

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA SOB O PARADIGMA DA SOLIDARIEDADE - ENSAIO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS

LAND REGULARIZATION AS A WAY OF EMBRACING  
THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING UNDER  
THE SOLIDARITY PARADIGM - ESSAY ON THE  
SOCIAL FUNCTION OF THE PROPERTY REGISTER

JULIANA FOLLMER BORTOLIN LISBOA<sup>1</sup>

JORGE RENATO DOS REIS<sup>2</sup>

## RESUMO

A solidariedade é um tema antigo, contudo, no âmbito jurídico, enquanto paradigma, é um tema alvissareiro. O direito à moradia é um direito fundamental consagrado na Constituição Federal Brasileira, assim como o direito à propriedade. Diversos estudos demonstram que o acesso à propriedade, é, também, uma forma de concretização da dignidade da pessoa humana e promove a inclusão social. Assim, busca-se responder à seguinte problemática: Existe uma função social desempenhada pelo Registrador de Imóveis, no procedi-

1 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*, coordenado pelo Professor Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis, ligado ao PPGD-Unisc. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-9206-5634>.

2 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. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0925-5328>.

### Como citar esse artigo:/How to cite this article:

LISBOA, Juliana Follmer Bortolin; REIS, Jorge Renato dos. A regularização fundiária como forma de concretização do direito fundamental à moradia sob o paradigma da solidariedade - ensaio sobre a função social do registrador de imóveis. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 96-109, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i2.8237>.

mento de regularização fundiária urbana para fins de concretização do direito fundamental à moradia? Para responder ao questionamento proposto, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, visando duas hipóteses: uma hipótese, confirmando a existência da função social do Registrador e outra hipótese, refutando tal função no decorrer do processo de regularização fundiária urbana. Trata-se a regularização fundiária de um instituto que permite o acesso à propriedade do bem imóvel e, em consequência, à própria moradia. O Registrador de Imóveis desempenha um importante papel neste cenário, ao conduzir o processo de regularização fundiária, nos termos da Lei Federal 13.465/2017. Conclui-se que o Registrador de Imóveis desempenha, dentre várias outras atribuições definidas na Lei Federal 8.935/94, um papel relevante para a efetivação da regularização fundiária de ocupações irregulares consolidadas e informais, exercendo uma verdadeira função social.

**Palavras-chave:** direito fundamental à moradia; propriedade; registro de imóveis; regularização fundiária; solidariedade.

## ABSTRACT

*Solidarity is an old theme, however, in the legal sphere, as a paradigm, it is a good topic. The right to housing is a fundamental right enshrined in the Brazilian Federal Constitution, as is the right to property. Several studies show that access to property is also a way of achieving human dignity and promoting social inclusion. Thus, seeks to answer the following problem: Is there a social role played by the Property Register, in the urban land regularization procedure for the purpose of realizing the fundamental right to housing? In order to answer the proposed questioning, the hypothetical-deductive method is used, aiming at two hypotheses: one hypothesis, confirming the existence of the Register's social function and another hypothesis, refuting this function in the course of the urban land regularization process. It is the land regularization of an institute that allows access to the property of the immovable property and, consequently, to the housing itself. The Property Register plays an important role in this scenario, when conducting the land regularization process, under the terms of Federal Law 13.465/2017. It is concluded that the Real Estate Register performs, among several other attributions defined in Federal Law 8.935/94, a relevant role for the effectiveness of land regularization of consolidated and informal irregular occupations, exercising a true social function.*

**Keywords:** fundamental right to housing; property; real estate registration; land regularization; solidarity.

## 1. INTRODUÇÃO

A solidariedade tem sua origem na ética aristotélica e no Cristianismo, passando pela fraternidade da Revolução Francesa, contudo, sua importância, no contexto jurídico, é um tema, relativamente novo, de cunho alvissareiro.

O presente artigo pretende identificar o importante papel social desempenhado pelo Registrador de Imóveis na sociedade brasileira, em especial no processo de regularização fundiária que visa garantir o direito social à moradia, bem como o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade, além de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O acesso dos cidadãos ao direito fundamental à moradia formal, por meio da regularização fundiária, é função social do Registrador de Imóveis ao desempenhar suas atribuições, que se sustenta no paradigma da Solidariedade.

