

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

ASSUERO RODRIGUES NETO

**A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de
imóveis**

RIBEIRÃO PRETO – SP
2023

ASSUERO RODRIGUES NETO

A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de imóveis

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito
de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

Área de Concentração: Desenvolvimento no
Estado Democrático de Direito

Orientador: Professor Doutor Márcio Henrique
Pereira Ponzilacqua

RIBEIRÃO PRETO – SP

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Biblioteca e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP

RR696t

Rodrigues Neto, Assuero

A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de imóveis / Assuero Rodrigues Neto; orientador Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua. -- Ribeirão Preto, 2023.

103 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2023.

1. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. 2. REGISTRO DE IMÓVEIS. 3. PUBLICIDADE REGISTRAL. 4. MEIO AMBIENTE. 5. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. I. Ponzilacqua, Márcio Henrique Pereira, orient. II. Título

Nome: RODRIGUES NETO, Assuero

Título: A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de imóveis

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Instituição

Julgamento

Prof. Dr.

Instituição

Julgamento

Prof. Dr.

Instituição

Julgamento

Dedico este trabalho ao meu filho Gael, que desde a sua chegada vem mostrando o mais profundo significado da palavra superação. Siga forte, meu filho! Siga sempre!

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua, que sempre esteve disponível para me ajudar com as decisões mais importantes e pela paciência e compreensão.

Ao Professor Doutor Leonardo Brandelli, que desde o início me estimulou a apostar neste estudo. Também por ter me franqueado acesso ao seu acervo pessoal, sem o qual não teria sido possível prosseguir.

À Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

RESUMO

RODRIGUES NETO, Assuero. *A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de imóveis*. 2023. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2023.

A dissertação destina-se à análise da tutela da função socioambiental da propriedade pelo serviço de registro de imóveis. Serão esmiuçados os institutos jurídicos inerentes ao serviço público de registros imobiliário, cujo exercício é outorgado aos particulares por delegação, além das especificidades do regime jurídico e desenvolvimento da atividade, elucidando sobre a sua caracterização como *sui generis*, ante a sua atipicidade dentro do ordenamento jurídico. Superada a qualificação das atividades exercidas pelos delegatários dos serviços públicos de registros imobiliários, o foco será o regime jurídico da publicidade dos atos registrados nos assentos do serviço de registro de imóveis, e como isso pode contribuir para o fim de manter o ambiente ecologicamente equilibrado.

Por método indutivo e dedutivo, partindo da compreensão do Registro de Imóveis como repositório de informações seguras, que traduzem a verdadeira situação jurídica dos bens imóveis, a pesquisa aborda como as notícias ambientais são tratadas e potencializadas a partir do seu ingresso no repositório público imobiliário. Sob uma análise histórica, se discorrerá sobre como o Registro de Imóveis veio a se tornar um importantíssimo fator de consecução de paz social e de desenvolvimento econômico, cuja publicidade passa também a cumprir o nobre mister de proteção aos direitos não-proprietários. Finalmente, são abordados, especificamente, alguns atos já praticados pelos registradores imobiliários, demonstrando que, concretamente, tal atuação já pode ser observada.

A pesquisa permitiu a conclusão que a delegação dos serviços de registros de imóveis é “*sui generis*” encontrando fundamento em dispositivo constitucional próprio. Indo além, que publicidade de situações jurídicas, ante a prática de atos pelo registrador de imóveis pode se apresentar como um fio condutor da dimensão socioambiental do registro público e sua função orientadora de política pública. Finalmente, que o Registro de Imóveis, na conjuntura atual, tem um papel

importantíssimo a serviço da materialização da função social da propriedade, repercutindo na preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Função social da propriedade. Registro de Imóveis. Publicidade registral. Meio ambiente.

ABSTRACT

Rodrigues Neto, ASSUERO. The protection of the socio-environmental function of property in the property registration service. 2023. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2023.

The study is aimed at analyzing the protection of the socio-environmental function of property by the property registration service. The legal institutes inherent to the public service of real estate registrations, whose exercise is granted to individuals by delegation, will be detailed, in addition to the specificities of the legal regime and development of the activity, elucidating its characterization as *sui generis*, in view of its atypicality within the legal system. Moving forward from the qualification of the activities carried out by the delegates of the public services of real estate registration, the present work on the legal regime of the publicity of the acts registered in the seats of the real estate registration service, and how this can contribute to the end of maintaining the ecologically balanced environment.

By inductive and deductive method, starting from the understanding of the Real Estate Registry as a repository of secure information, which translates the true legal status of real estate, there will be a detailed study on how environmental news is treated and enhanced from its entry into the public repository. Under a historical analysis, it will discuss how the Real Estate Registry came to become a very important factor in achieving social peace and economic development, whose publicity also fulfills the noble mission of protecting non-proprietary rights. Finally, some acts that are already practiced by real estate registrars will be discussed, demonstrating that, concretely, the action can already be observed.

It was concluded that the delegation of property registration services is “*sui generis*” based on its own constitutional provision. Going further, what publicity of legal situations, in view of the practice of acts by the real estate registrar, can present itself as a guiding thread of the socio-environmental dimension of the public registry and its guiding function of public policy. Finally, that the Real Estate Registry, in the current situation, has a very important role in the service of materializing the social function of property, with repercussions on the preservation of the environment.

Palavras-chave: Social function of property. Property Registry. publicity register.
Environment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS.....	16
1.1 Características gerais	16
1.2 Delegação do serviço público	17
1.3 Agentes públicos	23
1.4 Regime jurídico.....	26
1.5 Finalidade dos serviços de registros.....	29
1.6 Atribuições legais.....	31
2 A PUBLICIDADE DE SITUAÇÕES JURÍDICAS.....	33
2.1 Características gerais	33
2.2 Situações jurídicas como objeto de publicidade	37
2.3 A publicidade e a oponibilidade das situações jurídicas a terceiros	38
2.4 Publicidade imobiliária	40
2.4.1 Breve histórico	43
2.4.2 Sistemas de publicidade de registro.....	45
2.4.2.1 A obrigatoriedade do registro	46
2.4.2.2 O grau de eficácia do registro.....	47
2.4.2.3 A forma de acesso dos documentos no registro.....	48
2.4.2.4 A forma material de reprodução dos dados de acesso ao registro.....	50
2.4.2.5 Registros declarativos, constitutivos e abstratos ou substantivos	51
2.5. A publicidade registral no Brasil.....	53
2.5.1 Características gerais.....	53

2.5.2 A publicidade inerente aos atos praticados pelo registrador de imóveis ...	58
2.5.3 O princípio da concentração de atos da matrícula imobiliária	60
2.5.4 As diferenças ontológicas entre cadastros e registros	63
3 NOTÍCIAS SOCIOAMBIENTAIS NAS MATRÍCULAS DOS IMÓVEIS	66
3.1 Os reflexos da constitucionalização do direito privado	66
3.2 A função socioambiental da propriedade	68
3.3 A importância da informação ambiental	72
3.4 Espaços territoriais de proteção ambiental	74
3.5. A função socioambiental da publicidade registral	77
3.5.1 Arcabouço legislativo atual	77
3.5.2 A participação do Registro de Imóveis	79
3.5.3 O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça	82
3.5.4 Averbações já permitidas na matrícula	84
CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

A dissertação é destinada à análise da tutela da função social da propriedade pelos serviços de registros públicos imobiliários.

A atividade registral imobiliária consiste na prestação de serviço público, colocado à disposição de toda a coletividade indiscriminadamente, organizado conforme uma técnica de escrituração específica, de maneira a dar publicidade e autenticidade, emprestando eficácia e propiciando segurança a determinados atos jurídicos.

Antes do advento da Constituição Federal de 1988, o serviço era prestado com características próprias, distintas das que temos atualmente. Naquele ordenamento, o serviço público era fiscalizado pelo Poder Executivo Estadual, que detinha a competência para designar ou afastar o servidor público incumbido do atendimento ao público. Com o surgimento da Constituição, houve uma total ruptura do modelo. O Estado continuou sendo titular dos serviços públicos de notas e registros, porém seu exercício é transmitido a particulares, por meio de delegação, cujo direito à outorga é alcançado mediante a aprovação em concurso público de notas e títulos.

O controle disciplinar sobre a atividade passou a ser exercido pelo Poder Judiciário. A delegação de seu exercício ao particular agora é outorgada pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado, por meio de ato administrativo complexo, do qual também participam o Corregedor-Geral da Justiça do respectivo Tribunal de Justiça e o Juiz Corregedor Permanente.

Trata-se de uma atividade tipicamente estatal, na medida em que interfere diretamente nos atos jurídicos praticados pelos particulares, emprestando-lhes atributos que só podem ser alcançados mediante tal iniciativa. É a intervenção estatal conferindo aos atos dos particulares autenticidade, publicidade, segurança jurídica, disponibilidade, eficácia e prevenção de litígios. Esses são desígnios caros à sociedade, mostrando-se de rigor o estabelecimento de um regime preciso de responsabilidade sobre os atos praticados para sua consecução.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um de seus princípios norteadores. Também é preceito constitucional que o desenvolvimento econômico ocorra de maneira planejada e sustentável, evitando o esgotamento dos recursos naturais, além do controle do impacto dos processos produtivos sobre a saúde.

Atualmente, há uma carência de infraestrutura estatal, consistente na destinação de bens móveis e imóveis ao controle e à fiscalização do atendimento de normas ambientais, emergindo a necessidade de uma estrutura organizacional da Administração Pública, cuja finalidade seria a de compatibilizar o incremento de infraestruturas com o equilíbrio socioambiental.

Esse controle requer uma abordagem interdisciplinar, o que permite a compreensão da totalidade da situação e a escolha das melhores estratégias de intervenção, além de abrir caminho para a relação de interação entre as diversas áreas. As iniciativas devem ser norteadas pelo princípio da precaução e priorizar a antecipação e a mitigação dos fatores de riscos em contextos nocivos ao meio ambiente.

Cuidar do meio ambiente é um dever de todos, mas a Administração Pública, na condição de detentora dos mecanismos de proteção ambiental e munida de todo o aparato financeiro, legal e logístico, deve atuar com muito mais altivez para fazer valer as disposições presentes nas normas de direito ambiental a fim de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e acessível para toda a sociedade brasileira e para as futuras gerações.

É esse contexto, de evidente necessidade de máxima mobilização social e carência de infraestrutura estatal, que o presente estudo toma como ponto de partida. Apoiando-se nos marcos teóricos da descentralização do serviço público de registro imobiliário – pelo regime jurídico de delegação e da publicidade registral –, pela oponibilidade *erga omnes* das informações tabulares, avança no cordão nevrálgico do estudo, analisando a potência da publicidade registral como uma eficaz ferramenta de controle do atendimento da função socioambiental da propriedade.

No tópico inicial, por método indutivo, serão abordados os aspectos gerais da atividade registral imobiliária, pelo regime jurídico da delegação do exercício do serviço público aos particulares. Serão elucidados os conceitos de serviço público e delegação, esclarecendo sobre sua titularidade que, mesmo continuando em poder do Estado, será exercida pelo delegatário, que atua por sua conta e risco.

Ainda nesse tópico, o estudo passará a analisar o instituto jurídico da delegação sob a ótica do profissional do direito a quem ela é outorgada. A forma pela qual o Poder Público transfere ao particular o exercício das funções públicas tabelio e registral. Que os titulares dos serviços de notas e registros devem ser considerados agentes públicos, mais precisamente terceiros que agem em colaboração com o

Estado. Essa taxonomia, que insere tais profissionais do direito no contexto de regulamentação técnica pela Administração Pública, estabelecerá um marco teórico importante para o estudo, cujo escopo é esclarecer a publicidade do registro de imóveis como um instrumento de proteção ambiental.

O primeiro tópico ainda se destinará a demonstrar que a atividade registral imobiliária tem por finalidade última dar segurança aos atos e negócios jurídicos nos quais os delegatários tenham alguma ingerência. O Registro de Imóveis possui como primordial função a publicidade de informações seguras sobre a verdadeira situação jurídica dos bens imóveis, permite a compreensão de sua atuação como outro marco teórico importante para o estudo, incluindo sua participação no contexto da preservação ambiental.

O segundo tópico, por revisão bibliográfica estrangeira, trará de forma sintética o conteúdo, os conceitos e as definições atinentes ao tema da publicidade de situações jurídicas, ante a prática de atos pelo registrador de imóveis. São esses aspectos da publicidade registral que se apresentam como fio condutor da dimensão socioambiental do registro público e sua função orientadora de política pública.

Por método dedutivo, será analisada a noção de oponibilidade e seu campo de aplicação, qual seja, de situações jurídicas que tem têm como característica estrutural e intrínseca o fato de serem absolutas. Seguirá o estudo no campo da publicidade imobiliária para encontrar sua definição como o meio pelo qual se dá a conhecer ao público a situação jurídica dos bens imóveis.

Conforme se explanará, a publicidade do Registro está fundada na territorialidade. Cada imóvel está ligado a determinada circunscrição territorial, de maneira que ninguém poderá alegar ignorância de algum registro, pois toda pessoa poderá dele tomar conhecimento sem a necessidade de apresentação de qualquer justificativa.

Ainda no segundo tópico será pontuado que os registros públicos são os grandes órgãos de publicidade jurídica, de que decorrem os efeitos mais robustos de publicidade, apresentando o histórico e os sistemas de publicidade de registro para, finalmente, tratar da publicidade registral imobiliária no Brasil.

Finalmente, agora por um método hipotético dedutivo, partindo do balizamento do regime jurídico da atividade e da publicidade do registro imobiliário, o último tópico apresentará como as notícias ambientais são tratadas e potencializadas. Será demonstrado que não é somente na publicidade dos espaços territoriais

especialmente protegidos que o Registro de Imóveis pode ajudar na preservação do meio ambiente. Várias são as situações em que podemos nos valer do instituto, ou melhor, da estrutura do Registro de Imóveis para garantir o respeito e a reparação do meio ambiente.

Nesse tópico final, mostrar-se-á que o Registro de Imóveis, na conjuntura atual, tem um papel a desempenhar muito mais significativo do que jamais teve, sendo a publicidade registral não mais somente instrumento de proteção do direito de propriedade, a conferir segurança e tranquilidade a seu titular, mas um importantíssimo fator de consecução de paz social e de desenvolvimento econômico, cuja publicidade passa também a cumprir o nobre mister de proteção aos direitos não proprietários, estando o Registro de Imóveis a serviço da materialização da função social da propriedade.

Percorridos os marcos teóricos referenciados, encontrar-se-á o ponto central do presente estudo. Evidenciada a potência da publicidade registral, ela pode e deve servir como uma eficaz ferramenta de controle do atendimento da função socioambiental da propriedade.

