ao Judiciário para o alcance à ordem jurídica justa, por meios alternativos extrajudiciais. O objetivo deste estudo é a análise da função social do Registrador de Imóveis na atuação de soluções consensuais de conflitos fundiários urbanos, na prevenção de demandas, como instrumento para ampliar e promover a tutela do direito fundamental à moradia e do direito à cidade. Aponta-se, como resultado, que as resoluções extrajudiciais dos conflitos em regularizações fundiárias de interesse social estão sendo aplicadas como solução ágil e justa para viabilização da moradia e para titulação da propriedade dos ocupantes. Sob a perspectiva da repercussão social e econômica, enfatiza-se a desoneração do Estado, decorrente da diminuição dos custos com o procedimento judicial, a celeridade das soluções e o cumprimento da função social da propriedade. O método adotado é o hipotético-dedutivo, análise de dados, pesquisa bibliográfica e legislativa. A pesquisa justifica-se em razão da crescente necessidade de minimização da sobrecarga do Poder Judiciário e pacificação das relações sociais, em especial, no contexto urbano.

Palavras-chaves: Regularização fundiária. Função social do Registro de Imóveis. Resolução extrajudicial de conflitos. Direitos humanos.

ABSTRACT

The process of rebuilding and expanding the meaning of access to justice, emphasized by the national policy of peaceful conflict resolution, encompasses the transition from formal access to the Judiciary to access to a fair legal order, through alternative extrajudicial means. The objective of this study is to analyze the social function of real estate registers in the performance of consensual solutions to urban conflicts, in the prevention of demands, as an instrument for expanding access to justice and protection of the fundamental right to housing and the right to City. As a result, it is pointed out that the extrajudicial resolutions of conflicts in land regularizations of social interest are being applied as an agile and fair solution for the viability of housing and for the titling of the occupants' property. From the perspective of social and economic repercussions, it emphasizes the exemption of the State resulting from the reduction of costs with the judicial procedure, the speed of solutions and the fulfillment of the social function of property. The method adopted is hypothetical-deductive, data analysis, bibliographic and legislative research. The research is justified due to the growing need to minimize the overload of the judiciary and to pacify social relations, especially in the urban context.

Keywords: Land tenure regularization. Social function of real estate registers. Out-of-court dispute resolution. Human rights.

INTRODUÇÃO

A prevenção de conflitos e a desjudicialização de litígios, conforme diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), são



metas do Poder Judiciário brasileiro (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020a) e culminam em planos para promoção de soluções extrajudiciais mais ágeis.

O aumento das demandas sociais e econômicas reflete nas diversas esferas do direito, como no direito urbanístico, no de família, nos direitos de personalidade, nos patrimoniais e nos decorrentes de responsabilidade civil. O anseio crescente por resolução rápida das aludidas questões propiciou o desenvolvimento de busca por saídas alternativas aos morosos ritos processuais para resolução das matérias de jurisdição voluntária ou conflitos de interesses.

A cultura de sentença passa a ser, paulatinamente, substituída pela cultura de pacificação (WATANABE, 2011, p. 3). A valorização de técnicas extrajudiciais de solução de conflitos (como a mediação, conciliação, arbitragem, negociação, inseridas no atual Código de Processo Civil) e a condução da ordem jurídica justa reforçam a ideia de equivalência entre os meios alternativos e os judiciais (DINAMARCO, 2004, p.106). Os meios alternativos de resolução para a ampliação do acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8) contribuem com rompimento do paradigma do contencioso na realização da ordem jurídica justa (WATANABE *In*: GRINOVER; DINAMARCO; WATANABE, 1988, p.135).

Novos paradigmas surgem, a partir de uma perspectiva pluralista, pela peculiaridade de diversos órgãos e instâncias, cada um com suas características e funções, aptos a oferecer respostas diferenciadas e apropriadas aos conflitos.

Os conflitos nas cidades, provocados pelo modelo de urbanização, com fragmentação do espaço, e pela exclusão social e territorial, necessitam ser incorporados ao planejamento urbano e solucionados de forma célere. A resolução extrajudicial de tais enfrentamentos está prevista nas normas civis e processuais (usucapião extrajudicial, conforme artigo do 1.071 do Código de Processo Civil e o 216-A, da Lei dos Registros Públicos), urbanísticas, em especial a Lei 13.465/2007 (BRASIL, 2007). Esta estabelece o procedimento e as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e a aplicação dos mecanismos de solução pacífica das controvérsias coletivas e individuais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial viabilizando a titulação de seus ocupantes.

É facultada, portanto, a escolha de meios alternativos e adequados de solução oferecidos pelo legislador no âmbito administrativo, como a usucapião extrajudicial e a mediação na regularização fundiária de áreas de ocupação informal. O estímulo por meio da resolução extrajudicial, da consensualidade e da cooperação é um dos objetivos da Lei de Regularização Fundiária (BRASIL, 2017).

O enfoque deste trabalho é a função exercida pelos delegatários dos registros públicos no processo de desjudicialização, como órgãos pacificadores de desentendimento nas relações sociais e jurídicas, principalmente, os decorrentes da ocupada informal de áreas pela população socialmente vulnerável.



A análise feita na pesquisa passa pelo questionamento e aferição da seguinte hipótese: a composição consensual de conflitos na regularização de núcleos urbanos informais, pela via extrajudicial no Registro de Imóveis, auxilia o acesso à justiça e a tutela do direito à moradia e direito à cidade pelos ocupantes?

O objetivo geral do trabalho é verificar a função social dos registradores, como colaboradores do poder público na prevenção de litígios e pacificação social e a atuação na resolução consensual de conflitos urbanos, em especial na regularização fundiária de interesse social.

A pesquisa busca demonstrar os benefícios já alcançados pela implantação dos meios extrajudiciais de soluções de conflitos, como exemplo, o divórcio, a partilha, a separação extrajudicial, o inventário, a usucapião extrajudicial, a retificação administrativa, a conciliação e mediação, o reconhecimento de paternidade biológica e socioafetiva, a alteração de nome e sexo de transgênero, a execução extrajudicial na alienação fiduciária e a regularização fundiária. Referidos instrumentos têm sido utilizados como meios efetivos, justos e céleres de pacificação social.