Em 2004 foi publicada a Emenda Constitucional nº 45/2004, que deu a tônica da desjudicialização de diversos procedimentos antes somente possíveis através do Judiciário. Muitas inovações legislativas se seguiram, no sentido de permitir um procedimento mais facilitado,

célere e desjudicializado, com redução de custos, dos serviços, para os usuários. São exemplos da desjudicialização: o divórcio realizado na esfera extrajudicial, o inventário e a partilha extrajudicial, a retificação administrativa de nome, retificação administrativa do imóvel (art. 213 da Lei Federal 6015/73), a usucapião administrativa (art. 216-A da Lei Federal 6015/73), dentre tantos outros exemplos.

A regularização fundiária de núcleos urbanos informais, igualmente, teve um grande avanço a partir da Lei Federal 13.465/2017, que facilitou o seu procedimento, com o oferecimento de opção de sua realização através da via extrajudicial ou administrativa, com a tramitação de processo administrativo junto ao Registro de Imóveis da zona da localização do núcleo urbano informal, tornando o procedimento muito mais célere.

Quanto à abrangência do estudo, busca-se analisar a atuação do Registrador de Imóveis, delegatário de Função Pública, o qual, utilizando-se do paradigma da solidariedade, insculpida como Princípio Constitucional no artigo 3º. da Constituição Federal, tem sua atuação orientada por uma função social que atua na concretização da dignidade da pessoa humana. Esta atuação é analisada, no presente estudo, através da regularização fundiária de núcleos urbanos informais, atendendo a todos os requisitos legais e, sobretudo, assegurando um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, questiona-se se, efetivamente, há – ou não – a função social na atuação do Registrador de Imóveis neste processo de regularização fundiária.

Assim, busca-se responder a seguinte problemática: Existe uma função social desempenhada pelo Registrador de Imóveis, no procedimento de regularização fundiária urbana?

Através do método hipotético-dedutivo, a problemática consiste em responder duas hipóteses: uma hipótese, confirmando a existência da função social do Registrador e outra hipótese, refutando tal função no decorrer do processo de regularização fundiária urbana.

Para tanto, analisar-se-á o texto constitucional federal, a lei federal pertinente à regularização fundiária urbana, bem como algumas fontes doutrinárias e princípios registrares, além da análise da solidariedade enquanto novo paradigma da ciência do direito, a partir do conceito de paradigma de Thomas Kuhn.

## 2. DIREITO À MORADIA, O INFORMALISMO HISTÓRICO E OBJETIVOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As dimensões continentais e a extensão territorial do Brasil, revelam realidades sociais fáticas muito distintas de região para região. O País enfrenta graves problemas sociais, fruto de problemas históricos como a desigualdade social que gera a miséria, a fome, a falta de educação, a dificuldade de acesso à saúde, entre outros. Na área da moradia, não é diferente! A miséria contribui para que muitas famílias se alojem em núcleos urbanos informais, muitas vezes em áreas não tituladas ou até mesmo em zonas de risco à saúde e à própria vida.

Tantos direitos fundamentais são perdidos ou violados. Infelizmente, as minorias gritam por direitos no Brasil. Nesta triste realidade socioeconômica, o Brasil possui um texto constitucional promissor, que assegura direitos fundamentais a todos os brasileiros e estrangeiros que aqui se encontram. A Constituição Federal Brasileira, denominada de Constituição cidadã, pois

tutela direitos fundamentais e, sobretudo, fortalece a democracia e a cidadania. Dessa forma, a Carta Magna brasileira 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 direito à moradia é consagrado como um direito social no art. 6º da Constituição Federal do Brasil, inserido pela emenda constitucional número 26 de 14 de fevereiro de 2000. Portanto, um instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana, princípio maior da Constituição Federal, é permitir que a população brasileira tenha acesso à moradia digna. O instituto da regularização fundiária urbana é um eficiente meio para efetivar o direito à moradia formal e o direito à propriedade.

A legislação federal do Brasil fornece mecanismos jurídicos para promover a regularização fundiária, retirando, assim, 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.

Em outras palavras, 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.

Conforme a Lei Federal 13.465/2017, a Regularização Fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O professor da Universidade de Milão-Bicocca na Itália, Luigino Bruni (2010), propõe um debate muito inovador e interessante sobre a atuação do poder público, ao tratar da felicidade pública:

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 (BRUNI, 2010, p. 65).