1 – O SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

1.1 Características gerais

A atividade registral imobiliária pode ser compreendida como serviço público à disposição da sociedade, dotada de uma forma própria de organização técnica e controle administrativo, cuja finalidade é dar publicidade, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos, além de garantir a segurança jurídica. O referido serviço representa atividade inerente aos Poderes do Estado, que intervirá nos atos e negócios realizados entre particulares. Conforme se verá mais adiante com a merecida profundidade, tal atividade constitui verdadeiro serviço público, prestado por meio de atos complexos dotados de fé pública.

Com a regulamentação introduzida pela Constituição Federal de 1988, operaram-se duas grandes modificações na disciplina dos serviços de registro. A primeira, na forma da prestação do serviço público, que se dará de maneira privada, por delegação. Uma delegação *sui generis*¹, eis que não efetuada por permissão, nem por concessão, assumindo características próprias, inclusive a remuneração dos particulares que prestam os referidos serviços públicos não ocorrerá pelos cofres públicos, mas diretamente pelos particulares que se utilizam dos serviços, mediante o pagamento de emolumentos. Em razão de o exercício da atividade se dar em caráter particular, haverá uma ampla autonomia desses profissionais do direito no que diz respeito ao gerenciamento de suas serventias.

A outra expressiva modificação está na obrigatoriedade de participação de concurso público de provas e títulos para ingresso e remoção na atividade registral. A exigência se coaduna com os princípios caracterizadores do regime jurídico de direito público, como a impessoalidade, a moralidade e a transparência.

Caracterizam-se os delegatários por serem profissionais do direito, ante o fato de prestarem um serviço ligado à aplicação da lei, cuja contrapartida é uma remuneração. Por ser personalíssimo, o direito à delegação dos serviços públicos não pode ser cedido a qualquer título. Sem embargo, para seu exercício, os delegatários poderão contratar prepostos, cuja relação será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho.

¹ FASSA, Odemilson Roberto Castro. *Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 70.

Outro aspecto caracterizador é que a referida delegação compete ao Poder Judiciário Estadual ou do Distrito Federal, que também será incumbido de sua fiscalização. Essa intervenção se dará tanto nas situações de penalização em casos concretos específicos quanto no estabelecimento de normas e procedimentos que visem aprimorar e uniformizar a prestação dos serviços pelos diversos delegatários.

1.2 Delegação do serviço público

A Constituição Federal outorga aos entes federativos uma gama de atividades, estipulando quais devem ser executadas de forma centralizada e quais são autorizadas à descentralização. A descentralização da atividade estatal tem por escopo viabilizar sua ampla prestação, outorgando-a a terceiro, nos casos em que o ente administrativo centralizado não dispõe de aparato material e humano necessário ao atendimento do escopo.

Como observado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o fenômeno da descentralização ocorre quando o Estado, por sua própria conta, não consegue atender “subvenção, financiamento, escola, saúde, moradia, transporte; quer proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico artístico nacional e aos mais variados tipos de interesses difusos coletivos”.²

O texto constitucional, no título da Ordem Econômica e Financeira, em seu artigo 175, traz previsões sobre a possibilidade de permissão ou concessão dos serviços públicos.³ Mais adiante, no título das Disposições Constitucionais Gerais, em seu artigo 236,⁴ faz previsão expressa acerca da delegação. Parte da doutrina compreende que essa delegação seria da função, conforme conclusão que se pode aproveitar da lição de Marçal Justen Filho, para quem função pública é “toda atividade praticada por agente funcionário ou não, para a consecução de um fim de interesse coletivo”.⁵

A expressão função pública também pode ser adotada para designar as atividades delegadas aos notários e registradores. Essa é a conclusão de Marçal

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 22.

³ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

⁴ “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997. p. 30.

Justen Filho de que uma função não se limita à participação de uma pessoa de direito público, assentando, em suma, que a função constitui-se quando um sujeito do encargo age de acordo com determinado fim para além de interesses pessoais.⁶

Para Odemilson Roberto Castro Fassa, considerar a atividade estatal como serviço público é algo difícil de se tratar por três principais motivos: a falta dessa ideia na Constituição e na legislação infraconstitucional; as muitas diferentes atividades qualificadas dessa maneira na história brasileira; e a contínua modificação dessas atividades de acordo com as demandas sociais.⁷

Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.⁸

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o serviço público

[...] é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.⁹

Da lição de José Cretella Júnior¹⁰ será considerada serviço público toda atividade que direta ou indiretamente é exercida pelo Estado, com o escopo de satisfazer as necessidades públicas e atendidos os limites característicos do direito público, que será derogatório e exorbitante do direito comum.

Os conceitos demonstram que sua clássica caracterização, ligada ao Estado interventor, vem paulatinamente dando espaço a uma visão mais branda, pautada pelo princípio da substitutividade, que recomenda ao Estado atuar somente naquelas atividades que lhe são típicas e naquelas econômicas que o particular não possa ou não queira desenvolver.¹¹

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos* cit., p. 30.

⁷ FASSA, Odemilson Roberto Castro. *Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial* cit., p. 58.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 285.

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 433.

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 73.

¹¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 48.

Ainda sobre os serviços públicos, válida a síntese de Odemilson Roberto Castro Fassa, para quem os serviços públicos não implicam necessariamente atividades estatais, apesar de se qualificarem como serviços públicos as ações definidas dessa maneira pelas leis – tanto constitucionais quanto infraconstitucionais –, podendo ser prestadas pelo próprio Estado ou por terceiros.¹²

Os “serviços” notariais e de registro podem ser reconhecidos como os locais onde os respectivos titulares exercem seu mister. Trata-se do local físico onde está instalado,¹³ vulgarmente chamado de “cartório”. Segundo o artigo 4.º da Lei 8.935/1994, esse deve ser um local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança aos livros e documentos dos quais os titulares são depositários.¹⁴

A lição de Ricardo Dip é oportuna para aclarar a diferença:

Serviço público não quer dizer serviço estatal, mas sim um serviço que tem por escopo a consecução de um fim público: no caso, a administração pública de interesses privados, cujo objeto material é um direito privado, e não um direito público.¹⁵

Os serviços públicos, por via de regra, são prestados de forma centralizada pelo Estado, por seus agentes, órgãos e entes típicos. Eles são apresentados por José Carlos de Oliveira¹⁶ como pertencentes ao monopólio natural, isto é, aqueles que por sua própria natureza afastam a livre concorrência, sendo, por essa razão, privativos. Paralelamente, há a possibilidade da prestação do serviço público por particulares ante os instrumentos legais da concessão, da permissão e da autorização, conforme previsões expressas no texto constitucional.

Frise-se que, para o presente estudo, o conteúdo de “serviço público” vai até o reconhecimento de que as atividades desempenhadas por notários e registradores

¹² FASSA, Odemilson Roberto Castro. *Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial* cit., p. 60.

¹³ O Supremo Tribunal Federal reconhece o caráter público dos serviços de notas e registros, mas não os considera serviços públicos: “numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública *lato sensu*, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser exclusivo do domínio estatal, passam a se confundir com serviço público” (STF, Tribunal Pleno, ADI 3.643/RJ, Rel. Carlos Brito, j. 08.11.2006).

¹⁴ “Art. 4.º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.”

¹⁵ DIP, Ricardo. Aposentadoria compulsória de registradores e notários. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 22, n. 47, jul./dez. 1999. Disponível em: http://wwirib.org.br/rdi/rdi47_190.asp. Acesso em: 13 set. 2018.

¹⁶ OLIVEIRA, José Carlos de. *Concessões e permissões de serviços públicos*. Bauru: Edipro, 1996. p. 42.

são típicas funções estatais, de que o Estado mantém a titularidade do poder da fé pública, cujo exercício delega a particulares. A gestão privada, isoladamente considerada, não permite, por esse motivo, a caracterização da atividade notarial de registros como atividade econômica em sentido estrito, permanecendo, em face do parcial regime jurídico de direito público, sua natureza de serviço público. O referido serviço público continua pertencendo ao denominado monopólio legal do Estado, pois estabelecido com finalidade política ou conveniência administrativa, representando o atendimento a objetivos do Estado.

Luís Paulo Aliende Ribeiro bem expôs sobre a natureza da delegação outorgada aos registradores, notando que tanto o registrador quanto o notário “executam e ofertam aos usuários serviços correspondentes a atividades que não diferem daqueles que são prestados pelos órgãos e entes das Administrações direta e indireta”. Esses serviços, para que eles sejam mais bem aproveitados, organizam exclusivamente as unidades das delegações outorgadas.¹⁷

Frise-se que nem todas as competências do Estado podem ser delegadas. Aquelas que não podem ser objeto de descentralização são chamadas regalias. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, a justificativa se dá em razão de que

[...] alguns domínios, que geralmente versam umbilicalmente sobre atribuições de soberania, devem permanecer sob a competência do ente soberano. Uma competência que é reconhecida como regaliana em uma certa época pode não mais ser caracterizada como tal em outro momento histórico, já que, por razões políticas, econômicas e sociais vigentes, ela pode ser transferida a outros entes administrativos, fenômeno que surgiu no século XIX e tem se ampliado desde o final do século XX no âmbito da descentralização.¹⁸

Como precisamente assentado por Odemilson Roberto Castro Fassa,¹⁹ ao rol dos serviços tradicionalmente reconhecidos pela doutrina como pertencentes ao denominado monopólio legal devem ser acrescentados os serviços registrares expressamente contemplados no artigo 236 da Constituição Federal, cuja execução, de forma descentralizada, dá-se pelo que chamou de delegação inominada, delegação diferenciada ou delegação propriamente dita.

Conforme a classificação dos serviços públicos, na lição de Luís Roberto

¹⁷ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127.

¹⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 79.

¹⁹ FASSA, Odemilson Roberto Castro. *Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial* cit., p. 67.

Barroso,²⁰ parece-nos que a modalidade de delegação trazida no artigo 236 da Constituição Federal é aquela que “a Constituição atribui ao particular, de forma direta, mediante concurso público, e com exclusão do Poder Público no desempenho da atividade”. A opção constitucional é a de que não pode exercê-la o Poder Público, quer diretamente por órgão integrante de sua estrutura, quer indiretamente, por meio de autarquia. Mais adiante, serão abordados no presente estudo casos excepcionais em que se nos afigura que a atividade será desempenhada diretamente pelo Poder Público.

A compreensão do conteúdo dessa modalidade de descentralização, chamada pelo constituinte de “delegação”, tem como ponto de partida sua distinção do instituto da delegação, estudado pela doutrina administrativista, com a finalidade de interpretar os institutos da permissão e concessão do serviço público. A utilização de um mesmo vocábulo merece cuidado por se tratar de institutos jurídicos com matrizes constitucionais diferentes.²¹

Quando trata da descentralização das competências estatais, Carlos Ari Sundfeld, conceitua a delegação de maneira genérica, como sendo “o ato administrativo pelo qual a administração transfere transitoriamente a particular o exercício do direito a exploração de direito público”.²²

Segundo Odete Medauar, a desconcentração se dá quando atividades tipicamente estatais são distribuídas de um centro para setores periféricos, ou de escalão superior para inferior, nesse caso, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica. A autora aduz que isso difere da descentralização pois nesta as atividades são transferidas a entes dotados de personalidade jurídica própria.²³

Sobre a delegação dos registradores, Vitor Frederico Kümpel escreve que “a delegação é atribuição complexa e vinculada, sujeita a requisitos, formalidades e fiscalização pública, podendo ser suspensa ou extinta”. Acerca da complexidade, o autor aduz que “a outorga da delegação envolve a individualização da atividade,

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. Invalidez de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1.º, do novo Código Civil. Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/Barroso.htm>. Acesso em: 29 jun. 2022.

²¹ Os institutos da permissão e concessão do estão previstos no artigo 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

²² SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 82. Delegar, segundo Hely Lopes Meirelles, “é conferir a outrem atribuição que originariamente competiam ao delegante” (*Direito administrativo brasileiro* cit., p. 107, nota 118).

²³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 53.

considerando a produção de seus efeitos a partir da atribuição da fé pública – individualiza-se o delegante, o delegado e a serventia”. Ele prossegue: “O exercício das delegações adstringe-se ainda a uma série de atos legalmente previstos e atribuídos, cujas condições de validade exigem comportamentos determinados e formalidades específicas”.²⁴

A forma da delegação está na lição de Luís Paulo Aliende Ribeiro, o qual parte da premissa de que a função notarial e a de registros são reconhecidas como serviços públicos, fortes na imposição constitucional de que seu exercício seja em caráter privado, ou seja, com a titularidade mantida pelo Estado, sua prestação deve se dar por delegação a particulares, defeso ao Poder Público sua execução direta.²⁵

Sobre a delegação *sui generis* dos serviços registrais, José Afonso da Silva assinala que:

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Consiste numa outorga de serviço público a uma pessoa privada em nome próprio e por sua conta e risco. Delegação não é nomeação, não é provimento. A Lei 8.935/1994 nunca fala em cargo; fala em ingresso na atividade de registro, em delegação para o exercício da atividade, em vacância de titularidade, em serviço de que é titular, em afastamento do titular do serviço, em perda da delegação, em extinção da delegação. A delegação de ofício não se confunde com a delegação de competência ou de atribuições administrativa, que – esta, sim – é delegação feita a servidor público.²⁶

Portanto, a delegação dos serviços de registros é uma modalidade de descentralização por colaboração, processo pelo qual o Estado se desonera, passando para pessoas físicas parte de seus encargos. Nessa referida modalidade, de descentralização por colaboração, o ente público incumbe uma pessoa física, depois de devidamente submetida a concurso público de provas e títulos, da delegação do serviço público. Todavia, a titularidade do serviço permanece com o ente público, que não tem autorização legal para transferi-la. O fato de o ente público remanescer com a titularidade do serviço, conforme se verá de maneira mais aprofundada adiante, autoriza-o a exercer ampla atividade fiscalizatória, podendo, inclusive, extinguir a delegação em caso de faltas.

²⁴ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2017. v. III, p. 166.

²⁵ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro* cit., p. 127.

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 878.

1.3 Agentes públicos

Vista a forma pela qual o Poder Público transfere ao particular o exercício das funções públicas tabelioa e registral, o estudo passa a analisar o instituto jurídico da delegação sob a ótica do profissional do direito a quem ela é outorgada.

Da pontuação do regime jurídico da delegação do serviço público que se encontra caracterizada no artigo 236 da Constituição Federal apresenta-se, pois, a distinção entre a natureza pública das funções de registro – entendidas estas como a atividade peculiar e jurídica (não material, como exigido para os que adotam conceito restrito de serviço público) de atribuição da fé pública aos atos e interesses particulares, como ofício e função pública atribuídos a profissionais oficiais com independência jurídica – e o caráter privado de seu exercício.