O objetivo específico é examinar se o procedimento de regularização fundiária realizado extrajudicialmente no Registro de Imóveis, promove a inclusão social e a preservação e o uso sustentável do meio ambiente, como forma de materialização da função socioambiental da propriedade urbana, do acesso à justiça e à ordem jurídica justa para tutela do direito à moradia e direito à cidade.

Os princípios constitucionais que garantem o pleno acesso à justiça, a inafastabilidade do Judiciário na solução dos litígios, conforme preconizado pela Constituição Federal, em seu art.5º, XXXV, são estudados conforme referenciais teóricos de Watanabe, Cappelletti e Garth.

Os resultados são apresentados no desenvolvimento e na conclusão do trabalho.

A metodologia da pesquisa é qualitativa por meio do método hipotético-dedutivo, sendo realizado por meio do procedimento técnico bibliográfico, documental, jurisprudencial e análise de dados.

1. ACESSO À JUSTIÇA E A DESJUDICIALIZAÇÃO

O direito de acesso à justiça não corresponde apenas ao pleito perante os órgãos judiciais já existentes, tampouco o acesso à justiça deve ser reconhecido como instituição estatal, mas sim à viabilização e à possibilidade de assegurar ao cidadão que ele alcance os valores e os direitos fundamentais relativos à ordem jurídica justa, conforme Watanabe (*In*: GRINOVER; DINAMARCO; WATANABE, 1988, p.128). Concretiza-se por meio da disponibilização de instrumentos adequados à tutela de direitos fundamentais e da remoção dos obstáculos ilegítimos ao efetivo acesso à Justiça, ao direito à informação e aferição de adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica.



O acesso à justiça, na dimensão de acesso à ordem jurídica justa, exige que se proporcione à população todos os mecanismos necessários à solução dos conflitos de interesses, não apenas pelos órgãos judiciais, mas também pela esfera extrajudicial, com o oferecimento de serviços de solução adequada de controvérsias e ainda serviços de orientação e informação em problemas jurídicos (WATANABE, 2019, p. 112).

O acesso à referida ordem jurídica justa compreende a existência de um ordenamento jurídico regulador das atividades individuais e sociais e a distribuição legislativa justa dos direitos e faculdades substanciais (BACELLAR, 2016, p.53).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1948, trata do acesso à justiça em seu artigo 8º: “Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Cappelletti e Garth dividiram os movimentos renovatórios de acesso à justiça em três ondas: a primeira com intuito de promover a assistência judiciária aos pobres; a segunda para consagrar os interesses difusos; a terceira onda para dar ênfase na extensão do acesso à justiça, isto é, “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 25).

O emprego de outros meios eficientes e adequados, para ampla resolução de conflitos e demais questões jurídicas, possibilita a participação mais ativa do cidadão. O atual sistema processual civil alinha-se à teoria da justiça multiportas (em inglês, "multi-door system"), desenvolvida nos Estados Unidos pelo professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard (CRESPO; SANDER *In*: ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p. 25-38), e insere caminhos alternativos para o acesso à justiça, em que a atividade jurisdicional não é exclusiva ou principal.

O acesso à justiça na Constituição brasileira está consagrado pelo princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, (inciso XXXV do seu artigo 5º).

A desjudicialização das relações sociais e econômicas consiste na faculdade conferida às partes para compor e solucionar suas pretensões fora do âmbito judicial, desde que cumpridos determinados requisitos, os quais se referem à capacidade e objeto (direitos disponíveis). Ressalte-se que opção pela via extrajudicial é escolha do jurisdicionado e não fere o direito de acesso à justiça.

Logo, não há ofensa alguma à garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário, ao revés, configura-se um meio alternativo de solução das pretensões, sem subsunção às delongas do processo judicial.



Conforme corroborado pelo Conselho Nacional de Justiça, na Resolução 125/2010, o “direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, além da vertente formal perante os órgãos judiciais, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

A desjudicialização, portanto, além de constitucionalmente permitida, é, inclusive, recomendável, como forma de subtrair do Poder Judiciário matéria que não lhe seja essencialmente afeta, reduzindo, assim, a sobrecarga de processos judiciais, logrando maior celeridade sem distanciar-se da segurança jurídica.

A Resolução n. 70/2009, do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009), substituída pela Resolução 325/2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020b), estabeleceu os objetivos estratégicos do Poder Judiciário: a eficiência operacional, o acesso ao sistema de justiça e a responsabilidade social.

Compete ao Poder Judiciário determinar as políticas públicas para os problemas jurídicos e conflitos de interesses, além de organizar, em âmbito nacional, os serviços prestados nos processos judiciais e os passíveis de outros mecanismos de solução de conflitos, em permanente incentivo e aperfeiçoamento dos consensuais, como a mediação e a conciliação.

Os meios alternativos para se solucionar litígios são regulados por um microssistema formado pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da política pública para o tratamento dos conflitos pelo Judiciário, pelo Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015 (BRASIL, 2015a), pela Lei de Mediação- Lei 13.140/2015 (BRASIL, 2015b) e pelo provimento n.º 67/2018, também do Conselho Nacional de Justiça, o qual dispõe sobre os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e registrais.

Além da conciliação e mediação, há previsões específicas na legislação privada e na urbanística para soluções extrajudiciais de conflitos, realizadas diretamente no Registro de Imóveis: Lei 13.465/2017- Regularização Fundiária (BRASIL, 2017), que estabelece a solução consensual e a mediação como princípios da Regularização Fundiária Urbana (REURB); Lei 6.766/77 (BRASIL, 1977), que prevê o procedimento extrajudicial de execução ou resolução do contrato; Lei 9.514/1997- Alienação Fiduciária (BRASIL, 1997), que instituiu a execução extrajudicial em caso de descumprimento do contrato, de forma mais simples, rápida e menos onerosas na solução de conflitos de interesses.

No que tange às questões urbanísticas e fundiárias, a Resolução Administrativa nº 1/2006, do Conselho das Cidades, criou o grupo de trabalho de conflitos fundiários urbanos. A Resolução Recomendada nº 87/2009 do extinto Ministério das Cidades (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009) instituiu a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (LIBÓRIO, 2019. p.