Numa citação importante sobre o tema, o Professor da escola da USP, Celso Fernandes Campilongo (2014, p. 156), trata do informalismo quanto à moradia e à propriedade imobiliária e a triste realidade social vigente:

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 “lavatura” 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 (CAMPILONGO, 2014, p. 156).

O conceito de Regularização Fundiária merece ser entendido, portanto, como um verdadeiro processo social, jurídico e econômico de transformação, com a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública, em decorrência de evidente interesse social, visando legalizar a permanência de possuidores em núcleos urbanos informais que se encontram em desconformidade com a legislação brasileira.

Dessa forma, concretiza-se o direito social à moradia, a função social da propriedade e até mesmo da própria cidade. O ordenamento jurídico pátrio permite que a pessoa que já possua a sua moradia, possa se tornar proprietária, 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 jurídica.

A legislação que trata da regularização fundiária urbana permite a regularização de núcleos urbanos informais e tem como prerrogativa fundamental a busca de melhorias para as condições ambientais do espaço urbano, isso como premissa fundamental à integração social, à salubridade e à qualidade de vida da população brasileira.

No âmbito constitucional verifica-se a total 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 de sua existência.

Para compreender a atual posição do ser humano, numa análise da constitucionalização do direito privado e as mudanças que o direito privado tem passado, Reis (2009, p. 135) trata do papel central que a pessoa 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 (REIS, 2009, p. 135).

A regularização fundiária urbana tem como base legislativa a Lei Federal 13.465/2017 - regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, que aprimora institutos introduzidos pela Lei Federal 11.977/2007, bem como introduz algumas novidades, como o direito de laje e a legitimação fundiária, além do estudo de outros diplomas legais. Tal 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 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 quádruplo 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 incluam no conceito de pessoas de baixa renda, sendo que nesta modalidade de regularização fundiária, o projeto que definirá quem será o responsável pela implantação ou adequação; c) a regularização fundiária urbana nominada - Reurb nominada (art. 69), refere-se à regularização de loteamentos antigos, isto é, anteriores à vigência da lei de loteamentos (Lei Federal 6.766/1979).

Os objetivos das Reurbs são apresentados no art. 2º do Decreto 9.310/2018, que esclarecem exatamente os propósitos da regularização fundiária urbana:

- 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 (BRASIL, 2018).

O doutrinador constitucionalista José Afonso da Silva (2018), ao referir o direito urbanístico brasileiro, menciona:

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) (SILVA, 2018, p. 98).

Rogério Gesta Leal, no seu artigo doutrinário *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 (LEAL, 2005, p. 1319).

A Lei Federal 13.465/2017 institui, no ordenamento jurídico pátrio, 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 da área arquitetura e de ambientalistas, importando numa verdadeira atuação multidisciplinar para a busca da regularização fundiária.

Tratando de direitos sociais, cabe mencionar a perspectiva do bem comum em sociedade, o Professor Alenilton da Silva Cardoso sentencia:

De nada adianta o país se desenvolver em termos de economia, se em contrapartida degrada o seu meio ambiente. Por trás dessa relação, persiste a existência e a dignidade da pessoa humana condicionando a legitimidade da própria economia, que se sujeita, também, ao atendimento da justiça social. Desenhado por este novo paradigma constitucional, o direito contemporâneo tem seus institutos jurídicos redimensionados em prol do bem comum em sociedade, rompendo-se com o comportamento egoístico do século passado. De uma concepção individualista, passa a ordem jurídica de hoje a uma fase cunhada pelos ideais de Justiça distributiva e social, relacionadas, por seu turno, à transmutação dos direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões (CARDOSO, 2014, p. 207).

Necessária, portanto, a atuação do registrador de imóveis, norteadora pelo paradigma jurídico da solidariedade, para que possa, juntamente com demais atores institucionais, trabalhar para amenizar o problema social da moradia do brasileiro, como se verá no capítulo seguinte.

### 3. A ATUAÇÃO DO REGISTRADOR DE IMÓVEIS E A SOLIDARIEDADE ENQUANTO PARADIGMA JURÍDICO

Inicialmente, será abordada a Solidariedade, na sua atuação jurídica, em decorrência do seu status de Princípio Constitucional, previsto no artigo 3º., da Constituição Federal brasileira. A solidariedade conduz a uma nova forma de entender e compreender a relação existente entre a pessoa e a sociedade, assim como entre a pessoa e o Estado. Não se confunde, portanto, solidariedade com filantropia ou piedade, haja vista, tratar-se estas últimas de atos de liberalidade, de fraternidade, enquanto solidariedade é tratada como norma jurídica. Trata-se, assim, de uma nova forma de pensar e encarar a sociedade de um modo geral.