Sobre a referida faceta pública, ela é regrada pelo direito público (administrativo) e convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, em face desta regulada pelo direito privado. Reconhece a doutrina esse duplo aspecto que envolve a concessão dos serviços públicos em geral, destacando Maria Sylvia Zanella Di Pietro que disso resulta a submissão da empresa concessionária a um regime jurídico híbrido, no qual, como empresa privada, atua, geralmente, segundo as normas de direito privado, e, como prestadora de serviço público, sua relação com a Administração segue inteiramente pelo direito público.²⁷

No âmbito da delegação dos serviços de notas e registros, inevitavelmente, haverá a regulação da atividade quanto à relação de sujeição especial que liga cada particular titular de delegação ao Estado outorgante. A diferenciação é bem visualizada por Luís Paulo Aliende Ribeiro, para quem uma pessoa natural, a fim de ser delegatária do Poder Público, precisa adquirir habilitação para tal por meio de um concurso de provas e títulos, “não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público”.²⁸

A gestão privada começa no gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal dos serviços delegados notariais e de registro e se completa com o pleno

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas cit.*, p. 94-95.

²⁸ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro cit.*, p. 46.

exercício da atividade jurídica dos registradores, característica peculiar dessas profissões oficiais ou profissões públicas independentes. Embora exercentes de função pública, os registradores não são funcionários públicos, nem ocupam cargos públicos efetivos, tampouco se confundem com os servidores e funcionários públicos integrantes da estrutura administrativa estatal. Por desempenharem função que somente se justifica a partir da presença do Estado – o que afasta a ideia de atividade exclusivamente privada –, inserem-se na ampla categoria de agentes públicos.

Vitor Frederico Kümpel designa os delegatários como “agentes especiais”, sendo oportuna a caracterização que traz em seu tratado:

Os delegatários são agentes especiais com direitos, deveres, impedimentos e responsabilidades próprias, o que acarreta o aproveitamento de particularidades inerentes aos dois universos, o público e o privado, de modo que os notários, bem como os oficiais de registro, possuem atuação independente, não se subordinando hierárquica ou administrativamente a autoridade ou órgão público, além de poderem auferir lucros, limitados apenas aos preços legalmente estabelecidos, embora seus atos possuam conotação administrativa, passível de recursos com impugnações administrativas.²⁹

Maria Sylvia Zanella Di Pietro identifica quem exerce os serviços de registro do artigo 236 da Constituição, assim como os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, como particulares em colaboração com o Poder Público por delegação, destacando que há o exercício de uma função pública, em nome do delegatário, em qualquer vínculo empregatício com o delegante, mas por este fiscalizado.³⁰

Rui Stoco igualmente defende que os delegatários dos serviços de registro são agentes públicos, classificando-os como *agentes públicos*, categoria na qual está inserido o servidor público típico, nomeado ao cargo após concurso público e goza de estabilidade. Na referida categoria, o autor inclui tanto as pessoas físicas como as jurídicas, desde que pratiquem atos ou exerçam atividade delegada pelo Estado.³¹

Leonardo Brandelli corrobora a condição dos delegatários como agentes públicos:

[...] registradores não pertencem portanto aos quadros dos servidores públicos; não são funcionários públicos. São agentes públicos, porquanto

²⁹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral* cit., v. III, p. 165-166.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas* cit., p. 94-95.

³¹ STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial*. 4. ed. atual. e ampl. São Paulo: RT, 1999. p. 513.

encarregados de exercerem uma função pública, a função notarial e registral, porém, embora pertencentes ao gênero agentes públicos, que são aqueles que se vinculam ao Estado ou às entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais estando sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem, portanto servidores públicos, mas pertencem sim, à espécie de agentes delegados, na condição de particulares que executam serviço público em nome próprio por conta e risco.³²

Celso Antônio Bandeira de Mello inclui, entre os particulares em colaboração com a Administração, os delegados de função ou ofício público, entre os quais os titulares de serventias não oficializadas, hipótese expressamente prevista no artigo 236 da Constituição Federal, assim como outras pessoas que pratiquem atos dotados de força jurídica oficial, desde que devidamente reconhecidos pelo Poder Público.³³

Para Luís Paulo Aliende Ribeiro, a função pública dos registradores não os torna funcionários públicos, servidores ou funcionários da estrutura administrativa estatal. Sua função não pode ser classificada como privada – por estar sempre ligada à ação estatal –, portanto são categorizados como agentes públicos, de forma pacífica, pelo direito administrativo brasileiro.³⁴

Por se tratar de delegação, esses agentes públicos não são remunerados diretamente pelo Estado, mas sim pelos usuários dos serviços prestados, mediante o pagamento de emolumentos e custas, fixados por cada Estado da Federação. O Supremo Tribunal Federal já firmou posição no sentido de que esses emolumentos são tributos, na espécie de taxa, fundamentando a decisão em seu fato gerador, que é a prestação de serviço público, específico e divisível, cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal prestada diretamente ao contribuinte.³⁵

Os titulares dos serviços de notas e registros devem ser considerados agentes públicos, mais precisamente terceiros que agem em colaboração com o Estado. Essa taxonomia, que insere tais profissionais do direito no contexto de regulamentação técnica pela administração pública, estabelece um marco teórico importante para o presente estudo, que tem por escopo esclarecer a publicidade do registro de imóveis como um instrumento de proteção ambiental.

³² BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 61.

³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo* cit., p. 232.

³⁴ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro* cit., p. 54-55.

³⁵ ADIn 948/GO, Rel. Min. Francisco Rezek, RTJ 172/778.

1.4 Regime jurídico

Analisado o instituto pelo qual o Poder Público transfere ao particular o exercício da prestação do serviço público, assim como o estabelecimento das premissas da função pública outorgada à pessoa natural, topologicamente impende avançar sobre a compreensão do regime jurídico da atividade registral.

Os princípios fundamentais e diretrizes básicas da atividade de registro são bem destacados por Luís Paulo Aliende Ribeiro:

- I – A natureza pública da função notarial e de registro e a imperatividade de sua delegação pelo Poder Público ao particular para seu exercício em caráter privado.
- II – A necessidade de lei para regular as atividades, disciplinar as responsabilidades civil e criminal dos notários, oficiais de registro e seus prepostos, definir a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, assim como a necessidade de lei federal para estabelecer normas gerais sobre emolumentos.
- III – O ingresso na atividade mediante concurso público de provas e títulos.
- IV – A impossibilidade de que qualquer unidade fique vaga, sem abertura de concurso, por mais de seis meses.³⁶

A atividade registral consiste na prestação de serviços públicos, colocados à disposição de toda a coletividade indiscriminadamente, organizados conforme uma técnica de escrituração específica, de maneira a dar publicidade e autenticidade, atribuindo eficácia e garantindo segurança a determinados atos jurídicos. Trata-se de uma atividade tipicamente estatal, na medida em que interfere diretamente nos atos jurídicos praticados pelos particulares, emprestando-lhes atributos que podem ser alcançados somente mediante tal iniciativa. É a intervenção estatal conferindo aos atos dos particulares segurança jurídica, publicidade, conservação e autenticação.

A delegação não assume feição contratual. Trata-se de instituto afeto ao regime jurídico de direito público, mediante comandos veiculados por leis ou atos normativos. A instituição do regime privado de execução configura o exercício privado de função pública, “vedada a atuação estatal direta”, somando-se um elemento que evidencia que “a atividade notarial e de registros apresenta peculiaridades que a diferenciam de quaisquer outras, singularidade que emerge do estudo mais detalhado dessas profissões oficiais ou profissões públicas independentes”.³⁷

³⁶ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro* cit., p. 42-43.

³⁷ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro* cit., p. 53.

Há uma faceta pública da atividade regradada pelo direito público, pois trata-se de função estatal, qual seja, a titularidade do Estado quanto à fé pública. Essa estrutura convive, sem qualquer implicação de antagonismo, com uma parcela privada, no que toca à administração da serventia. É o exercício particular da função pública, ante o viés privatista no exercício da atividade jurídica dos registradores, como profissionais do direito independentes. A convivência é pacífica entre os planos público e privado. Não há prevalência ou colisão. O que acontece é uma declinação para a esfera respectiva do direito – público ou privado – conforme seja o objeto em estudo da atividade notarial ou registral em análise. A gestão privada, por si só, não autoriza a caracterização da atividade como de natureza econômica, o que ofenderia o regime jurídico de direito público.

Os registradores não são funcionários ou servidores públicos. Mesmo que a titularidade do serviço público continue em poder do Estado, o delegatário atua por sua conta, ou seja, não atua por outro, age “por si”. Por essa razão, não pode ser confundido com o empregado ou servidor público. Em verdade, é um “agente público”, em sentido amplo.

Não fosse público o serviço registral, o Estado poderia suprimi-lo quando entendesse conveniente e, também, não estaria obrigado a garantir sua continuidade quando fosse executado pelo particular delegatário. No mesmo sentido, Yussef Said Cahali, após tecer considerações sobre o exercício, em caráter privado, dos serviços notariais e de registros delegatários, afirma que estes “representam serviços públicos por excelência”.³⁸

Rui Stoco assenta que:

O preceito constitucional deixou claro e evidente que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado e não que estes serviços têm caráter privado, o que é bem diverso. Jamais poderia assim dizer, posto que se cuidam de atividades de Registro Público, cuja prerrogativa exclusiva é do Estado (CF/1988, art. 22, inc. XXV). Ora, se é uma atividade estatal não pode ser considerada como tendo caráter privado. Portanto, os serviços notariais e de registro constituem serviços públicos em caráter privado, por delegação do Estado contida na Carta Magna.³⁹

O ingresso na carreira ocorre mediante a aprovação em concurso público de provas e títulos e a aprovação tem caráter personalíssimo, não podendo ser cedida a

³⁸ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 348.

³⁹ STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial* cit., p. 536.

outra pessoa. O fato de os notários e registradores exercerem sua função por delegação, apesar de não o fazerem por permissão ou concessão e de terem que prestar concurso público, mas não ocuparem um cargo público, demonstra o quão peculiar é o regime jurídico da atividade.

A fiscalização da atividade dos registradores é exercida pelos respectivos Poderes Judiciários de cada Estado ou Distrito Federal, por meio de seus magistrados, conforme cada Código de Organização Judicial. Apesar de a atividade de controle ser desempenhada diretamente pelo Poder Judiciário, não se trata de um mister jurisdicional. Em verdade, tal intervenção tem um escopo diretivo, de maneira a aprimorar os serviços prestados à sociedade, atribuindo-lhes mais rapidez, qualidade e eficiência. Luís Paulo Aliende Ribeiro trata das peculiaridades da fiscalização, aduzindo que se cuida de atividades estatais cujo exercício se faz sob o controle do Poder Judiciário, e não pelo Poder Executivo, como ocorre nos casos da fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. A atuação do Poder Judiciário confere certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*, mas no caso da fiscalização não será sob o signo da contenciosidade, pois o exercício dos titulares de notas e registro não pode adentrar na esfera da litigiosidade entre sujeitos de direitos.⁴⁰

Na definição de José Renato Nalini:

A explicação constitucional da natureza delegada da atividade exercida pelos notários e registradores não constitui novidade. Já Bandeira de Mello os considerava titulares de ofícios públicos “e, portanto, delegados do poder público, para o desempenho de funções de efeitos jurídicos, através dos quais o Estado participa em atos dos particulares, em caráter instrumental, mas não como parte diretamente no negócio, objeto de sua participação, porém com o objetivo de garantia da publicidade desse negócio, que interesse terceiros”. Por isso mesmo, em lugar de perceberem vencimentos do erário, recebem emolumentos pagos pelo interessado.⁴¹

O regime jurídico das delegações das serventias extrajudiciais, em razão de imperativo constitucional, será exercido por meio de descentralização administrativa, na modalidade de colaboração. Assim sendo, o Poder Público conserva consigo a titularidade do serviço e apenas transfere sua execução a particulares que, no caso das serventias extrajudiciais, necessariamente serão pessoas físicas aprovadas em

⁴⁰ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro* cit., p. 46.

⁴¹ NALINI, José Renato. A responsabilidade civil do notário. *RJTJSP* 130/19 *apud* CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado* cit., p. 336.

concurso público de provas e títulos. As delegações serão personalíssimas e outorgarão a seu titular atribuições previamente definidas pela Administração, que para tanto deve ponderar as necessidades locais de complexidade e quantidade de atos cuja prática será demandada.

1.5 Finalidade dos serviços de registros

A atividade registral imobiliária tem por finalidade última garantir a segurança aos atos e negócios jurídicos nos quais o delegatários tenham alguma ingerência. A existência dos serviços de registros é justificada por Ricardo Dip, ao mencionar que não seria exagero dizer que, em geral, a finalidade destes é a segurança jurídica, “embora isso já não coubesse inferir exclusivamente da dogmática de estrito nível constitucional, mas, sim, da conjunção dessa normativa com um dado supraconstitucional chamado a justificar a previsão e a existência das funções notariais e registrárias”.⁴²

A lição de Luís Paulo Aliende Ribeiro também é oportuna sobre a finalidade dos serviços de registros:

Essa atuação jurídica, como afirmado, tem por objeto conferir segurança, publicidade e eficácia a atos, direitos e interesses de terceiros, não em nenhuma outra atividade estatal e demanda independência para o juízo prudencial de qualificação. Dela resultam relevantes efeitos nos direitos e interesses terceiros, os quais se potencializam em um mundo cada vez mais complexo e globalizado, com novos conceitos relativos à publicidade e privacidade e o surgimento de novas modalidades de negócios jurídicos e de novas formas de sua instrumentalização.⁴³

A intervenção dos registradores prima não só pela segurança jurídica das pessoas diretamente envolvidas no ato jurídico, mas também dos terceiros de boa-fé e, conseqüentemente, de toda a sociedade. A atuação registral se dará no plano da eficácia dos atos e negócios jurídicos que passam sob seu crivo, ou seja, a prática do ato pelo delegatário do serviço público ocorrerá no campo dos efeitos do ato. Nesse sentido, Walter Ceneviva assevera, ao discorrer sobre a eficácia, que a garantia em lei salvaguardada é produzir a escritura ou o registro de modo que atendam ao “interesse juridicamente protegido da parte (ação positiva) e, ao mesmo tempo,

⁴² DIP, Ricardo. Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 25, n. 53, p. 81, jul./dez. 2002.