181). A Resolução nº 10/2018, do Ministério dos Direitos Humanos (BRASIL, 2018), trata das soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos, rurais e urbanos, e do dever do poder público em providenciar a regularização dos registros públicos, em colaboração com as pessoas afetadas, vedando a retirada forçada dos ocupantes.

A resolução pacífica nos conflitos fundiários mostra-se em harmonia com a contemporânea visão de direitos fundamentais e interdisciplinaridade que permeia o ramo do Direito Urbanístico (SAULE; SARNO, 2013, p.43).

Os meios consensuais de solução de litígios são denominados “meios adequados”, conforme Carmona (2004, p. 58), porque eles atendem as demandas com maiores celeridade e com maior especialidade, portanto, adequados para garantir efetivo acesso à ordem jurídica justa.

Nesse contexto, as serventias extrajudiciais, dotadas de características funcionais da fé pública, independência e imparcialidade, fortalecem a incumbência de pacificação dos conflitos com especificidade técnica sobre a matéria de sua competência e aptidão para soluções rápidas e seguras ao deslinde de situações propostas.

2. FUNÇÃO SOCIAL DOS REGISTROS PÚBLICOS NA PREVENÇÃO DE LITÍGIOS E OS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÕES EXTRAJUDICIAIS DE CONFLITOS

A função pública do Registrador de Imóveis é exercida em caráter privado, por delegação do poder público (BRASIL, 1988), e consistente no serviço de custódia do acervo público dos registros e da publicidade dos dados inerentes ao imóvel. A delegação da atividade é transmitida pelo Estado aos particulares que ingressam no ofício por concurso público de provas e títulos, conforme artigo 236 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal 8.935/94 (BRASIL, 1994), que estabelece a fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário, o regime jurídico, os deveres éticos e as responsabilidades a que se submetem os delegatários.

Ressalta Luiz Guilherme Loureiro (2020, p.511) que a independência no exercício da função pública, sob iniciativa privada, e a integração dos notários e registradores no domínio do não contencioso, além da atividade dirigida à prevenção de litígios, assemelham-se a uma magistratura da jurisdição voluntária, tal como aquela que deve ser desempenhada pelo mediador.

O serviço é pautado no dever prudencial na aferição do preenchimento dos requisitos legais para constituição do direito à propriedade imobiliária, dos direitos reais ou de natureza obrigacional que recaiam sobre imóveis. A qualificação registral abrange a análise do cumprimento dos dispositivos legais pertinentes ao ato a ser registrado e a fiscalização do cumprimento das regras de Direito Urbanístico e Ambiental.



A ordem urbanística, direcionada ao pleno desenvolvimento urbano e bem-estar dos habitantes e o princípio da função social da propriedade, instituídos pela Constituição Federal, além da regularização fundiária, como medida preventiva e curativa da gênese ilegal das cidades, atribuíram ao Registro de Imóveis características daí decorrentes. A responsabilidade pela segurança jurídica e publicidade no âmbito da propriedade imobiliária, e a destacada atuação na prevenção de litígios, como vetor de pacificação social, caracterizam a função social do Registrador de Imóveis e a participação ativa no processo de ordenamento urbano e na contribuição para que a propriedade cumpra sua respectiva função social (SOUZA, 2018, p. 137-138).

A evolução do sistema de registro predial delineou a função do Registrador de Imóveis, como instrumento de proteção social sob a perspectiva urbanística (CARMONA; OLIVEIRA, 2017, p.81). A relevância da função social do Registro de Imóveis em contribuir com o poder público, como exemplo na ordenação urbanística (inscrição de limitações e restrições administrativas, informações de carácter ambiental, regularização fundiária), no auxílio ao controle tributário (artigo 30, inciso XI da Lei 8.935/1994) e à prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019), na colaboração com medidas preventivas para que se evitem atos de violência patrimonial ou financeira contra a pessoa idosa (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020), enfatiza a sua atuação na promoção da desjudicialização e pacificação das relações jurídicas atinentes à propriedade.

Os mecanismos de soluções extrajudiciais estão sendo aplicados pelos registros de imóveis em procedimentos de regularizações fundiárias com vistas a uma solução ágil e justa para a titulação dos ocupantes.

O cumprimento da função social pelo registrador, na efetivação de regularização fundiária, concretiza o direito fundamental à moradia e, conseqüentemente, à dignidade humana (REIS; LISBOA, 2021, p. 1.815-1.816).

Por meio do procedimento extrajudicial de usucapião (usucapião administrativa) é possível, em hipótese de ausência de litígios, o reconhecimento da aquisição do direito real de propriedade diretamente no cartório de Registro de Imóveis, sem a necessidade de processo judicial. Configura-se um caminho bem mais célere, menos dispendioso, contribuindo, ainda, para diminuição do número de processos submetidos ao Poder Judiciário.

A priori, a Lei 11.997/2009 (BRASIL, 2009) previu a usucapião extrajudicial apenas para situações de regularização fundiária e de interesse social. Posteriormente, o atual Código de Processo Civil, em seu artigo 1.071, que acresceu o artigo 216-A à Lei dos Registros Públicos (BRASIL, 1979), instituiu o procedimento de usucapião extrajudicial ordinário.



As diretrizes normativas para a realização desse procedimento no Registro de Imóveis enfatizam a maior celeridade e a redução de custos e demandas no Poder Judiciário, mediante a desjudicialização de procedimentos e resolução extrajudicial dos conflitos: “Art. 14. Parágrafo único. A impugnação do titular do direito previsto no *caput* poderá ser objeto de conciliação ou mediação pelo registrador. Não sendo frutífera, a impugnação impedirá o reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017).

Conforme dados estatísticos fornecidos pela Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (gráfico de usucapião), no período de 2020 a 2022, foram efetuados 1.819 procedimentos extrajudiciais de usucapião pelos registros de imóveis da Capital, dos quais 568 foram deferidos e formalizadas as titulações de propriedade (ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO, 2022).