O vetor principal 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, pensa-se em prol da outra pessoa e em prol do coletivo.

Para estudar esse tema dos paradigmas, parte-se da teoria de Thomas S. Kuhn, na obra *La estructura de las revoluciones científicas* (1996), traduzida por Agustin Contin, sendo que na versão original, o título da obra é *The structure of scientific revolutions* (1961). O autor aborda o estudo da prioridade dos paradigmas. Ao estabelecer conclusões preliminares sobre o tema das prioridades dos paradigmas, ele propõe um questionamento e sentencia:

Si la ciencia normal es tan rígida y si las comunidades científicas están tan estrechamente unidos como implica la exposición anterior, como es posible que un cambio de paradigma afecte sólo a un pequeño subgrupo? Lo que hasta ahora se há dicho, puede haber parecido implicar que la ciencia normal es una empresa única, monolítica y unificada, que debe sostenerse o derrumbarse tanto con cualquiera de sus paradigmas como con todos ellos juntos. Pero, evidetentemente, la ciencia raramente o nunca es de esse tipo (KUHN, 1996, p. 89).

Kuhn esclarece que, com frequência vendo todos os campos ao mesmo tempo, parece mais uma estrutura desvencilhada com muita pouca coerência entre as suas diversas partes. E conclui (KUHN, 1996, p. 89):

Sin embargo, nada de lo dicho hasta este momento debería entrar em conflicto con esa observación tan familiar. Por el contrario, sustituyendo los paradigmas por reglas podremos comprender com mayor facilidade la diversidad de los campos y las especialidades científicas. Las reglas explícitas, cuando existen, son generalmente comunes a un grupo científico muy amplio; pero no se puede decirse lo mismo de los paradigmas (KUHN, 1996, p. 89).

Assim, o paradigma refere-se a uma nova ordem, uma nova realidade, que rompe com o modelo anterior, para construir um novo modelo. O paradigma parte de pressuposto de que não existem verdades absolutas, todas as verdades são transitórias, até que se prove o contrário, por meio da ciência. E mais, não existe um único método científico, mas o autor revela que se pode pesquisar um determinado tema e chegar a paradigmas diferentes. E até a métodos diferentes.

Kuhn (1996), na referida obra, sobre a resolução das revoluções - *resolución de las revoluciones* – ensina que:

Sin embargo, está implicado algo más que la inconmensurabilidad de las normas. Puesto que los nuevos paradigmas nacen de los antiguos, incorporan ordinariamente gran parte del vocabulário y de los aparatos, tanto conceptuales como de manipulación, que previamente empeló el paradigma tradicional. Pero es raro que empleen exactamente del modo tradicional a esos elementos que han tomado prestados. En el nuevo paradigma, los términos, los conceptos y los experimentos antiguos entran en relaciones diferentes unos com otros. El resultado inevitable es lo que debemoos llamar, aunque el término no sea absolutamente correcto, um malentendido entre las dos escuelas em competencia (KUHN, 1996, p. 231).

Quando se tem paradigmas, tem-se transações paradigmáticas. Isto se dá quando determinado tema - objeto da pesquisa – muda, sofre mudanças. Em suma, a ideia do paradigma não significa apenas mudança do curso, mas sim, significa que ocorre uma mudança geral,



em outras palavras, numa linguagem bem acessível significa que “muda tudo”, muda o conhecimento, transforma, ou melhor, rompe com os fundamentos originais e passa a se trabalhar com novas referências. Daí dizer-se que ocorre uma mudança paradigmática.

O Princípio da Solidariedade pertence ao rol de princípios constitucionais, que determinam uma nova interpretação, isto é, uma nova hermenêutica do ordenamento jurídico, já que a solidariedade é inserida no sistema jurídico brasileiro como um verdadeiro paradigma jurídico.

Nesse sentido, Cardoso, um dos precursores sobre a temática da solidariedade enquanto paradigma ético do direito contemporâneo ensina que:

Visto que o valor da solidariedade está sedimentado como uma posição contrária à indiferença social e ao egoísmo exacerbado, imbricando, pois, num sistema jurídico voltado para a dignidade plena do ser humano, onde a todos se atribui a responsabilidade social, compete agora analisar o tema como confirmação para o Direito de um novo paradigma (CARDOSO, 2014, p. 166).