⁴³ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro* cit., p. 127.

impedirá e dissuadirá todos os terceiros de ofenderem o interesse da eficácia contra a parte contratante (ação restritiva)".⁴⁴

Ainda sobre os efeitos dos registros públicos imobiliários, vale transcrever a lição de Flávio Tartuce:

O registro, especialmente o imobiliário, diz respeito não ao plano da validade dos atos ou negócios jurídicos, sendo atinente ao *plano da eficácia*, relativo às consequências do ato ou negócio verificado no plano concreto, relacionadas à modificação e extinção de direitos. O registro envolve, desse modo, o *terceiro degrau da Escada Ponteana*.⁴⁵

Os atos registrais, caracterizados pela certeza de sua existência e de sua eficácia, têm presunção da verdade. Apresentam-se, portanto, com robusto valor probatório, cuja presunção de veracidade somente poderá ser afastada em âmbito jurisdicional, desde que se trate de presunção *juris tantum*. Enquanto não afastada a referida presunção, os atos terão eficácia jurídica e validade perante terceiros. Tal presunção de veracidade também encontra repouso na autenticidade dos atos de registro. Essa autenticidade se reproduz na fé pública de que os atos emanados dos registradores, quando praticados em sua respectiva atividade, necessariamente passaram por criteriosa verificação de legalidade. A autenticidade, além da expressão da veracidade e validade do conteúdo do ato jurídico, indica outra formalidade cautelar, qual seja, a de atestar a data de sua prática.

Outra finalidade marcante dos atos registrais, que será tratada mais verticalmente adiante, é sua publicidade. Remeta-se aos casos em que o ordenamento jurídico exige que, para alguns atos jurídicos produzirem todos os seus efeitos, eles sejam levados ao conhecimento de terceiros. Essa publicidade é feita de forma ficta pelos órgãos de registros públicos, impedindo que terceiro deixe de se comportar em conformidade com determinado direito, alegando sua ignorância. Henrique Bolzani traz em sua obra as finalidades dos registros públicos, na qualidade de "órgãos específicos de publicidade, constituir, comprovar e publicizar os fatos e atos jurídicos provenientes dos negócios entre os particulares, fazendo provas especiais e tornando conhecidas algumas situações jurídicas", com o intuito de

⁴⁴ CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Registradores comentada* (Lei n. 8.935/94). 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 27.

⁴⁵ TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das sucessões*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. VI, p. 386.

“prevenir e resguardar direitos, repercutindo na órbita jurídica de terceiros”.⁴⁶

A finalidade externa do Registro de Imóveis é organizar a propriedade sobre os imóveis. É uma função pública exercida em caráter privado, destinada a conhecer a situação jurídica do imóvel, proporcionando a maior segurança jurídica possível para os atos jurídicos em que os registradores tenham participação.

O Registro de Imóveis possui como primordial função a publicidade de informações seguras sobre a verdadeira situação jurídica dos bens imóveis, permite a compreensão de sua atuação como outro marco teórico importante para o estudo, incluindo sua participação no contexto da preservação ambiental.

1.6 Atribuições legais

Compreendida a finalidade última do serviço público de registro imobiliário, neste tópico é pertinente investigar como se dá a atuação do registrador e como esse delegatário concretiza o exercício da função pública.

O exercício da função, pela prática de atos típicos, decorre de expressa determinação legal. Segue o regime jurídico de direito público, ou seja, por competências previstas na lei. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, “competência pode ser definida como toda aptidão legal, material, territorial, temporal e pessoal de que dispõe uma autoridade para agir”.⁴⁷

Em verdade, a competência atribuída a certo sujeito não implica necessariamente a outorga de um poder, mas sim de um dever. O agente incumbido daquele determinado poder-dever deverá fazê-lo com observância às disposições legais. Uma definição mais completa é dada por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem as competências “são poderes-deveres atribuídos pelo Estado a seus órgãos e, pois, aos agentes neles investidos para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei e possam cumprir dever legal de supor interesses públicos”.⁴⁸

No âmbito do direito administrativo, portanto, trata-se da atribuição de uma capacidade para realizar determinações legais. Deve ser exercida dentro dos exatos

⁴⁶ BOLZANI, Henrique. *A responsabilidade civil dos notários e registradores*. São Paulo: LTr, 2007. p. 58.

⁴⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática cit.*, p. 77.

⁴⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Teoria dos servidores públicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 40-53, jul./set. 1967.

limites da lei, que delimita o alcance da atividade, sob pena de invalidar o ato praticado pelo agente. Por prestarem serviço de natureza pública, os registradores de imóveis devem observar os princípios de direito público, entre eles o da legalidade, ou seja, sua atuação sempre se submeterá à lei e só estarão autorizados a agir quando – e como – a lei autorizar.

São atribuições exclusivas e privativas do oficial de Registro de Imóveis a abertura e a prática de atos (registros e averbações) nas matrículas dos imóveis situados em sua circunscrição territorial, contida no art. 169 da Lei 6.015/1973. Salvo exceções expressamente previstas, todos os atos de registro e averbação são obrigatórios e efetuar-se-ão no serviço de registros da situação do imóvel.

A matrícula, portanto, é a figura central do Registro de Imóveis em que se concentram os atos mais relevantes ali praticados. Cada matrícula representa um único imóvel, e cada imóvel é representado em uma única matrícula.

As atribuições do Registro de Imóveis estão previstas no artigo 167 da Lei 6.015/1973. Nele são mencionados os atos de registro e a averbação, que são praticados obrigatoriamente nas matrículas dos respectivos imóveis. A publicidade de situações jurídicas, ante a prática de tais atos pelo registrador de imóveis, será objeto do próximo capítulo, assim como sua conformação como marco teórico no presente estudo.

2 – A PUBLICIDADE DE SITUAÇÕES JURÍDICAS

2.1 Características gerais

Delimitadas as conclusões sobre o regime jurídico que permeia a delegação do serviço público de registro, da figura do registrador como profissional do direito, que sempre atua balizado pela estrita legalidade de suas competências, convém debruçar-se sobre o estudo da mecânica da publicidade de situações jurídicas dos atos registrais.

Em sentido lato, publicidade é a atividade orientada a difundir e fazer notório um acontecimento. Em sentido menos amplo, consiste na exteriorização ou divulgação de uma situação jurídica com o objetivo de originar sua cognoscibilidade geral.

Angel Cristóbal Montes sintetiza que:

O fenômeno publicitário se nos apresenta como antitético da clandestinidade. O notório ocupa o polo oposto ao secreto. A regulamentação jurídica, entretanto, leva em consideração ambos os pontos extremos da cognoscibilidade e, assim como em algumas vezes estima digno de tutela o interesse ao segredo (tutela da imagem, da correspondência, do segredo profissional, industrial etc.). em outras acolhe e protege o interesse da cognoscibilidade.⁴⁹

José Maria Chico Y Ortiz, situado no ordenamento jurídico espanhol, propõe uma definição que pode se pretender universal, distinguindo a publicidade (efeito) da publicação (notícia):

El fenómeno de la publicidad ha sido perfilado por la doctrina contraponiendo las ideas de publicidad y clandestinidad, llegándose en una forma negativa a definir la primera por simple antítesis: lo público es lo contrario a lo secreto. Partiendo de la distinción, que acepta hoy la vigente Constitución española, entre Registros jurídicos y Registros administrativos [ver art. 105, b), y 149, 1, 8.], se hace imprescindible llegar a lo que debemos entender por publicidad. Podríamos adelantar con el Estatuto de la Publicidad una definición: “toda actividad que tiene por objeto o finalidad hacer público el conocimiento de una cosa, de un hecho o de una situación” [...] es preciso llegar a una etapa más avanzada para hablar de una publicidad que exceda de la mera información o, dicho en otras palabras, que permita distinguir entre

⁴⁹ MONTES, Angel Cristóbal. *Direito imobiliário registral*. Porto Alegre: Fabris, 2005. p. 26.

“publicidad” de una parte y “publicación y notificación” de otra. Es decir, entre publicidad noticia y publicidad efecto.⁵⁰

Por vezes, o ordenamento jurídico organiza um sistema de publicidade, ou seja, a publicação de direitos e situações jurídicas, de modo a criar uma aparência digna de confiança social. Para o conseguirem de forma mais duradoura e eficaz, os interessados costumam recorrer à constituição de uma repartição pública onde eles possam registrar os fatos determinantes da constituição, modificação ou extinção de uma titularidade (a fim de obter proteção complementar dessa titularidade) e onde possam, por outro lado, conseguir a informação necessária para uma gestão mais adequada e segura de seus interesses e para facilitar suas decisões juridicamente relevantes.

Essa manifestação de titularidade legal em registros públicos é o que constitui, genericamente, “publicidade registral”.⁵¹ A Lei articula a publicidade por meio da reprodução de determinados dados em órgão aberto à consulta pública.

Ricardo de Angel Yaguez aduz:

El Derecho articula una publicidad mediante la toma de razón o reproducción de ciertos datos en una oficina abierta a la consulta pública. El Derecho mismo señala en cada caso qué datos son, en concreto, los que esa oficina o Registro pueda publicar, determina el procedimiento para llevar a cabo su inserción y completa el mecanismo estableciendo cuáles son las consecuencias jurídicas resultantes de esa publicación. Pueden ser objeto de publicidad registral muy diversos fenómenos jurídicos, que recaen, a su vez, sobre variados tipos de objetos.⁵²

A própria lei indica em cada caso quais os dados, especificamente, que aquele registro pode publicar, determina o procedimento para realizar sua inserção e completa o mecanismo que estabelece o que são as consequências jurídicas decorrentes dessa publicação. Diversos fenômenos jurídicos podem ser objeto de publicidade de registro, os quais recaem, por sua vez, sobre diversos tipos de objetos.

Em geral, os sistemas jurídicos modernos articulam os procedimentos publicitários com base na identificabilidade das mercadorias, mesmo que seja elementar e mínima. O caráter identificável de uma coisa conduz à sua

⁵⁰ CHICO Y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. Madrid: Marcial Pons, 2000. p. 182-183.

⁵¹ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975. p. 39.

⁵² YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral* cit., p. 39.

individualização pela menção de seus traços característicos. Essa identificabilidade material de certos bens permite que sejam individualizados também do ponto de vista formal, quase sempre dedicando uma página de registro independente e exclusiva a cada objeto.⁵³

Determinados os bens objeto de registro ou publicidade formal, a norma estabelece quais devem ser as circunstâncias ou titularidades publicáveis. O mais relevante e digno de publicação, sem dúvida, é a propriedade, o domínio de cada coisa. Além do domínio, existem muitas outras circunstâncias que requerem alguma publicidade, por exemplo, as garantias reais.⁵⁴

É o ordenamento jurídico que decide, em cada caso e momento, quais as circunstâncias publicáveis ou registráveis. Essa decisão, é claro, está sujeita a dados econômicos, sociais e até culturais: uma sociedade primitiva, uma economia rudimentar e meios de difusão caros ou lentos podem tornar a publicidade de registro desnecessária e até prejudicial. No que diz respeito aos nossos dias, observa-se uma notável tendência de expansão, tanto na determinação dos bens susceptíveis de publicidade quanto na dos fatos ou circunstâncias publicáveis. Indubitavelmente, esse fenômeno deve-se ao caráter especial das relações sociais atuais, à massificação e crescimento estatístico dos contatos econômicos e às exigências de um trânsito jurídico mais fluido e seguro.

Manuel Figueiras Dacal pontua o entrelaçamento entre a publicidade e a segurança, destacando:

Una de ellas, como está reconocido en las Constituciones de todos los países modernos, es la necesidad de procurar un cierto grado de *seguridad en el trafico jurídico*, con mayor o menor “intervencionismo administrativo” según la política económica del momento, pero, en todo caso, ineludible en un mínimo indispensable para dar satisfacción a la necesidad de proporcionar una adecuada protección a la *propiedad*, y una base sólida y segura al *crédito territorial*, que son los dos instrumentos más importantes para el desarrollo económico de la Sociedad. Y ello, no sólo porque es evidente que la estabilidad económica produce indudables efectos positivos en todos los campos de la vida ordinaria de los ciudadanos, sino también por el necesario

⁵³ Cada pessoa, cada imóvel, cada crédito, cada veículo, cada máquina etc.

⁵⁴ Especificamente na hipoteca, desconsiderando por ora todo o direito positivo, é claro que o que interessa ao credor hipotecário não é apenas sua capacidade de realizar ou converter em dinheiro o bem hipotecado (para que possa cobrar o que lhe é devido com o valor obtido), mas também de contar com a garantia de que esse direito não será prejudicado ou diminuído se o proprietário do bem hipotecado aliená-lo ou re-hipotecá-lo a favor de outro credor. Essa garantia é concedida por um terceiro por meio de um registro público em que constam, na mesma matrícula que identifica o imóvel e a personalidade de seu titular, a existência da hipoteca, seu âmbito ou conteúdo e a identidade de seu titular. Tal menção abrangerá, ao mesmo tempo, o credor hipotecário e terceiros. Ao credor, assegurando-lhe que nenhum outro direito vai perturbar o seu; a terceiros, informando-os de uma circunstância – o fato de o imóvel estar hipotecado – muito relevante para a adoção de suas decisões.

reconocimiento de la preeminencia del interés de los más sobre el puramente individual, para lo cual es indispensable un sistema objetivo de protección jurídica que proporcione seguridad en las transacciones.⁵⁵

Publicidade e confiança são dois valores diretamente relacionados: quanto mais publicidade, mais corresponderá a um melhor conhecimento da situação real e, conseqüentemente, maiores segurança e confiança na tomada de decisões. Fica evidente, portanto, que: a uma maior exigência de segurança jurídica deve corresponder um melhor serviço público de divulgação das condições que operam nas transações econômicas.

O mercado imobiliário não é exceção a essas considerações. O reconhecimento dos direitos subjetivos, sobre os quais se baseiam as economias pessoais, familiares e empresariais, tanto os que decorrem da propriedade estática (patrimônio) quanto os que advêm da propriedade dinâmica (trânsito legal), exige a inescusável garantia de que serão respeitados. Por essa razão, todos os Estados modernos⁵⁶, de acordo com sua cultura e possibilidades técnicas, precisam implementar e organizar um sistema de publicidade adequado que dê segurança aos bens e negócios patrimoniais e jurídicos, para alcançar um bom desenvolvimento econômico da sociedade, cujo motor será, em todo caso, o crédito garantido.

Nosso direito positivo atual não é estranho a essa apoteose da publicidade de registro. Especificamente nos últimos anos, o legislador ampliou o círculo de bens registráveis, abrindo espaço dentro deles até mesmo para coisas móveis, desde que atendam a um mínimo de identificabilidade que a própria lei indica e especifica. É o caso, por exemplo, da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis⁵⁷ e das vendas com reserva de domínio de bens móveis⁵⁸. Tanto na primeira Lei como na segunda, são atos publicáveis que, mediante menção ou registro nos cartórios, criam os efeitos desejados.