No âmbito do Direito de Família, importante inovação ocorreu com a aplicação da Lei 11.441/2007 (BRASIL, 2007) que possibilitou a formalização dos procedimentos do divórcio e inventário por meio de escritura pública extrajudicial, com a finalidade de tornar mais ágeis e menos onerosos os atos de dissolução do vínculo conjugal, os inventários e as partilhas e, ao mesmo tempo, descongestionar o Poder Judiciário.

Os atos notariais (escrituras públicas) podem ser efetuados sem necessidade de comparecimento presencial das partes em cartório, por meio de videoconferência, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Justiça (2020d), referente aos atos notariais eletrônicos.

Além da rápida realização da pretensão, os procedimentos extrajudiciais para inventário, divórcio ou separação têm custos expressivamente menores comparados às taxas judiciais, além da previsão de gratuidade para os casos definidos em lei. No estado de São Paulo, a taxa judiciária (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2021) referente às custas de inventário para o monte-mor no valor acima de R\$ 5.000.000,00 (valor máximo da tabela judicial), corresponde ao valor de custas judiciais de R\$ 87.270,00, enquanto a efetivação pela via extrajudicial, de acordo com a tabela de custas de atos notariais do Estado (COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, 2021), compreenderia o valor de R\$ 7.758,95.

No decorrer dos últimos anos de aplicação da Lei 11.441/2007 (BRASIL, 2007), houve significativo desafogamento das vias judiciais, mostrando-se como um instituto de grande valia, meio efetivo, justo e célere. Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), os divórcios extrajudiciais representam mais de 20% (vinte por cento) das dissoluções de casamentos realizadas no Brasil, ou seja, 43,8 mil processos (COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL, 2021).

Ressalta-se, ainda na esfera dos direitos de personalidade, em amparo aos direitos das pessoas transgêneros, que o Supremo Tribunal Federal (2018), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade

4.275, firmou o entendimento da possibilidade de se modificar extrajudicialmente, perante o registro civil, o nome e sexo, independente de cirurgia de redesignação sexual ou tratamentos hormonais. A alteração do prenome e sexo, diretamente, nos Cartórios de Registros Cíveis de Pessoas Naturais, tutela os direitos fundamentais e a autonomia privada da pessoa, permitindo o pleno exercício da autodeterminação para adequação da identidade sociocultural autopercebida, em respeito ao princípio da dignidade humana (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018a). Conforme dados e informações da base estatística do registro civil, (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS, 2021), já foram realizadas no país, mais de 4.000 adequações de nome e sexo.

As relações familiares, referentes ao reconhecimento do estado de filiação, constituem significativa expressão do direito humano à identificação familiar e à identidade biológica. Já sendo feito o reconhecimento de paternidade ou maternidade biológica por procedimento gratuito no registro civil, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, desde 2012 (CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA, 2012). O reconhecimento extrajudicial do vínculo socioafetivo foi viabilizado após a consolidação do entendimento pelo Supremo Tribunal Federal, com o reconhecimento da simétrica parentalidade biológica e socioafetiva e pelo Provimento nº 63 do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017) que regulamentou a inclusão da multiparentalidade decorrente da afetividade diretamente pelas serventias extrajudiciais.

No que tange a alternativas extrajudiciais para a resolução de conflitos entre credor e devedor, o serviço de protesto tem desempenhado função importante na recuperação de crédito, como uma solução célere, acessível e extrajudicial. As medidas de incentivo à quitação e renegociação de dívidas pelos Tabeliães de Protesto de Letras e Títulos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018b), como providências prévias e facultativas aos procedentes de mediação e conciliação, podem ser adotadas em relação a cada protesto lavrado, visando à satisfação do crédito e evitando a interposição de um processo de execução ou cobrança para a concretização deste direito.

Denota-se que as alternativas de soluções extrajudiciais de conflitos já adotadas representam marco na atividade extrajudicial, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de resolução de litígios, voltados, especificamente, aos notários e registradores.

A conciliação e a mediação, que também são aplicáveis aos conflitos urbanos e fundiários, mostram-se como um dos instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, aptos a reduzir a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças. Os notários e registradores estão habilitados a exercer essa atribuição, aplicando as técnicas específicas, atuando de modo a facilitar a comunicação e favorecer a resolução do conflito.



Constata-se que, com a ação deles na solução consensual, a intervenção do Estado tem se tornado cada vez menos necessária, agregando incontáveis benefícios ao Poder Judiciário e cidadãos, estes tendo a opção de um procedimento extrajudicial imantado de características da celeridade e desburocratização.

3. RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS NA REGULARIZAÇÃO URBANA DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE

A ocupação ilegal de áreas é um problema que atinge a maioria das cidades brasileiras, em especial nos grandes centros urbanos. A ausência de políticas públicas de habitação e a falta de imóveis adequados à moradia ampliam a vulnerabilidade social da população economicamente desfavorecida e a degradação ambiental.

A intensificação da urbanização pós-revolução industrial, com o consequente aumento populacional e do consumo dos recursos naturais, ocasionou o processo desordenado de crescimento das cidades. Os assentamentos irregulares não possuem acesso ao espaço urbano formal, ao saneamento básico e à infraestrutura urbana de transportes e serviços públicos.

De acordo com o IBGE, o qual coleta a cada dez anos, as informações sobre adequação de moradias e saneamento básico, apurou-se que até o ano de 2015 existiam no Brasil 11.425.644 de pessoas, o equivalente a 6% da população, morando em “aglomerados subnormais”. Esta é a designação pelo instituto para os “locais de ocupação irregular em terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação”. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, 2010).

A ocupação ilegal integrou o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, justificado pela existência de detalhada legislação urbanística, flexibilizada na provisão da ilegalidade de moradias nas cidades como forma de manutenção do baixo custo da força de trabalho (GOMES; PINTO, 2020, p.562).

O surgimento de assentamentos urbanos informais configura-se como o resultado decorrente da busca pela moradia por parte da população carente, a qual, na ausência de alternativas formais, se instalou em áreas desocupadas, sem observância das determinações urbanísticas e ambientais. A irregularidade fundiária alicerça-se na desigualdade da distribuição de rendas, na extrema exclusão social, na ausência de políticas públicas habitacionais e urbanas e no não atendimento da função social da propriedade (SCHEID, 2017, p.434).