A fraternidade também é tema largamente debatido entre doutrinadores renomados. Baggio na obra *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas*, estabelece algumas conclusões relevantes:

Concluindo, considero que é possível dizer que a fraternidade assume uma dimensão política adequada – sendo, portanto, intrínseca ao próprio processo político, e não estranha ou a ele aplicada como algo externo, somente se realizam pelos menos duas importantes condições: a primeira: a fraternidade passa a fazer parte constitutiva do critério de decisão política, contribuindo para determinar, junto com a liberdade e a igualdade, o método e os conteúdos da própria política; a segunda: consegue influir no modo como são interpretadas as outras duas categorias políticas, a liberdade e a igualdade. Deve-se, de fato, garantir uma interação dinâmica entre os três princípios, sem deixar de lado nenhum deles, em todas as esferas públicas: a política econômica (decisões sobre investimentos, distribuição de recursos), o legislativo e o judiciário (equilíbrio dos direitos entre pessoas, entre pessoas e comunidades, entre comunidades) e o internacional (para responder às exigências das relações entre os Estados, bem como para enfrentar os problemas de dimensão continental e planetária (BAGGIO, 2008, p. 23).

Cardoso (2014) propõe, ainda, uma interessante reflexão sobre o futuro do direito privado e do direito público:

O Direito Privado hodierno e, também, o direito Público encontra-se diante de um novo paradigma. Às voltas com a ética e com a constatação de que o mundo só tende a piorar caso os seres humanos não se importarem uns com os outros, o valor da solidariedade traz a reflexão acerca da função social do Direito, do Estado, mas, sobretudo, dos particulares, principalmente, porque estes também são responsáveis pela desigualdade instituída na civilização humana, haja vista o egoísmo a indiferença e o excesso de individualidade que até aqui temos tratado (CARDOSO, 2014, p. 167).

Feitas tais considerações sobre o novo paradigma da solidariedade, cabe, neste momento, tratar da relevância do papel dos registradores no sistema jurídico brasileiro. A Carta Magna brasileira estabelece que a delegação da atividade registral aos particulares, está descrita no artigo 236 da Constituição Federal Brasileira, que prescreve que a delegação da atividade registral dá-se a particulares que ingressem na atividade por Concurso Público de Provas e Títulos, conforme dispõe o referido art. 236 regulamentado pela Lei Federal 8.935/94, que é o

verdadeiro regime jurídico constitucional da atividade registral. Sendo que o papel do registrador no sistema jurídico pátrio é de suma importância, para a busca da segurança jurídica e a manutenção da paz social.

Sobre a natureza jurídica da atividade registral, cabe esclarecer que se trata 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 registrador é responsável pela administração do serviço, contratação de todos os colaboradores, além de suportar todas as despesas decorrentes da serventia extrajudicial.

Os princípios da atividade registral- enquanto mandamentos de otimização - são verdadeiros pilares da área registral. Muitos são os princípios norteadores da atividade registral imobiliária apontados pela doutrina brasileira, menciona-se alguns mais relevantes: O princípio da legalidade, o princípio da publicidade, o princípio da instância ou rogação - segundo o qual 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.

A solidariedade, enquanto Princípio Constitucional, conduz, como se viu, a uma nova forma de entender e compreender a relação existente entre a pessoa e a sociedade, assim como entre a pessoa e o Estado.

Na visão do constitucionalista alemão Konrad Hesse (1991, p. 11), a Constituição prestigia a natureza individual do presente, o que permite constantes modificações da sua interpretação, embora mantendo o seu texto original, tornando a Constituição viva e não um pedaço de papel (*ein Stück Papier*) como preconizava Ferdinand Lassalle mencionado na obra de Konrad Hesse.

O desembargador e doutrinador Ricardo Dip (2017) aborda magistralmente o tema da segurança jurídica no âmbito do registro imobiliário:

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 (DIP, 2017, p. 38-39).

Por fim, a análise do papel do registrador de imóveis na sociedade brasileira atual, passa, também, pela análise da força normativa da Constituição, (*Die normative Kraft der Verfassung*, à luz da teoria de Konrad Hesse, 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, Konrad Hesse (1991) 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 (HESSE, 1991, p. 14).