São esses aspectos da publicidade registral que se apresentam como fio condutor da dimensão socioambiental do registro público e sua função orientadora de política pública. Mais adiante, neste estudo, será apontado como os atos do registro

⁵⁵ DACAL, Manuel Figueiras. *El sistema de protección jurídica por el registro de la propiedad*. Madrid: Dijusa, 2001. p. 30.

⁵⁶ DACAL, Manuel Figueiras. *El sistema de protección jurídica por el registro de la propiedad* cit., p. 36.

⁵⁷ Artigos 22 e seguintes da Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997.

⁵⁸ Artigos 521 e seguintes da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

de imóveis, apoiados nessa publicidade, podem cumprir essa missão de tutelar o meio ambiente.

2.2 Situações jurídicas como objeto de publicidade

O objeto da publicidade de registro são as situações jurídicas, e são as circunstâncias inerentes e duradouras que afetam os imóveis. Podem ser elas edificações, plantações, estado ecológico, ônus, condições, encargos, proibições de alienação, entre tantas outras possibilidades definidas pelo ordenamento jurídico.

A obra de Antonio Pau Pedron propõe um paralelismo⁵⁹ com o estado civil das pessoas, aduzindo que, guardadas as devidas proporções – o estado civil das pessoas é matéria do Registro Civil; o estado civil dos imóveis são objeto do Registro de Propriedade –, poder-se-ia dizer que o conjunto de situações jurídicas reais configura o estatuto da propriedade imobiliária. Tal compreensão é válida para o contexto normativo brasileiro, no qual a Lei de Registros Públicos positivou os registros dos direitos civis pessoais e reais.

Interessa para a presente pesquisa esclarecer que as situações jurídicas imobiliárias são aquelas que afetam, de maneira inerente e estável, uma propriedade imóvel. Dentro do paradigma do estatuto jurídico, o registro comporta a missão de autenticar segurança a respeito do direito real pleno (propriedade) e dos direitos limitados e limitativos (demais direitos reais – sobre coisa própria, sobre coisa alheia e de garantia), além de tantas outras situações jurídicas que, mesmo com acesso ao registro, não configuram direitos reais, por não afetarem substancialmente o bem (limitações de disposição, de comunicabilidade, impostas pela administração pública, entre outras criadas por normas específicas).

Ainda que evidente a heterogeneidade das tantas situações jurídicas passíveis de registro, todas têm em comum a estabilidade e a inerência ao direito da propriedade imóvel. Justamente porque as afetam, devem ser conhecidas por todos aqueles que são ou possam vir a ser afetados por esse conjunto de situações que delineiam seu estado jurídico particular. Por esse motivo, é prevista sua inscrição no registro, que é a ferramenta técnico-legal de publicidade.

⁵⁹ PAU PEDRÓN, Antonio. *Curso de práctica registral*. Madrid: Editorial Universidad Pontificia de Comillas, 1995. p. 269.

É claro que, quando a publicidade assume as características de transcrição no que se refere à transmissão ou constituição de direitos imobiliários, e conseqüentemente se torna uma ferramenta decisiva e autossuficiente para a resolução de determinado tipo de conflito, estamos perante uma eficácia de um significado particular que a publicidade normalmente não pode, e com razão, ter.

Nesse caso, ocorre uma das hipóteses em que a ferramenta utilizada, embora pertença ao gênero processo publicitário, dele difere profundamente por ter sido escolhida pelo ordenamento jurídico para cumprir uma função que não é meramente informativa, ainda que dotada de significativos efeitos.

O legislador estabelece um regime publicitário amplo e específico⁶⁰ com presunção de veracidade para as situações jurídicas registradas, a fim de proteger os titulares de direitos e os adquirentes de boa-fé. Para alcançar o comando legal, é preciso um regime para a publicidade de situações jurídicas imobiliárias, sendo insuficiente um esquema de publicidade exclusiva para direitos reais.

2.3 A publicidade e a oponibilidade das situações jurídicas a terceiros

A noção de oponibilidade inicia-se em seu próprio campo de aplicação, qual seja, de situações jurídicas que têm como característica estrutural e intrínseca o fato de serem absolutas. Compreendem-se como absolutas aquelas que exibem sua eficácia a terceiros para que possam produzir um resultado prático.

Nem tudo, porém, que é oponível é absoluto. Veja-se que as situações jurídicas nascidas da manifestação de vontade sempre são oponíveis às partes pelo simples fato de terem sido constituídas. Quando são formatadas de maneira absoluta, a situação jurídica alcança terceiros, com interesses diferentes, mas que merecem proteção.⁶¹ O sistema jurídico corresponde à tarefa de dar a esse conflito de interesses uma solução harmônica e conciliadora, tutelando direitos, de um lado, e a segurança jurídica, de outro, sem prejuízo para qualquer um deles.

A oponibilidade atua, em princípio, em favor do titular: determina a plena eficácia contra terceiros da situação jurídica. A oponibilidade é manejada pelo titular –

⁶⁰ Lei 13.097, de 19 de janeiro de 2015: “Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações: [...]”.

⁶¹ PAU PEDRÓN, Antonio. *Curso de práctica registral* cit., p. 262.

não pelo terceiro – que invocará o negócio como sua base. Díez-Picazo⁶² define a oponibilidade como “a possibilidade de as partes se fundirem efetivamente em seu próprio negócio uma reclamação dirigida contra o terceiro”.

É exatamente a partir dessa constatação básica que deriva a tradicional distinção entre realidade jurídica substantiva e realidade jurídica aparente.⁶³

A realidade jurídica substantiva é aquela que resulta da pura aplicação das regras de direito que regulam as relações entre aqueles a quem diz respeito o fato que determinou o efeito jurídico em causa, ou, por outras palavras, a realidade substantiva é aquela que decorre da verificação da consequência jurídica estritamente associada à verificação de certo evento social.

A realidade aparente é a realidade jurídica que existe aos olhos de terceiro, ou seja, é a realidade jurídica substantiva para aquelas pessoas com relação às quais determinado evento jurídico tem repercussões. No entanto, tais repercussões não ocorrem da forma como estão substantivamente pré-ordenadas, seja por não lhes ter sido dado conhecimento (antecipado) desse evento, seja por lhes ter sido dado falso conhecimento (sobre um evento que na verdade não ocorreu). Em outra formulação, a realidade aparente é a realidade jurídica substantiva para aqueles relativamente aos quais, sem culpa, a realidade substantiva efetiva ou real é oculta.

Sem o registro, os terceiros de boa-fé não podem ser atingidos porque não se lhes pode exigir o conhecimento da situação jurídica sobre a qual não há cognoscibilidade, exceto no caso de se provar que tenham tido conhecimento do fato por outro meio.

A relação publicidade registrária e oponibilidade a terceiros é esclarecida por Leonardo Brandelli:

Assim, sem um meio eficaz de publicidade imobiliária, não se terá um efetivo direito real sobre imóvel, oponível a terceiros, uma vez que estes o desconhecem; poder-se-á chamar de direito real, mas em verdade não o será, ou não o será em sua plenitude, por encontrar sérias restrições jurídicas decorrentes da ignorância de sua existência por terceiros.⁶⁴

A realidade registral é uma espécie dentro do gênero realidade aparente. Na verdade, um meio tecnicamente mais elaborado, mas também, por outro lado,

⁶² DÍEZ-PICAZO, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*. Madrid: Cartoné, 1995. t. III, p. 253.

⁶³ GONZÁLEZ, José Alberto R. L. *A realidade registral predial para terceiros*. Lisboa: Quid Juris, 2006. p. 17.

⁶⁴ BRANDELLI, Leonardo. *Registro de imóveis: eficácia material*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 105.

especificamente instituído para dar conhecimento a terceiros acerca da verificação de certo acontecimento jurídico é justamente o registro público. Este foi erigido e é mantido pelo Estado precisamente para dar a conhecer ao público em geral a ocorrência de certos eventos a ele submetidos, para que, no caso do registro predial, cumpra-se sua principal finalidade: facultar aos interessados a possibilidade de realizar, com a necessária segurança, os negócios jurídicos relativos aos prédios registralmente descritos.

Esse aspecto também é bem resumido por Leonardo Brandelli, quando trata da publicidade registral imobiliária:

Na medida em que, sob certo ponto de vista, o direito de propriedade imobiliária (e também os demais direitos reais que dele decorrem, assim como os direitos obrigacionais com eficácia real) é um consentimento organizado, que somente pode ser alcançado mediante o consentimento de todas as pessoas potencialmente atingidas (titulares de direitos), a disposição dos referidos direitos depende da efetiva anuência prévia dessas pessoas, de modo que se faz necessária a existência de um meio de publicidade que diga quem são elas, bem como que torne seus direitos oponíveis contra todos.

Referido conhecimento (de quem são os titulares de direitos com eficácia real) e oponibilidade somente são alcançados ou com o conhecimento efetivo da existência do direito por todos os terceiros, ou mediante a existência de um meio funcional de publicidade que permita atingir um conhecimento ficto (cognoscibilidade), por conta de a informação estar à disposição de todos (cognoscível a todos), e, portanto, ser oponível *erga omnes*.⁶⁵

Fácil perceber que na sociedade atual, massificada e impessoal, com relações jurídicas complexas, a primeira hipótese não é viável, nem jurídica nem faticamente. Sem um meio eficaz de publicidade, obter as informações necessárias para a celebração do negócio jurídico que verse sobre direitos absolutos seria tarefa hercúlea, senão impossível. Os registros públicos, aos quais o registro predial se integra, são pois instrumentos concretizadores da segurança jurídica em virtude da qualidade da informação, ou seja, por causa da fidedignidade informativa, que por eles se concede ao público em geral.

2.4 Publicidade imobiliária

A publicidade imobiliária pode ser definida como o meio pelo qual se dá a conhecer ao público a situação jurídica dos bens imóveis. Dentro desse conceito

⁶⁵ BRANDELLI, Leonardo. *Registro de imóveis: eficácia material cit.*, p 107.

devemos entender a publicidade da existência do domínio, a dos demais direitos reais sobre bens imóveis (usufruto, uso e habitação, servidões, hipoteca e anticrese), bem como a da existência de outros ônus que os afetem, que não sejam direitos reais, como os embargos, e ainda a publicidade da existência de interdições que pesam sobre o proprietário de um imóvel em virtude do qual se vê privado de dele dispor (como a inibição de propriedade em geral).⁶⁶

José Maria Chico Y Ortiz mescla a noção de publicidade do registro imobiliário e segurança jurídica para concluir que o registro é o meio cujo fim é a publicidade:

La verdadera esencia del fenómeno publicitario es la de ser o un fin o un medio. La tesis finalista es la que más nos llega a convencer, de tal forma que podría concluirse que el Registro de la Propiedad es un medio técnico a través del cual se proyecta la publicidad en su función de proteger el tráfico. La publicidad es fin y el Registro es medio [...] El Registro de la Propiedad hemos dicho anteriormente que es un medio técnico perfecto para lograr publicidad de las relaciones inmobiliarias y con ello alcanzar la deseada seguridad en el tráfico jurídico.⁶⁷

O objetivo da publicidade imobiliária, em termos gerais, é oferecer ao público quaisquer circunstâncias ou eventos que possam ter, de uma forma ou de outra, alguma relevância jurídica com relação aos imóveis. Obviamente, a circunstância mais importante e mais digna de publicação é a titularidade do domínio e demais direitos que recaiam sobre os bens registrados⁶⁸. Portanto, esse é o objetivo principal do registro.⁶⁹

A necessidade dessa publicidade imobiliária e sua importância são indiscutíveis. Sabendo da existência do domínio e dos demais direitos reais que o possam afetar, bem como dos embargos que possam pesar sobre os bens e

⁶⁶ RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires*. Buenos Aires: Depalma, 1974. p. 4.

⁶⁷ CHICO Y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario* cit., p. 181.

⁶⁸ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral* cit., p. 40.

⁶⁹ No entanto, podem existir outros dados considerados dignos de verificação pública e aptos a constar do registro. É o caso, por exemplo, de nossa Lei, em que é permitido o registro de certos direitos pessoais que tenham por objeto bens imóveis (v.g., o direito de preferência nos contratos de locações de bens imóveis) e mesmo de alguns eventos que, sem afetar diretamente a condição jurídica, o *status* do imóvel pode, no entanto, ser importante em relação a seu tráfego (v.g., a inscrição de ordens judiciais ou administrativas de indisponibilidade de bens). A justificação dessa possibilidade é clara: em determinado caso pode ser tão importante para qualquer membro da comunidade saber quem é o dono de um bem, assim como saber se o proprietário pode dele dispor validamente ou não. Contudo, em última análise, o objeto ou escopo da publicidade de registro é uma matéria de política legislativa e, portanto, convencional e variável; sua determinação deve estar sujeita aos imperativos da realidade socioeconômica de cada momento.

interdições de seus titulares, todas as transações e negócios são facilitados e assegurados sobre imóveis, e, conseqüentemente, são removidos os obstáculos ou receios para a concessão de crédito, que então se torna possível, seja ele hipotecário ou comum.⁷⁰

Chama Beatrice de Vivar atenção para o fato de que:

La complejidad del mundo moderno exige garantías cada vez mayores para sus protagonistas el adquirente desea contar con una información de acerca de la titularidad del derecho que le pretende transmitir el ajenante, así como los gravámenes o limitaciones que pueden afectarlo, el acreedor hipotecario quiere saber si el inmueble ofrecido en garantía, pertenece al constituyente de la hipoteca o si existen otros gravámenes que podrían postergar los acreedores en general necesitan conocer el estado patrimonial del deudor a efectos de evitar los inconvenientes y riesgos que les acarrearía la realización por este último de actos de posición ocultos. Vemos entonces la enorme importancia jurídica y económica que adquiere la publicidad en la vida contemporánea, siendo a todas luces evidente que ella no puede estar dada tan sólo por la tradición como la consideró Vélez Sarsfield, sino a través de los registros inmobiliarios convertidos hoy en verdaderos baluartes de la seguridad del tráfico jurídico.⁷¹

Como diz Raymundo M. Salvat, “considerada desde un punto de vista general, la publicidad de los derechos reales es ante todo una en el sentido de ponerse de manifiesto con posibilidad de ser sabido por todos, o también, ya con un sentido más restringido, por quienes tengan un interés legítimo”.⁷²

No processo de formalização documental do ato ou negócio a registrar, existe uma primeira fase que cabe ao oficial autenticador, geralmente o notário público, cuja função essencial é aconselhar os outorgantes, adaptando as vontades das partes às formalidades legais necessárias à sua eficácia.

Posteriormente, ao transferir esse mesmo ato para os livros do registro de imóveis, o registro deve ser um reflexo fiel dessa vontade negocial dos interessados, dando publicidade não apenas ao que já é válido entre os outorgantes e seus herdeiros, que são alcançados pela força do acordo, mas destacando por meio de sua publicação a essência do que se impõe diante de todos, mesmo que não tenham sido parte no contrato ou não tenham conhecimento dele.