A função social da propriedade imobiliária urbana, prevista no artigo 182, § 2º, da CF, dá-se pela sua utilização, em conformidade com as diretrizes do plano diretor da cidade. A finalidade imediata é



viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano.

Com o objetivo de fixar as diretrizes gerais sobre o conteúdo normativo dos artigos 182 e 183, da Constituição (BRASIL, 1988), a Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001 - ESTATUTO DA CIDADE-EC) estabelece uma série de normativas de balizamento do uso da propriedade urbana, em favor do interesse do coletivo, visando a contemplar a segurança e o bem-estar de todos os que compõem as sociedades no meio ambiente artificial.

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda são uma das diretrizes da política urbana, conforme artigo 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Os núcleos de ocupação, situados em áreas ambientais de conservação, preservação permanente, margens de rios, representam um passivo ambiental das cidades que precisa ser enfrentado pelas municipalidades (PRESTES, 2008, p.250) e necessita de investimentos com a finalidade de diminuir os impactos ambientais.

O gerenciamento da capacidade de resiliência que a natureza demanda, o ordenamento e o planejamento do território devem estar fundamentados na promoção de um desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável (GASPAR *In*: GASPAR, 1996, p. 707-718).

Os assentos informais e a moradia digna são temas inseridos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, c2022). O ODS 11, denominado “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, com a descrição de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, tem como indicador 11.1.1 a “proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados”. Sob a perspectiva desse ODS, busca-se como meta “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”

A existência de ocupação para moradias irregulares ocasiona conflitos fundiários, demandas judiciais para retomada da posse e remoção forçada dos ocupantes. Por isso a relevância da solução consensual dos conflitos decorrentes e a cooperação entre o poder público, o registro imobiliário e a sociedade nas regularizações fundiárias.

Como elucida Melo, o direito de moradia está atrelado ao direito de propriedade. O Registro de Imóveis, como destinatário final da regularização fundiária, tem o dever jurídico de presidir o procedimento e desempenhar a atribuição da ordem urbanística em cooperação técnica com as prefeituras e Ministério Público, em benefício dos moradores, “já que a questão registral representa barreira quase intransponível na regularização fundiária e no planejamento das cidades” (MELO, 2010, p. 29-30).

O conflito fundiário urbano, conforme artigo 3º, da Resolução Recomenda nº 87, do Conselho das Cidades, caracteriza-se pela disputa da posse ou propriedade de imóvel urbano e como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Segundo dados estatísticos referentes aos indicadores do mercado imobiliário, fornecidos pela Associação dos Registradores de São Paulo e Conselho Nacional de Justiça, até 2019, tramitam no país 11.413 ações relacionadas a conflitos fundiários coletivos urbanos (ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO, 2019), o que evidencia a necessidade de tratamento específico e a inserção de mecanismos preventivos de litígios.

A regularização fundiária de situações já consolidadas, estabelecida pela Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e regulamentada pelo Decreto 9.310/2018 (BRASIL, 2018), tem sido utilizada como solução para a ausência de políticas públicas pretéritas de integração social e espacial e resolução dos conflitos possessórios.

A regularização fundiária urbana promovida mediante a legitimação fundiária (reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB) somente poderá ser aplicada para regularizar os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, conforme artigo 9º, § 1º, da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), portanto a referida legitimação não é aplicável aos ditos núcleos formados após a vigência da lei.

Segundo Serpa, a regularização fundiária é conceituada como

o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais que visam a regularização de ocupações irregulares de imóveis e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (SERPA, 2020, p. 358).

A regularização fundiária é o instrumento apto a fomentar os serviços e a infraestrutura públicos, a recuperação de áreas degradadas, com adequação do uso dos recursos naturais e melhoria das condições de habitabilidade das moradias.

A lei distingue duas espécies de procedimento: a regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e a regularização fundiária de interesse específico (REURB-E). A REURB de interesse social é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, como exemplo, as áreas favelizadas, com o fim de viabilizar políticas sociais de proteção dos ocupantes hipossuficientes economicamente.

A classificação tem o viés de identificar os responsáveis pela implantação e obras de infraestrutura essencial, os requisitos específicos para concessão ao beneficiário da legitimação fundiária e o reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos em favor do titular do domínio que for atribuído.

Não são devidas custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública para os seguintes atos: o primeiro registro da REURB-S, que confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da certidão de regularização fundiária (CRF) e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial até setenta metros quadrados (70 m²); a aquisição do primeiro direito real; sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S; o primeiro registro do direito real de laje e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos anteriormente. Ressalta-se que o não cumprimento da gratuidade pelo registrador importa na subsunção às penalidades legais (art. 13, §§ 1º e 6º, da Lei 13.465/2017).

A regularização fundiária é realizada em duas fases: a aprovação pelo poder público competente com a expedição da certidão de regularização fundiária (CRF), a qual confere os direitos reais aos beneficiários. A CRF é apresentada pelos beneficiários ou pelo agente promotor diretamente ao Registro de Imóveis, independente de determinação judicial ou do Ministério Público, iniciando-se a segunda fase para registro das titulações.

Os instrumentos jurídicos utilizados para a titulação são: a concessão de uso especial de moradia, a concessão de direito real de uso, a legitimação de posse, a legitimação fundiária e a usucapião individual e coletiva.

Para viabilizar a regularização fundiária é facultada a realização do procedimento extrajudicial prévio de demarcação urbanística, promovido pelo poder público municipal ou pelo próprio Oficial de Registro de Imóveis, conforme autorizado pelo artigo 12, § 5º, do Decreto 9.310, de 15 de março de 2018 (BRASIL, 2018).

A demarcação urbanística destina-se a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a respectiva anuência dos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados e para a averbação nas matrículas da viabilidade da regularização. Na hipótese de se apresentar impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

O princípio da prevenção e o da mediação dos conflitos fundiários urbanos, visando à garantia do direito à cidade e à moradia, são aplicados no procedimento de demarcação urbanística e em todas as fases da regularização.