Críticas são disparadas sobre a burocracia no Brasil, querendo, alguns, afirmar que o serviço registral é burocrático. Contudo, não se pode confundir segurança jurídica com burocracia. O que os registradores e notários buscam é a segurança jurídica das relações privadas, para tanto é dever profissional, observar rigorosamente o preenchimento de todos os requisitos legais, a fim de concretizar o direito.

Insta esclarecer que os registradores desempenham um papel de grande destaque no importante movimento da desjudicialização dos procedimentos, que, a exemplo do inventário e da partilha, do divórcio extrajudicial, da retificação administrativa, da usucapião extrajudicial, tem enaltecido o relevante papel do registrador para a diminuição da morosidade dos procedimentos – o que tem sido constantemente elogiado pela sociedade – o que tem determinado 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.

Os princípios da legalidade, publicidade, concentração da matrícula, dentre outros - enquanto mandamentos de otimização - verdadeiros pilares norteadores da área registral - norteiam o agir do registrador, pautado na busca da segurança jurídica.

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.

Ricardo Dip (2018) 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) (DIP, 2018, p. 132).

No mesmo sentido, além de conferir dignidade à pessoa que passou a ser um feliz 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.

## 4. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou demonstrar que o direito de moradia é um direito social. Por outro lado, ficou evidenciado 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 considerada, pela doutrina, como direito de terceira dimensão e como verdadeiro instrumento de concretização da dignidade humana, princípio *mater* da Constituição Federal. Conforme exposto pelo professor Ingo Wolfgang Sarlet (2017, p. 316), os direitos de 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).

Assim, 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, mas, também, e especialmente, entre uma as pessoas nas suas relações intersubjetivas. 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 do outro e em consequência, no bem-estar social, pensa-se em prol do coletivo – e não apenas em prol do bem-estar individual.

Destacou-se, também, que com o advento da Reurb (regularização urbana) – prevista na Lei Federal 13.465/2017, vieram instrumentos facilitadores para a regularização de núcleos urbanos informais, retirando inúmeras famílias de uma situação de informalidade, conferindo-lhes a propriedade de suas moradias e promovendo a inclusão social. O que também traduz na concretização da dignidade da pessoa humana, pois diversas pessoas, que jamais imaginaram ser titulares de um bem imóvel, passaram a ter a propriedade definitiva da sua moradia, traduzindo-se numa ideia de felicidade, de realização pessoal, permitindo dispor de seu bem imóvel, inclusive, deixar o patrimônio para seus descendentes, por ocasião da morte do titular da propriedade.

A aludida legislação federal está à disposição dos entes públicos e dos particulares, que pretendam regularizar 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.

Pode-se, assim, concluir que o Registrador de Imóveis desempenha, dentre várias outras atribuições definidas na Lei Federal 8.935/94, um papel relevante para a efetivação da regularização fundiária de ocupações irregulares consolidadas e informais, exercendo uma verdadeira função social. E 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, instrumentalizada pelo novo paradigma do Princípio da Solidariedade.

Para finalizar, reitera-se que a solidariedade desperta os sentimentos de colorir aquelas cenas tristes, isto é, toda a discriminação, tratamento desigual, desumano, são cenas gris, que embrutecem a natureza humana. A solidariedade tem como objetivo espancar as desigualdades, cenas que nos pareciam preto e branco antes, aparecem agora, com o colorido do equilíbrio, do respeito, do bem comum.

A própria Pandemia da Covid-19, revela, mais nitidamente, o nascimento de um hábito de se unir, de gerar união, de reforçar a necessidade do cuidado ao outro, para construir um mundo melhor, onde todos possam ser agentes de mudanças, um mundo onde uns se preocupam com os outros.

## REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antônio Maria. **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Tradução: Durval Cordas. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008.

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.

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis (princípios)**. Tomo II. Descalvado, SP: PrimVs, 2018.

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

KUHN, Thomas. **La estructura de las revoluciones científicas**. Tradução Agustin Contin. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica, 1996.

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

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

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **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: Editora Malheiros, 2018.

### Dados do processo editorial

- Recebido em: 03/09/2020
- Controle preliminar e verificação de plágio: 06/09/2020
- Avaliação 1: 14/10/2020

- Avaliação 2: 06/01/2022
- Decisão editorial preliminar: 30/01/2022
- Retorno rodada de correções: 12/05/2022
- Decisão editorial/aprovado: 15/05/2022

**Equipe editorial envolvida**

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2