⁷⁰ VIVAR, Beatriz Areán de Díaz de. *Tutela de los derechos reales y del interés de los terceros*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979. p. 100.

⁷¹ RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires cit.*, p. 4.

⁷² SALVAT, Raymundo M. *Tratado de derecho civil argentino*. Derechos reales. 4. ed. actualizada por Argañarás. Buenos Aires: TEA, 1960. p. 455.

Por conseguinte, produz-se um registro que publicará a eficácia real dos atos e direitos, com efeitos de presunção de legitimidade e, conseqüentemente, de validade e integridade, bem como de seu efetivo conhecimento por terceiros externos. Esse ato – escritura pública –, antes de sua publicação pelo registro, somente será respeitado por quem o conheceu pois, para que exiba toda a sua eficácia real, será necessário dotá-lo de uma publicidade cadastral, que lhe atribua uma presunção de veracidade oficialmente reconhecida e legitimada, por meio da presunção de seu conhecimento por todos, para que terceiros, os quais possam ser afetados de alguma forma, não aleguem seu desconhecimento, com o qual o ato registrado será especialmente protegido⁷³.

É assim que atua a eficiência, não só meramente publicitária, mas também legal, que o registro proporcionará aos atos registrados em relação aos não registrados, o que não se trata de uma prerrogativa que a sociedade democrática moderna rejeitaria, pois a segurança é um direito, e não uma prerrogativa.

No entanto, atualmente, os registros públicos são os grandes órgãos de publicidade jurídica, de que decorrem os efeitos mais robustos de publicidade.

2.4.1 Breve histórico

Neste tópico, rememorar-se-ão sinteticamente os modos de publicidade imobiliária que a história das cidades em sua evolução nos mostra.

Na antiguidade, há notícias de variadas formas de publicidade: o anúncio do ato a ser praticado por um preegoiro público; a realização de sacrifícios com controle religioso levando a registros rudimentares; a execução do ato perante um magistrado, na presença de cinco vizinhos próximos que receberam uma moeda em memória do ato. Outrossim, tais transações eram assentadas em registros de madeira ou barro, anotando-se os ônus que pesavam sobre o imóvel com o comprovante de titularidade.⁷⁴

Esses meios de publicidade foram aplicados pelos gregos (lei local, reduzida a cada polis) e os dois primeiros mencionados também eram conhecidos pelos

⁷³ DACAL, Manuel Figueiras. *El sistema de protección jurídica por el registro de la propiedad* cit., p. 44.

⁷⁴ RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires* cit., p. 7.

egípcios.⁷⁵ O objetivo de tal publicidade era permitir ou possibilitar a oposição ao ato àqueles que julgassem ter direito. Hector Lafaille observa que as hipotecas já costumavam tomar lugar em livros especiais e o penhor passou a ser ostensivo por meio de placas colocadas nas fazendas que suportavam as cargas⁷⁶.

No direito romano, pelo menos sob Justiniano (depois da era primitiva em que solenidades como a *mancipatio* e o *in jure cessio* eram aplicadas à *res Mancipi* e a ocupação e a tradição eram reservadas à *res nec Mancipi*; e em que a inscrição era rudimentar excepcional – regime ou formalidade de insinuação de certas doações, as quais, ainda que com variações, conservaram-se durante o período de Justiniano), o meio de publicidade dos direitos reais sobre imóveis era a tradição, o que bastava para adquirir propriedade.⁷⁷

No direito germânico, a princípio, a tradição era realizada na mesma propriedade, com a celebração do contrato de cessão, e, no direito medieval, foi introduzida a investidura judicial. A transmissão era efetuada perante o tribunal por sentença proferida após o processamento de uma disputa, que primeiramente era verdadeira, contenciosa, e depois, geralmente, simulada, convertendo posteriormente aquele julgamento fictício em ato de jurisdição voluntário, em virtude do qual as partes solicitavam autorização ao magistrado para operarem a transferência pactuada, requerendo sempre a sentença judicial que a confirmasse (a transferência de bens).⁷⁸

A partir dessa decisão judicial ou investidura judicial, foram outorgados títulos justificativos, que em algumas cidades foram arquivados ou registrados em livros especiais.⁷⁹ Essas inscrições cartoriais foram aperfeiçoadas e, pela sua seriedade, certeza e vantagens práticas, adquiriram a mesma eficácia do título justificativo ou testemunho judicial. Além disso, o registro cadastral passou a ser mais do que meio de prova e publicidade da modificação de direitos, fato ou elemento constitutivo essencial de tal modificação.

A lei francesa de 1804 (Código de Napoleão) merece uma linha à parte. Nessa lei, o mero contrato, o simples consentimento (*solo consensu*), era insuficiente para transferir a propriedade e outros direitos reais. Exigia-se a real (verdadeira) tradição

⁷⁵ SALVAT, Raymundo M. *Tratado de derecho civil argentino*. Derechos reales cit., p. 456-457.

⁷⁶ LAFAILLE, Hector. *Derecho civil*. Tratado de los derechos reales. Buenos Aires: Ediar, 1945. t. V, v. III, p. 272.

⁷⁷ LAFAILLE, Hector. *Derecho civil*. Tratado de los derechos reales cit., p. 275.

⁷⁸ PAU PEDRÓN, Antonio. *Curso de práctica registral* cit., p. 269.

⁷⁹ SALVAT, Raymundo M. *Tratado de derecho civil argentino*. Derechos reales cit., p. 460.

da coisa, acompanhada, em algumas regiões, de investidura do senhor feudal, para que o direito sobre bens imóveis fosse transferido. Contudo, progressivamente, a investidura feudal desapareceu e pouco a pouco a tradição real ou verdadeira foi substituída cada vez mais por tradições simbólicas ou fingidas (entrega de chaves, anéis, bastões, títulos de propriedade, o documento de alienação, *instrumentum*, ou a pena do tabelião intervindo no ato; valendo-se também da constituição possessória, conservando a coisa alienante por alguns dias como titular precário ou usufrutuário)⁸⁰.

Essa situação foi arrematada pelos redatores do Código Napoleônico, que, eliminando a publicidade, consagraram que os bens só se transfeririam por consenso. A insegurança inerente ao princípio da transmissão apenas consensual para o comércio jurídico fez com que, em 23 de março de 1855, após a criação do Crédito Imobiliário em 1852, fosse promulgada na França a lei denominada “transcrição”, que instituiu o registro predial como meio de publicidade dos atos entre vivos, cujo âmbito se estendia aos atos constitutivos da titularidade e a seu desmembramento. Essa lei francesa de 1855 foi várias vezes modificada, depois revogada e substituída, mas conservou o regime de registro “declarativo” (registro baseado na condição de oponibilidade do título a terceiros).⁸¹

2.4.2 Sistemas de publicidade de registro

Os registros imobiliários são meios modernos que permitem conhecer a situação jurídica dos imóveis, ou seja, sua titularidade e as condições em que se encontra seu domínio. Contudo, não só sua função se limita a registrar e tornar públicos os direitos reais sobre imóveis, mas também as situações e direitos pessoais que possam afetar o estado ou a disponibilidade jurídica dos imóveis (por exemplo: inibições, promessas de venda, localizações).

Em outras palavras, os registros imobiliários tendem a fornecer publicidade autêntica com o intuito de dar segurança ao comércio legal de imóveis e também permitir o desenvolvimento de crédito.

⁸⁰ PAU PEDRÓN, Antonio. *Curso de práctica registral* cit., p. 270.

⁸¹ GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad*. Buenos Aires: Enciclopedia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970. p. 512.

De acordo com as principais características oferecidas pelos sistemas existentes, podem ser objeto de algumas classificações,⁸² sem prejuízo do fato de que os sistemas clássicos trocam certas características.

2.4.2.1 A obrigatoriedade do registro

A primeira opção enfrentada pelo legislador ao tentar regulamentar a publicidade cadastral é estabelecer a obrigatoriedade do registro dos dados registráveis ou, ao contrário, deixar à vontade do interessado a decisão de inscrever o título.

Nos sistemas que se regulam pela obrigatoriedade, o ordenamento jurídico negaria toda a validade aos atos jurídicos que não tivessem a devida publicidade mediante registro.⁸³ Consequentemente, não haveria possibilidade de negócios jurídicos imobiliários fora do Registro.

Esse sistema teórico coloca a publicidade em primeiro lugar e não está formulada em toda a sua pureza em nenhum ordenamento jurídico, embora haja alguns que se aproximam notavelmente dela, como é o caso do direito australiano. Nele, tendo sido lançado pela primeira vez no registro, não pode mais dele sair ou dele ser transferido. Algo semelhante verifica-se no direito alemão, em que qualquer ato jurídico que implique a transferência de um direito sobre um imóvel deve ser registrado no cartório para que tenha efeito. A inscrição é parte inseparável da transmissão, de modo que, se não ocorrer inscrição, não haverá transmissão⁸⁴.

Em sentido contrário, o outro sistema possível confere ao registro um caráter voluntário. O ordenamento jurídico concederá ao registro mais ou menos vantagens, de modo a torná-lo atrativo e assim garantir que a publicidade do registro tenha validade social, ou recorrerá ao sistema de penalização com multas para quem não assentar os documentos passíveis de registro.

Nesses sistemas, também teóricos, os fenômenos jurídicos relativos aos imóveis ocorrerão com toda a validade fora do cartório, ou seja, como se este não

⁸² RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires cit.*, p. 5.

⁸³ V.g., a venda de um imóvel ou a constituição de uma servidão sobre ele não teria qualquer valor jurídico ou, mais ainda, nem sequer existiria, enquanto não fosse registrado o documento que comprova a alienação ou a constituição do ônus.

⁸⁴ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral cit.*, p. 41.

existisse. Assim, a instituição cartorária limita-se a ser um mero meio para a eventual publicação de eventos que ocorram fora dela. O não registro acarretará algumas consequências, sobretudo com relação a terceiros, mas nunca a nulidade do ato não registrado.

2.4.2.2 O grau de eficácia do registro

Outra opção possível nas mãos do legislador refere-se ao grau de eficácia do meio publicitário utilizado. Nesse aspecto, há duas alternativas extremas: uma que confere o máximo de efeitos ao registro, considerando o que nele é publicado como bom e inexpugnável, e outra que produz o efeito de cobrir uma presunção de veracidade aos dados, mas admitindo prova em contrário.

No primeiro sistema, típico de regimes publicitários muito vigorosos, o registro significa a verdade absoluta em tudo o que se refere à propriedade de imóveis e seu trânsito. Dessa forma, os objetivos de proteção da segurança jurídica são plenamente resguardados. No sistema australiano, para um exemplo mais significativo, o registro é inatacável, e quem nele constar como titular de um imóvel não pode ser privado de seu domínio, ainda que sua aquisição decorra de ato jurídico nulo; prevalece, contra todas as hipóteses, o que diz o registro.⁸⁵

A alternativa mais comum não traz muitas novidades; ela dá às entradas do registro uma presunção de veracidade, mas nem sempre com a força de uma presunção absoluta e indestrutível, porém sujeita, em maior ou menor grau, à prova em contrário. De acordo com esse sistema, em qualquer de suas diversas variantes, a publicidade tem alguma eficácia, mas não tanto a ponto de tornar sem valor as normas extrarregistrais sobre constituição, transmissão e extinção de direitos.

Esta última fórmula pode ter, por sua vez, duas modalidades, conforme o maior ou menor raio de atuação que se queira conceder à publicidade cartorária.

A primeira, mais limitada, reduz-se a tornar inoponíveis a terceiros as circunstâncias que, embora tenham sido registradas ou reproduzidas no registro, não constam dele. Trata-se de uma forma de publicidade negativa com pouco alcance

⁸⁵ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral* cit., p. 45.

publicístico. Um exemplo é a lei francesa, segundo a qual atos não transcritos ou reproduzidos no registro não prejudicam terceiros.⁸⁶

Outra modalidade possível é aquela que, além da anterior, atribui ao registro uma eficácia publicitária positiva, estabelecendo a favor do registro público uma presunção de veracidade mais vigorosa.

Essa variante também admite outras duas,⁸⁷ dependendo de quem são os beneficiários da proteção. Nesse ponto, é preciso lembrar que a publicidade imobiliária é pensada com base em uma maior segurança no trânsito de mercadorias. De acordo com essa ideia, fica claro que os principais beneficiários do sistema registral devem ser aqueles que, genericamente, chamaremos de adquirentes.⁸⁸ Nesse caso, o registro funciona em sua função mais típica de proteção da aparência, ou seja, em favor daqueles que, como o comprador do exemplo, acreditam de boa-fé que aquilo que o registro publica é a verdade jurídica.

Pode acontecer, entretanto, e esta é a segunda variante, de o ordenamento julgar conveniente conceder também alguma tutela, ainda que provisória, ao titular registrado, isto é, que consta no registro como titular atual de um direito. No caso, trata-se de resguardar a situação fática – a aparência do registro em si.⁸⁹ O legislador pode conceder relevância ao simples fato de uma pessoa física constar no registro como titular de um direito, independentemente de ser correta ou não aquela referência. É o caso do direito alemão,⁹⁰ que estabelece uma presunção *iuris tantum* de que o que o registro publica, ou seja, o que está registrado, é verdadeiro.

2.4.2.3 A forma de acesso dos documentos no registro

⁸⁶ O comprador de uma fazenda, por exemplo, não pode ser obrigado a arcar com um ônus constituído sobre ela pelo vendedor (uma servidão, por exemplo), se o ato de constituição não tiver sido previamente transcrito ou refletido no Cartório.

⁸⁷ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral* cit., p. 63.

⁸⁸ *V.g.*, o direito positivo que protege o comprador de um imóvel de qualquer ação que possa ser movida contra ele com base em uma circunstância referente ao título do vendedor. Imaginemos que este, o vendedor, não seja o dono do imóvel. Se, apesar de tudo, constar no registro que o é, o comprador não poderá ser privado da propriedade, mesmo no caso de a reivindicação provir do verdadeiro proprietário.

⁸⁹ É algo semelhante ao que ocorre com a posse, que, mesmo considerada como mera situação fática, recebe proteção prévia do ordenamento jurídico por meio de liminares. Essa forma de defesa da posse não é definitiva, como já tivemos oportunidade de ver, pelo que não é apta a atribuir um senhorio inatacável ao que possui indevidamente, mas é suficiente para consolidar a situação de posse enquanto se resolve a questão.

⁹⁰ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral*. cit., p. 51.