A prevenção e a solução de conflitos, na fase de aprovação do projeto de regularização fundiária pelo Município ou Distrito Federal podem ser efetivadas pela mediação. Uma vez obtido o consenso, será concretizada a primeira fase da REURB, com a expedição da certidão de regularização fundiária (CRF) e respectiva relação dos ocupantes e titulações.

A Lei de Regularização Fundiária (BRASIL, 2017) prevê, em seu artigo 14, a possibilidade de criação de câmaras administrativas de prevenção e solução de conflitos pelos municípios e pelo Distrito Federal, em convênio com o respectivo Tribunal de Justiça estadual, com competência para a resolução dos conflitos e a utilização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.

Na fase de registro da certidão de regularização fundiária, salvo se já realizada a prévia demarcação urbanística, devem ser notificados os titulares de domínio, confinantes e terceiros eventualmente interessados que não foram cientificados pelo Município, para tomar conhecimento da CRF. O não comparecimento e a não apresentação de impugnação, no prazo legal, importará em anuência ao registro (BRASIL, 2017).

Caso haja impugnação, deve ser iniciado procedimento extrajudicial de composição de conflitos, por mediação, facultada a utilização de arbitragem, objetivando a continuidade da regularização sem necessidade de intervenção judicial (BRASIL, 2017).

A regularização fundiária objetiva, portanto, não apenas a regularização formal da propriedade ou legitimação da posse, mas resolver conflitos de interesses, de forma individual ou coletiva, com a finalidade precípua de garantir o direito à moradia.

A titulação dos ocupantes e a integração da área ocupada à cidade formal² é condição para a realização dos direitos fundamentais, como propriedade, moradia, educação, saúde, trabalho, lazer, para a proteção ambiental e regulação urbanística, como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana e da sustentabilidade (MOURA; MOTA, 2018, p. 2.332).

Os instrumentos de regularização fundiária destinam-se a solucionar o problema das habitações informais e resgatar aos cidadãos o direito de moradia digna, em um contexto ambiental favorável e respeito aos princípios fundamentais, garantidos pela Constituição Federal, inerentes a todos, independentemente do local em que habitam nas cidades brasileiras (SANTIN; COMIRAN, 2018, p. 1596).

A concepção do direito à cidade, desenvolvida por Lefebvre (2001, p. 118), alicerça-se no direito de usufruir e transformar a cidade, conforme os desejos da população. Refere-se ao “direito à vida urbana, transformada, renovada”. É um direito de não exclusão das qualidades, benefícios e melhorias da vida urbana. Assim corresponde às formas de acesso da população ao ambiente urbanístico, à gestão participativa para transformação da cidade, contrário ao processo de excludente marginalização (GUIMARÃES; ARAÚJO, 2018, p. 1788-1812).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada no Fórum Social, em 2006, a qual sintetizou direitos sociais, econômicos, ambientais e culturais, define o direito à cidade como

O usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos [INSTITUTO POLIS (São Paulo), 2006].

A Nova Agenda Urbana (NAU), idealizada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável - Habitat III, realizada em 2016, em Quito (Equador), tratou do direito à cidade em seu artigo 11º:

Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

A não concretização do direito à cidade leva também à não efetivação do direito à moradia adequada, imprescindível para a existência de vida humana e garantia do próprio direito à cidade. Além de custo acessível, a moradia digna deve ter boas condições físicas e salubres, acessibilidade, localização integrada a serviços públicos, opções de emprego e respeito aos padrões habitacionais culturais de uma comunidade (ALBUQUERQUE; RAMOS, 2021, p.928).

O direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana e as prestações positivas do Estado para sua efetivação alinham-se com objetivo da República Federativa Brasil de erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais.

A Agenda Habitat II, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Istambul (Turquia), estabeleceu no parágrafo 2º, o conceito de habitação adequada “que deve ser sadia, segura, protegida, acessível, disponível e incluir serviços, instalações e comodidades básicas, e o gozo de liberdade frente à discriminação de moradia e segurança jurídica da posse” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).



A efetivação do direito à moradia digna é legada aos municípios em diversas fases da regularização fundiária (BRASIL, 2017). Ainda, vale realçar, conforme salienta Flávio Tartuce (2018, p. 7), não há a exigência de que o imóvel seja utilizado apenas para moradia, sendo possível também a presença de uma pequena atividade comercial ou empresarial na área, já que o uso misto de atividades promove a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

Sob a perspectiva da sustentabilidade econômica e social, a regularização fundiária ativa a movimentação na economia em decorrência de a titulação viabilizar o acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e melhorias da qualidade de vida do cidadão e dos imóveis (FERRAZ, *In*: NALINI; LEVY, 2014. p. 127-153).

A regularização fundiária urbana, realizada no âmbito extrajudicial, portanto, relaciona-se diretamente com o acesso à ordem jurídica justa para a tutela do direito à moradia digna e direito à cidade, ao estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, a sustentabilidade, a efetivação da função social da propriedade e com os princípios constitucionais de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

CONCLUSÃO

Os conflitos fundiários urbanos representam grave problema social nas cidades brasileiras, com significativas repercussões na sua gestão. O problema demanda o enfrentamento em ação conjunta de todas as instituições envolvidas e a promoção de políticas públicas com o objetivo de fomento à moradia, o uso e a ocupação adequados do solo, o saneamento ambiental, a prestação de serviços públicos e a mobilidade urbana.

A procedimento de regularização fundiária (REURB) consolidado pela Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), representa importante instrumento no âmbito das políticas públicas voltadas à regularização de núcleos urbanos informais com a titulação dos ocupantes no Registro de Imóveis. O estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e prevenção de litígios, é um dos principais objetivos da REURB.

Ante referida problemática, a pesquisa buscou demonstrar que a composição consensual de conflitos na regularização de núcleos urbanos informais, pela via extrajudicial no Registro de Imóveis, contribui com o acesso à ordem jurídica justa e a tutela do direito à moradia e direito à cidade.