Considerando a maneira de inserir a documentação a ele enviada nos livros de registro, os sistemas podem ser classificados em registros que seguem o sistema de transcrição e registros que observam o sistema da inscrição.⁹¹

Existe uma fórmula mais simples, típica de sistemas de registro menos exigentes e com poucas pretensões, que é reproduzir, transcrever ou copiar, sem delongas, os documentos apresentados no registro. No máximo, pode-se determinar que os dados registráveis obedecem a um formato oficial preestabelecido. No entanto, de qualquer forma, o cartório é um simples escritório de cópia ou transcrição de documentos e não há controle legal ou classificação dos documentos transcritos.⁹²

Esse sistema de transcrição foi seguido pelo Código Civil francês (1804), originalmente para doações e hipotecas, e pela lei de 23 de março de 1855 (denominada “transcrição hipotecária”) foi estendido a todos os atos constitutivos e transferíveis da propriedade e seu desmembramento.⁹³

Outra fórmula, característica dos ordenamentos jurídicos que estabelecem ampla e vigorosa proteção à publicidade de registro, é a do sistema de inscrição, na qual há muito mais rigor na admissão de títulos ou documentos apresentados para registro. Nela, desempenha papel fundamental a figura de um oficial técnico, responsável pelo cartório, cuja missão é qualificar os documentos, ou seja, emitir um juízo técnico sobre sua admissibilidade ou inadmissibilidade. Essa qualificação tende a verificar a natureza do ato refletido no documento que se pretende registrar, sua validade, a qualidade de seus outorgantes e o preenchimento dos requisitos formais exigidos por lei para o ato em causa. Uma vez que o registrador tenha constatado a legalidade do documento, ele é registrado. Caso contrário, o registro é negado para evitar que um título impuro, por assim dizer, crie uma aparência indigna de tutela.

Ricardo de Angel Yaguez aponta a finalidade última da qualificação registral, com elemento de proteção jurídica:

Esta calificación constituye una precaución elemental en orden a evitar que la protección jurídica de la apariencia registral se extralimite y se convierta en elemento creador de perturbaciones e injusticias, aunque es preciso reconocer que la función calificadora de dicho funcionario no puede ser tan eficaz y plena como sería deseable, dados los limitados medios de que dispone para adentrarse en lo más íntimo de cada acto cuya inscripción se

⁹¹ RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires cit.*, p. 6.

⁹² YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral cit.*, p. 61.

⁹³ GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad cit.*, p. 514.

solicita.⁹⁴

Esse sistema de qualificação prévia do título registrado ocorre, por exemplo, nas leis alemã e espanhola. Algumas regulamentações, como a australiana, vão além, pois o registro pressupõe a aprovação do título por uma comissão cujo estudo chega mesmo à identificação e descrição física do imóvel em causa.⁹⁵

Em outros sistemas, a própria transcrição é substituída pelo depósito no cartório de cópias do ato ou título para registrar. O sistema de cadastro é naturalmente mais prático e menos exigente, ao mesmo tempo que facilita a verificação dos registros e não aumenta seu volume, como ocorre com a transcrição. Evidentemente, este último sistema, sobretudo quando a transcrição propriamente dita é substituída pelo depósito de cópias, evita erros e omissões.⁹⁶

2.4.2.4 A forma material de reprodução dos dados de acesso ao registro

Conforme os registros estejam organizados e funcionem tendo como elemento básico o titular do direito ou a propriedade que lhe serve de objeto, classificam-se em registros denominados pessoais e reais.

Nos registros reais, a cada imóvel é atribuído um fólio especial (*folio real*) com uma característica de ordenação que servirá para designá-lo, e sobre tal fólio (ou folha, como também é chamada, ainda que constituída de vários) o domínio e todas as suas mutações e ônus ficam registrados, permitindo a leitura do fólio para apreciar rapidamente o estatuto jurídico do imóvel.

Do direito espanhol ou alemão, por exemplo, em que o registro se ordena por bens, até o francês primitivo, em que se estabelece apenas um fichero ou índice de pessoas, desde 1955, no entanto, o registro francês também possui um arquivo de propriedades que facilita o conhecimento dos dados legais relativos a cada propriedade.⁹⁷

Nos registros pessoais, os assentamentos são feitos por ordem de apresentação e a busca é realizada por meio de índices alfabéticos de acordo com o

⁹⁴ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral* cit., p. 45.

⁹⁵ GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad* cit., p. 514.

⁹⁶ GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad* cit., p. 515.

⁹⁷ YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral* cit., p. 47.

sobrenome e nome dos requerentes de registros e titulares de direitos. Alguns registros pessoais são complementados com listas baseadas em mapas e cadastros.

Os registros reais permitem fornecer informações rápidas e completas sobre o *status* legal das propriedades. Os registros reais são então superiores aos pessoais, mas na verdade o sistema de registro real também requer, para além dos índices reais, bons índices pessoais.

2.4.2.5 Registros declarativos, constitutivos e abstratos ou substantivos

Para especificar as características desses tipos de registros de domínio, é conveniente determinar primeiro qual o papel que a inscrição do registro pode cumprir: o registro só pode desempenhar o papel de condição de exigibilidade do ato registrado a terceiros (registro declarativo); pode ser elemento essencial para a constituição ou nascimento do direito real a que se refere o ato registrado (publicidade constitutiva); pode ser um fator de limpeza de títulos (publicidade de validação).⁹⁸

No primeiro caso, o ato é válido e plenamente eficaz entre os celebrantes, mas não é eficaz contra terceiros, isto é, não lhes é oponível, até que seja registrado no cartório. Significa que o nascimento do ato é operado extrarregistrado e os direitos nele contidos são registrados pré-constituídos e o registro não os valida. Esses registros em que a inscrição apenas cumpre o papel de condição de oponibilidade do ato contra terceiros são os chamados registros declarativos.

No segundo caso, o registro desempenha uma função diferente da anterior (sem prejuízo de não perder essa função). Neste, o registro cumpriu o papel de elemento essencial para a constituição ou nascimento do direito real a que se refere o ato. Consequentemente, o registro é constitutivo do direito real, e os registros que recebem esse tipo de ato são chamados de constitutivos.

Nesses casos, antes da anotação do ato não surge o direito real, logo não existem direitos reais senão pessoais, ou seja, não mais do que relações de crédito entre as partes que celebram o ato a ser registrado.

Em direito universal (para as leis que adotam o sistema de registros constitutivos), a inscrição é constitutiva do direito real quando a causa de sua mutação ou transformação deriva da vontade das partes – ato jurídico –, mas não (ou pelo

⁹⁸ GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad* cit., p. 515.

menos raramente) quando essa causa de mutação ou transformação deriva da lei, e não de um ato privado (por exemplo, o caso da sucessão *mortis causa*, em que se opera a transferência dos bens do falecido desde o momento da morte. Nessa situação, o registro não é constitutivo, uma vez que a ele não está sujeita a transmissão dos bens do falecido para o herdeiro).

No terceiro caso, a inscrição registral desempenha o importante papel de ser um fator de reorganização dos títulos, ou seja, a inscrição no cartório expurga ou valida (publicidade de convalidação) os vícios que o título possa ter.

O registro é separado da “causa”, ou seja, do contrato que deu origem à transmissão e cujos eventuais vícios não transcendem aquele (o registro). É, por exemplo, o caso do chamado *abstract act* dos comentadores alemães, segundo o qual o acordo de registro do ato (*legal act of compliance*), acrescido do registro ou entrada no registro (registro), dá plena eficácia ao direito real a que se refere a inscrição, ainda que falte a “causa” ou a origem jurídica válida do negócio desse direito.⁹⁹

Outros sistemas atribuem valor absoluto ao registro, independentemente do contrato deste. Em geral, os regimes em que o registro é fator de saneamento do título, isto é, de registro de validação, admitem variantes que podemos sintetizar da seguinte forma: sistemas do “registro público de fé” e sistemas do “registro atributivo validador”.

No primeiro caso, os direitos inscritos produzem efeitos em virtude do registro, a favor de terceiros de boa-fé, mas não a favor de quem conhece a existência de vícios não da “causa”, e sim do ato jurídico de transmissão, isto é, o registro e o contrato de registro, tomando o caso do “ato abstrato” alemão (força convalidatória relativa).

No segundo caso, ou seja, no de “registro atributivo”, o registro torna o direito efetivo de forma absoluta (força validadora absoluta).

Nos sistemas de validação, os adquirentes do domínio ou de um desmembramento dele, de quem constar como titular, estará protegido, realizam, o que se deve ao princípio da fé pública.

Os autos que adotam o registro convalidatório, principalmente quando o registro é independente da causa, “como se o cordão umbilical fosse cortado”, são usualmente denominados registros abstratos ou substantivos.

⁹⁹ GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad* cit., p. 521.

Para encerrar a abordagem sobre a classificação dos sistemas de registro, faz-se necessário referir-se, como caso especial, ao sistema Torrens Act, ou simplesmente sistema Torrens.

No sistema Torrens, caso extremo de “constitutivismo”,¹⁰⁰ o Estado garante a constituição ou a transferência de direitos reais em favor de quem consta como o “comprador” inscrito, sendo assim o “concedente” do direito, não o “vendedor”, mas o Estado por meio do registro, que em cada caso emite um novo título.

A fim de ressarcir os prejudicados por esse sistema de recuperação, que seriam os titulares dos direitos lesados por essa “readjudicação” do Estado, este assume os riscos das demandas, ou seu resultado final, em dever, a seu cargo, de indenizar aqueles que sofreram tal espécie de expropriação prevista em lei (no sistema em estudo) em homenagem à segurança no trânsito (segurança dinâmica) e à boa-fé de terceiros.

Para cumprir tal compensação, o Estado recebe prêmios ou taxas dos beneficiários do sistema, com os quais é constituído um fundo garantidor, que, se necessário, é um fundo de compensação.

2.5. A publicidade registral no Brasil

2.5.1 Características gerais

A instituição do sistema de matrícula dos imóveis (Lei 6.015/1973) significou uma mudança radical na sistemática registral brasileira, substituindo-se a publicidade pessoal (ou eclética) pela publicidade real (ou de fôlio real).

Antes, embora já existissem os Indicadores Pessoal¹⁰¹ e Real,¹⁰² efetivava-se o registro dos títulos com base na informação da pessoa, condensando-se as informações dos imóveis nesta. Agora, a partir do sistema de matrículas,¹⁰³ cada

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires cit.*, p. 10.

¹⁰¹ “Art. 180. O Livro n.º 5 – Indicador Pessoal – dividido alfabeticamente, será o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figurarem nos demais livros, fazendo-se referência aos respectivos números de ordem.”

¹⁰² “Art. 179. O Livro n.º 4 – Indicador Real – será o repositório de todos os imóveis que figurarem nos demais livros, devendo conter sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias.”

¹⁰³ A matrícula é o substrato dos atos de registro e averbação, que permitirão o pleno conhecimento da situação jurídica atual do imóvel.

imóvel é objeto de um cadastramento autônomo e individualizado – a matrícula –, a partir do qual se acompanham a história das mutações e a exata situação jurídico-real de cada imóvel.

Para Luiz Guilherme Loureiro, o “objeto da atividade de registrar é a publicidade jurídica, ou seja, uma atividade dirigida a tornar conhecido um fato, uma situação ou uma relação jurídica de modo que produzam determinados efeitos em relação a terceiros”. Trata-se de uma definição abrangente, que concerne “à publicidade em todo o campo do direito, mas que pode apresentar contornos singulares ou excepcionais, dependendo do fato ou do direito que se pretende tornar notório”.¹⁰⁴

Em geral, independentemente do serviço registral, seu principal efeito é a publicidade. Ante a presunção que advém da publicidade, é possível afirmar que o conteúdo de determinado registro público produz efeitos jurídicos materiais de prova plena e oponibilidade *erga omnes*. Isso significa que os fatos e as situações jurídicas daquele registro não poderão ser recusados sob o argumento de ignorância: presumem-se de conhecimento público.

Em sentido amplo, publicidade é a atividade dirigida a difundir e a tornar notório um acontecimento. Em sentido menos amplo, consiste na exteriorização ou divulgação de uma situação jurídica para produzir cognoscibilidade geral. Em sentido mais estrito e técnico, por publicidade devemos entender o sistema de divulgação encaminhado a fazer cognoscíveis todas as situações jurídicas para a tutela dos direitos e a segurança no tráfico.

A síntese sobre a noção de cognoscibilidade, proposta por José Maria Chico Y Ortiz, ainda que baseada no ordenamento estrangeiro, é perfeitamente aplicável:

La cognoscibilidad, cualidad de ser conocido por todos, se deriva del carácter público que ostenta el Registro (art. 221 de la LH) y de éste la presunción de que el contenido del Registro es conocido por todos. Realmente, ningún precepto existe en nuestro Derecho hipotecario (en el Registro Mercantil sí) que establezca claramente la presunción del conocimiento de los asientos registrales, pero la doctrina entiende que debe entenderse como existente, pues el ordenamiento ha establecido los presupuestos de la presunción: ha construido un Registro con la finalidad de dar conocimiento a los títulos de constitución, modificación, transmisión y extinción del dominio y los derechos reales; le ha atribuido carácter público; y permite su consulta.¹⁰⁵

¹⁰⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática* cit., p. 84.

¹⁰⁵ CHICO Y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario* cit., p. 1202.

O direito considera o interesse à cognoscibilidade ou a possibilidade de conhecer. Por conseguinte, todo mecanismo publicitário há de configurar-se logicamente como instrumento que propicia aos interessados a aquisição do conhecimento das situações e fatos publicados, possibilidade que as legislações compreendem, inclusive, como um direito subjetivo dos particulares. Em sentido estrito e do ângulo técnico-jurídico, deve-se entender por publicidade o sistema de divulgação dirigido a tornar cognoscíveis a todos determinadas situações jurídicas para a tutela dos direitos e a segurança do tráfico¹⁰⁶.

A publicidade pode ser enfocada sob três aspectos: a) como cognoscibilidade; b) como atividade; e c) como meio. No primeiro aspecto, a publicidade não significa efetivo conhecimento da situação jurídica publicada, mas sim a possibilidade de conhecer. Em outras palavras, cognoscibilidade é o conhecimento em potencial, isto é, a viabilidade de conhecer – e não o conhecimento concreto. No segundo aspecto, a publicidade é uma atividade pela qual o conhecimento do fato jurídico é colocado à disposição do público, de forma permanente, podendo ser acessível a qualquer momento. No terceiro aspecto, a publicidade é produzida com base em uma declaração específica, feita por um órgão competente.