Como restou evidenciado, a função do Registro de Imóveis é inerente atuação na prevenção de litígios e pacificação das relações jurídicas atinentes à propriedade, em especial para viabilizar sua operação sistemática. Vincula-se com as políticas públicas e instrumentos urbanísticos para adequada ordenação da cidade, direito à moradia e acesso à justiça.



A notável mudança de paradigmas no conceito de acesso à justiça evidencia a inserção de regulamentação e incentivo de meios consensuais para de resolução de demandas no âmbito privado e extrajudicial. Sob essa ótica incluem-se os serviços públicos prestados pelas serventias extrajudiciais. A pluralização das formas de resoluções de conflitos dinamiza o objetivo do Estado de pacificação social.

As políticas públicas de desburocratização, simplificação e a agilidade na resolução de conflitos, visam à promoção do crescimento econômico e social. Desenvolve-se uma nova compreensão das finalidades institucionais buscando efetivamente cumprir o acesso à justiça e a ordem jurídica justa.

Neste contexto, as serventias extrajudiciais, em todas as especialidades, atuam na prevenção de litígios e resolução consensual de conflitos, promovendo direitos e contribuindo com a desjudicialização das questões afetas à sua competência. A aptidão para efetivar direitos com celeridade, autenticidade e segurança jurídica é inerente à própria função exercidas pelos notários e registros públicos.

Ao presidir o procedimento de regularização fundiária, o Registro Imobiliário exerce importante função social em cooperação com o poder público. Em especial, no desempenho em localizar o imóvel a ser regularizado na base de registros existentes, identificar os proprietários e titulares de direitos e os confrontantes do imóvel, notificando os interessados e recebendo as impugnações.

Observa-se que a sistemática da regularização fundiária se fundamenta na priorização de permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais. A via reversa, ou seja, a judicialização dos conflitos fundiários, em relevo os decorrentes de ocupação irregular pela população de baixa renda, enseja os consequentes reassentamentos e remoções compulsórias das famílias, em dissonância com os direitos fundamentais e dignidade humana.

Os instrumentos de regularização fundiária integram o direito à cidade, pois, além da titulação dos ocupantes que abrange o direito de propriedade, garantem também a segurança da posse, a moradia, o acesso à urbanização, ao sistema viário, aos serviços públicos e à gestão democrática participativa.

Restou constatado que as medidas extrajudiciais, para regularização de núcleos de ocupação informal, viabilizam o acesso à justiça formal e material, portanto, à ordem jurídica justa, uma vez que possibilitam a continuidade do procedimento sem intervenção judicial, com menor custo, mais celeridade e efetividade.

Como resultado da análise produzida, conclui-se que é imprescindível para a promoção dos direitos fundamentais de moradia, propriedade e do direito à cidade, a atuação do Registrador na adoção de medidas extrajudiciais para solução dos conflitos fundiários urbanos, com tratamento técnico adequado, ágil diante das peculiaridades e direitos envolvidos, sobretudo ante a vulnerabilidade dos ocupantes que se encontram na posse do imóvel objeto de regularização.

Sob a perspectiva de fomento à viabilidade de soluções extrajudiciais de tais conflitos, almeja-se que os resultados apontados possam contribuir para o debate jurídico e subsídios pragmáticos para a implementação do direito à cidade, à moradia e à ordem jurídica justa.

NOTAS DE FIM

A demarcação urbanísticas não constitui condição para o processamento e a efetivação da Regularização Fundiária e consiste em procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização, confrontantes, identificando-se os titulares de domínio, os ocupantes e respectivas áreas de posse, qualificando-as por seu tempo e natureza, a fim de possibilitar os procedimentos a serem seguidos quanto à publicidade e eventuais conciliações se houver impugnações (BRASIL, 2018).

²“Além de todos os benefícios sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes da regularização dos loteamentos ilegais e/ou clandestinos, não se pode ignorar a importância do aspecto jurídico da regularização fundiária para a economia e, também, individualmente para os proprietários de imóveis situados em ocupações informais. O imóvel juridicamente regularizado passa a existir formalmente, tornando-se um ativo em relação à economia e um bem no que diz respeito ao acervo patrimonial de seu proprietário”. (VEIRA; KEMPFFER, 2021, p.153).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes; RAMOS, Michelli Caldas. Regularização fundiária urbana como instrumento de direito à moradia e direito à cidade em bens imóveis tombados localizados em centros históricos: o caso do bairro da Cidade Velha, em Belém (PA). **Revista de Direito da Cidade**, vol. 13, nº 2., 2020, p.921-953.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em números**, ed. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>> . Acesso em 9 nov 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO (ARISP), 2019. **Portal estatístico registral**. Disponível em: https://www.registrodeimoveis.org.br/intranet/arquivos/upload/geral/999999_upload_de_arquivos_geral_20200820_073430_d971e73e-8615-427c-8c42-fcb774527311.pdf. Acesso em 30 jan 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO (ARISP), 2022. **Gráfico de usucapião extrajudicial**. Disponível em: <https://www.arisp.com.br/AcompanhamentoUsucapiao.aspx?from=R>. Acesso em 30 jan 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES CIVIS DAS PESSOAS NATURAIS. **Informações estatísticas do registro civil**. Disponível em: <<https://arpenbrasil.org.br/arpenbr-lanca-plataforma-alice-com-informacoes-estatisticas-do-registro-civil-nacional/>> Acesso em 9 nov 2021.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 24 fev 2021.



BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9-310-de-15-de-marco-de-2018-6849145>. Acesso em 24 fev 2021.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm. Acesso em 24 fev 2021.

BRASIL. **Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 24 fev 2021.

BRASIL. **Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em 9 nov 2021.

BRASIL. **Lei 11.441 de 04 de janeiro de 2007.** Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11441.htm. Acesso em 9 nov 2021.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 18 mar 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução Administrativa nº 1 de 30 de agosto de 2006.** Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/moco-es-concidades/113-conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/3055-grupodetrabalhoconffundiadiourb>. Acesso em 30 jan 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.** Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>. Acesso em: 30 jan 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº.10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46888196/do1-2018-10-24-resolucao-n-10-de-17-de-outubro-de-2018-46888055. Acesso em 22 jan 2022.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH Bryant. **Acesso à Justiça** [Tradução de Ellen Gracie Northfleet], Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e Processo:** Um comentário à Lei 9307/96. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. A função urbanística do registro de imóveis na inscrição de construções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** (On-line), Brasília, v. 7, nº 2, 2. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4734>. Acesso em 3 fev 2022.



COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **Tabela de custas**. Disponível em:

<https://www.cnbsp.org.br/__Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/Tabela_Custas/tabela_2021__versao_visualizacao_iss_2_pdf.pdf> Acesso em 9 nov 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **XIII Encontro Nacional do Poder judiciário**, 25 e 26 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf> > Acesso 09 nov 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento 88/2019**. Brasília, 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Provimento-n.-88.pdf>. Acesso em: 04 de ago. de 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação 46/2020**, Brasília, 2020. Disponível em: https://infographya.com/files/Recomendacao_n._46.pdf. Acesso em: 07 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 35, de 24 de abril de 2007**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2740>. Acesso em: 18 março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 70, de 18 de março de 2009**. Disponível em: www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70.pdf Acesso em: 18 março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf. Acesso em: 18 março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 65, de 14 de dezembro de 2017**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3394>. Acesso em: 18 março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 72, de 27 de junho de 2018**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3502>. Acesso em: 18 março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 325 de 29 de junho de 2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365> > Acesso em: 18 março de 2021.

CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os Professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. **Tribunal multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 25-38.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Paris, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 20 abr. 2021.

DINAMARCO. Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**: vol. I, 4ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. A regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio.



In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 127-153.

GASPAR, Jorge. O novo ordenamento do território: geografia e valores. In: GASPAR, Jorge. **Dinamismos socioeconômicos e reorganização territorial**: processos de urbanização e reestruturação produtiva. Coimbra: Instituto de Estudos Geográficos, 1996. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-39.htm>. Acesso em 03 nov 2021.

GOMES, Magno Federici; PINTO, Wallace Silva. Justiça socioambiental e processo de urbanização das cidades. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 1, 2020, p. 582-608.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das *smarts cities*: o uso das TICs na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, Rio de Janeiro, 2018, p. 1788-1812.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados subnormais informações territoriais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>. Acesso em 30 jan 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatística de registro civil**, 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=escritura+de+div%C3%B3rcio> Acesso em 9 nov 2021.

INSTITUTO POLIS (São Paulo). **Carta mundial pelo direito à cidade**. [S. l.], jun. 2006. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf> . Acesso em 8 set. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Mecanismos de resolução de conflitos fundiários urbanos: a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos. In: LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana (Org.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. São Paulo: Ed. Letras Jurídicas, 2019, p. 181-191.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**: da atividade e dos documentos notariais. 4. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p.511.

LUCCHESI, Érika Rubião; TEOTONIO, Luis Augusto Freire; CARLUCC, Juliana Helena. Desjudicialização do poder judiciário, função social dos cartórios e cartorização dos serviços. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, Ribeirão Preto (SP), a. I, n. 1, Jan./Dez. 2013, p. 87-98.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de direito imobiliário**, São Paulo, v. 69, ano 33, jul./dez. 2010, p. 9-80.

Ministério da Economia e Atividades Financeiras. **Relatório de atividades Coaf 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-atividades-2020-publicado-20210303.pdf>. Acesso em 9 nov 2021.



MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício. Regularização fundiária de ocupação em áreas ambientais e tutela judicial no novo código de processo civil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, 2018, p. 2315-2368.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda habitat II**, 1996. Disponível em: http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1394&idDocumento=47. Acesso em 30 jan 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**, 2017. Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em 10 dez 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11>. Acesso em 22 out 2020.

PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito ao meio ambiente e direito à moradia: adoção do princípio da proporcionalidade para resolução de conflito no âmbito administrativo em um caso prático. **Revista Interesse Público**, ano 10, n.48, Belo Horizonte: Fórum, Mar/Abr 2008. p. 250.

REIS, Jorge Renato dos; LISBOA, Juliana Follmer Bortolin. A função social do registrador de imóveis na efetivação, quando da regularização fundiária, do acesso à moradia formal e, em consequência, da dignidade humana. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 13, nº 4, 2021, p.1803-1817.

SANTIN Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018, p. 1595-1621.

SAULE JUNIOR. Nelson; SARNO, Daniela Campos Liborio de. (Coord.). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013, p. 43. Disponível em: http://www.cdes.org.br/SITE/PUBLICACOES/Pesquisa_solucoes_alternativas_de%20conflitos.pdf. Acesso em 30 jan 2021.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de direito imobiliário**, v. 83, ano 40, São Paulo, Jul./Dez. 2017, p.423-454.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Constituição Cidadã: a função social da propriedade e o registro imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 85. ano 41, São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2018, . p. 127-141.

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, P. 1-23.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Taxas judiciárias**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/IndicesTaxasJudiciarias/DespesasProcessuais/TaxaJudiciaria>. Acesso em 30 jan 2022.



VIEIRA, Eduardo; KEMPFFER, Marlene. A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 1, Jan./Jun. 2021, p. 145-157.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel e WATANABE, Kazuo (Coords.) **Participação e processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988.

_____. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: PELUZO, Min. Antônio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coo.rds.) **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. A política do Judiciário nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; ALVES, José Carlos Ferreira[et al] (Orgs). **Estudos avançados de mediação e arbitragem**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

_____. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

Sobre os autores:

Cláudio José Franzolin

Professor titular e membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas. Mestre e doutor em Direito pela PUC/São Paulo. Especialista em direito empresarial e direito contratual. Advogado. Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PPGD-Puc-Campinas)
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9594-1238>
E-mail: cfranzol30@gmail.com

Manuela Carolina Almeida Sodré

Mestranda do Programa de Pós-Graduação da PUC Campinas (PPGD-Puc-Campinas); Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais. Especialista em Direito Imobiliário e Urbanístico pela Faculdade Única de Ipatinga – FUNIP.
Mestranda do Programa de Mestrado da Puc-Campinas (PPGD-Puc-Campinas)
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1438-3674>
E-mail: manuela_almeida@hotmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