Para Walter Ceneviva, a publicidade do registro tem tríplice função no ordenamento jurídico brasileiro:

a) de transmitir o conhecimento de informação do direito correspondente ao conteúdo do registro a terceiros interessados ou não interessados; b) de sacrifício parcial da privacidade e intimidade das pessoas, informando bens e direitos que esta possua em benefício das garantias advindas do registro; c) de servir para fins estatísticos, de interesse nacional ou fiscalização pública.¹⁰⁷

Outro efeito da publicidade jurídica é destacado por Luiz Guilherme Loureiro como a presunção de veracidade do registro, pois “a publicidade supõe o oferecimento aos interessados da verdade oficial. A lei estabelece a presunção de que aquilo que consta do registro é verdadeiro, e, se o seu teor não é verdadeiro, o interessado pode reclamar que se retifique ou anule”.¹⁰⁸

A publicidade registral tem natureza jurídica de declaração não receptícia. No caso desses assentos, ela existe ainda que em estado latente, ou seja, mesmo que

¹⁰⁶ MONTES, Angel Cristóbal. *Direito imobiliário registral* cit., p. 26.

¹⁰⁷ CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 37-38.

¹⁰⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática* cit., p. 87.

seu conteúdo nunca tenha sido externado por meio de certidão. Por outro lado, não se pode negar sua potência de ser levada ao conhecimento de terceiros.

Nesse particular, a publicidade não pode ser confundida com a publicação. A publicidade é passiva, permanecendo o conteúdo de interesse sob a guarda de determinada autoridade, e somente será levada ao conhecimento de quem provocá-la. A publicação é divulgação ativa de determinado conteúdo, de maneira indistinta e para sujeitos indeterminados.

Os registros são publicizados de modo indireto, ou seja, por meio de certidões. Significa dizer que o interessado em determinado registro não terá acesso direto a seu substrato físico,¹⁰⁹ mas poderá ter conhecimento de seu conteúdo por meio de certidões, que devem ser lavradas de forma fidedigna. Logo, somente se pode certificar conteúdo que exista formalmente nos livros e documentos oficiais, tal como neles se contém e se menciona no momento da consulta.

A publicidade do registro é a mais ampla possível, pois qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao registrador o motivo ou o interesse do pedido.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, certidões “são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontra nas repartições públicas”.¹¹⁰

As certidões podem ser lavradas em inteiro teor, reproduzindo a totalidade do assento; em resumo, constarão os principais elementos do registro; e em relatório, conforme quesitos apresentados pelo interessado, que serão respondidos, desde que pertinentes e limitados aos fatos e informações constantes do assento.

Carla Watanabe bem esclarece sobre os limites e alcances dessa publicidade, dizendo que, por meio da certidão do imóvel, é possível ter acesso às informações acerca da situação do bem, e que cada “Registro de Imóveis possui uma circunscrição onde estão localizados os imóveis de sua atribuição territorial”. Ademais, essa característica de territorialidade “é predefinida pela lei e confere ao serviço registral imobiliário importância inarredável, pois ele é capaz de manter informações seguras e precisas sobre todos os imóveis compreendidos em determinado território”.¹¹¹

¹⁰⁹ Os assentos do Registro Civil das Pessoas Naturais são todos feitos em folhas de papel.

¹¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* cit., p. 351.

¹¹¹ WATANABE, Carla *et al.* *Direito administrativo*. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 159.

Independentemente do tipo de certidão requerida, não poderá faltar elemento essencial que conste do assento. A publicidade deve ser fidedigna ao conteúdo do assento, jamais podendo omitir fatos que modificaram seu conteúdo, ainda que assim seja expressamente requerido pelo interessado.

Na lavratura da certidão, o depositário do assento deve agir com a máxima acuidade e técnica jurídica, não permitindo que deixem de constar elementos essenciais. Deve incluir, ainda, as informações que julgue importantes e que, de alguma forma, influenciam a situação jurídica publicada, não podendo faltar, de modo algum, qualquer alteração posterior ao ato certificado.

Ao oficial de Registro de Imóveis compete a prática de atos de inscrição cuja finalidade é publicizar a situação jurídico-real/obligacional dos bens imóveis. A publicidade inerente a seus atos permite a segurança do tráfico jurídico.

O Registro de Imóveis pode, conforme se verá adiante, tornar-se um instrumento de proteção ao meio ambiente, valendo-se de sua estrutura como garantia de respeito e até de reparação ao meio ambiente, fomentando o desenvolvimento sustentável:

O Registro de Imóveis brasileiro, como é cediço, confere a seus atos publicidades distintas, quer para a averbação, quer para o registro em sentido estrito. Para não adentrarmos em espécies de publicidade que não utilizaremos no presente trabalho, restringiremos o estudo apenas à publicidade-notícia.

A publicidade utilizada no direito ambiental é a publicidade-notícia que apresenta pouca eficácia perante terceiros, não apresentando qualquer efeito sobre a eficácia do fato registrado. O legislador conferiu ao Registro de Imóveis, na grande maioria das vezes, em matéria ambiental, o reforço de uma publicidade já criada ou definida em outros meios como a Reserva Florestal Legal, áreas contaminadas e área de proteção e recuperação de mananciais.

Muitas restrições administrativas, agora definidas como espaços territoriais especialmente protegidos, já possuem publicidade decorrente da própria lei que as constituiu, porém, para a segurança jurídica e cumprimento de obrigações decorrentes da limitação, seria aconselhável não se confiar somente na publicidade legal, mas também na publicidade imobiliária, para dar conhecimento e vincular definitivamente futuros adquirentes.¹¹²

A publicidade do Registro de Imóveis pode, também, apresentar-se como ferramenta eficaz para a tutela jurídica do ciclo urbano da água, tornando cognoscíveis informações a respeito de imóveis que atendam requisitos mínimos de saneamento básico, o bom uso da água e até a contaminação do solo e lençóis freáticos.

¹¹² MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da reserva florestal legal. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 37, n. 77, p. 37, jul./dez. 2014.

2.5.2 A publicidade inerente aos atos praticados pelo registrador de imóveis

Sobre a publicidade do Registro de Imóveis vale transcrever a sempre precisa lição de Luiz Guilherme Loureiro:

A publicidade registral pode ser definida como a garantia dos direitos reais inscritos e, tal como estão inscritos, da pessoa que consta como titular registral; e ainda como garantia da tutela dos interesses daqueles que, confiando nas informações constantes do Registro, realizam negócios jurídicos imobiliários. A publicidade registral, assim, é uma presunção de veracidade e integridade do registro para todo aquele que confia no registro e inscreve o título de aquisição do imóvel. Por publicidade registral se entende a publicidade jurídica que é obtida por meio da inscrição de um título específico em um órgão específico denominado Registro.¹¹³

A publicidade do registro é material ou substantiva, pautada pela competência territorial do registrador. Ante essas características, produz efeitos perante terceiros estranhos ao conteúdo do registro, que não poderão alegar desconhecimento ou ignorância como justificativa para afastar eventual prioridade.

A oponibilidade contra terceiros, como visto, advém da publicidade. Impende esclarecer que esse efeito da publicidade decorre da possibilidade de se efetuar a consulta ao registro, e não de sua obrigatoriedade. Em verdade, não há previsão legal de obrigatoriedade para existência do direito, e sim sua oponibilidade em face da possibilidade de seu livre conhecimento. Isso se dá em razão de a lei considerar pública a informação cujo teor é tornado acessível a todos.

As atribuições do registrador de imóveis vêm expressamente previstas em lei. Ele é o responsável por dar publicidade às relações jurídicas que envolvem os imóveis, assim como suas modificações.

Outro aspecto pertinente da publicidade registral é a possibilidade de seu conhecimento de maneira ampla e irrestrita por qualquer pessoa.

As informações constantes dos assentos do Registro de Imóveis são levadas ao conhecimento público por meio de certidões. A exemplo das demais atribuições, a publicidade se dará de maneira indireta, ou seja, não é franqueado ao interessado o acesso direto ao assento, mas sim o conhecimento dos termos do assento por meio de certidões.

A obtenção da certidão pelo interessado não depende de qualquer exposição

¹¹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática* cit., p. 510.

de motivos ao depositário do assento de interesse.

A publicidade da atribuição de Registro de Imóveis tem por objeto, por via de regra, situações jurídicas de natureza real, implicando a constituição do direito de propriedade e demais direitos reais imobiliários: a inscrição é condição de existência.

No entanto, situações obrigacionais podem ser publicizadas pelo Registro de Imóveis, nas situações em que a lei admite a oponibilidade desses direitos contra terceiros.

Limitações administrativas que importem algum tipo de limitação do direito de propriedade imobiliária também serão objeto de publicidade pelo Registro de Imóveis.

Entre os efeitos da publicidade dinâmica de um assento registral imobiliário verifica-se uma proteção daquele que tem interesse em transacionar um direito inscrito com seu titular. O foco maior da proteção é o adquirente, ou aquele que pretende encontrar no direito inscrito lastro real para garantir determinada obrigação.

Em tais circunstâncias, a publicidade registral traduz-se na confiança de seu conteúdo. Aquele que toma conhecimento do direito inscrito, partindo de uma premissa de ser esse direito autêntico, encontrará a segurança mínima desejada para a realização do negócio. Poderá adquirir o referido bem, ou aceitá-lo em garantia, sem correr o risco de que seu direito seja molestado por direito contraditório precedente, com prioridade.

José Maria Chico Y Ortiz sintetiza sobre o tênue equilíbrio que se deve buscar entre a publicidade estática e a dinâmica:

[...] la posible colisión entre justicia y seguridad jurídica, que parece plantearse cuando se argumenta que la publicidad registral está al servicio de la seguridad del tráfico y puede lograrse a costa de la seguridad de derechos, no es tal, porque el Registro de la Propiedad concede protección tanto a la seguridad de los derechos como a la del tráfico jurídico, conciliando la tutela de ambas situaciones. Por otra parte, la protección del tráfico jurídico en la medida que actúa, incluso sacrificando el derecho de un titular extrarregistral, resulta ser la solución más justa para resolver la colisión de intereses que se plantee.¹¹⁴

Esse efeito da publicidade registral implica verdadeira função econômica e social. Enquanto incute no receptor do conteúdo registral a segurança mínima necessária da existência e prioridade do direito, implica o barateamento do preço, que, de forma clara, é inversamente proporcional ao risco do negócio.¹¹⁵

¹¹⁴ CHICO Y ORTIZ, José María. *Estudios sobre derecho hipotecario* cit., p. 182-183.

¹¹⁵ O registro de imóveis fornece aos empreendedores em potencial as informações necessárias, contribuindo poderosamente para a segurança dos negócios imobiliários, publicizando fidedignamente,

Em verdade, trata-se de mais um dos efeitos da segurança jurídica afeta às atividades de registro. O mister é realizado, assim, por profissional do direito submetido a concurso público de provas e títulos, e só pode admitir ingresso ao fôlio real dos títulos que atendam às exigências legais.

Milita em favor do registro a presunção de veracidade de seu conteúdo, ou seja, aquele que toma conhecimento de determinado direito inscrito deve presumi-lo verdadeiro, autêntico.

Sem embargo, o registro não garante, por si só, a validade do direito real ou situação jurídica inscrita. Em nosso sistema, o registro é despertado pelo título, em verdadeira relação causal. Isso significa que não há abstração do título causal no tocante ao registro, ou seja, a nulidade do título implica a nulidade do registro.

2.5.3 O princípio da concentração de atos da matrícula imobiliária

A Lei 13.097/2015 foi promulgada no dia 20 de janeiro de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória 656/2014. Entre outros assuntos, a norma trouxe importantes mudanças para a segurança jurídica nas transações imobiliárias.

Em seus artigos 54 e seguintes, conforme visto anteriormente, a lei versa sobre o que a doutrina já defendia com o nome de princípio da concentração de dados nas matrículas dos imóveis.

Historicamente, os direitos reais imobiliários no Brasil sempre foram cercados de alguma insegurança, ante a incerteza gerada pela ausência de um repositório único de informações a respeito da situação física e jurídica do imóvel e de seus proprietários.

Afigura-se que a intenção do legislador foi estabelecer que todas as informações atinentes aos direitos reais imobiliários, assim como aquelas que possam produzir algum efeito com relação aos imóveis ou seus titulares, como obrigações ambientais, fossem finalmente disponibilizadas em um único local: a matrícula do imóvel.

Desnecessário dizer o sem-número de vantagens alcançadas com a dita mudança. A nova normatização certamente contribuirá decisivamente para o aumento da segurança jurídica dos negócios, assim como para sua desburocratização,

de forma fácil e segura, o estado atual da situação jurídica do imóvel.

reduzindo seus custos operacionais e tornando-os mais céleres.

Conforme João Pedro Lamana Paiva,

[...] o princípio da concentração das informações estabelece que nenhum ato ou fato jurídico referente à situação jurídica de um imóvel ou às mudanças subjetivas que ele possa vir a sofrer podem ficar alheios ao registro na matrícula do imóvel. Desta forma, a matrícula, sendo completa, dispensará outras diligências por parte de quem tenha interesse nas informações acerca do bem.¹¹⁶

Para Francisco José Rezende dos Santos, com o princípio da concentração, “[...] os fatos que possam produzir efeitos no imóvel, no registro ou nos seus proprietários, devem ser lançados na matrícula, sob pena de não serem considerados pelo mundo jurídico”.¹¹⁷

No mesmo sentido, Marcelo Rezende Campos Marinho Couto aduz que “todas as ocorrências relevantes ao imóvel, ou aos titulares dos direitos reais, devem ser lançados na matrícula, como forma de possibilitar a publicidade ampla e garantir interesses de terceiros”.¹¹⁸

A Lei 13.097/2015 positivou o princípio da concentração das informações, visando proporcionar maior segurança jurídica nas relações que envolvem os bens imóveis. Com as alterações introduzidas, eventuais interessados ficam dispensados do ônus de buscar informações nos distribuidores judiciais, bastando-lhes consulta à matrícula do imóvel.

Parte da doutrina vem interpretando que, caso não haja confirmação dessas circunstâncias no Registro de Imóveis, o negócio jurídico será eficaz, independentemente de possíveis prejuízos que as circunstâncias possam causar a ele, como nos lembra Kern.¹¹⁹

É mais um avanço constatado no âmbito do Registro de Imóveis, que poderá ser amplamente aproveitado no controle do atendimento da função socioambiental.

¹¹⁶ PAIVA, João Pedro Lamana. Princípio da concentração. *Boletim do IRIB em Revista*, São Paulo, n. 350, p. 138, set. 2014.

¹¹⁷ SANTOS, Francisco José Rezende dos. O princípio da concentração no registro de imóveis. *IRIB*, 2011. Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-principio-da-concentracao-no-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16 jun. 2017.

¹¹⁸ COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. Princípio da concentração na matrícula – MP 656/2014. *Serjus Anoreg/MG*, 2014. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=2742&ct=37. Acesso em: 29 jun. 2022.

¹¹⁹ KERN, Marinho Dembinski. A Lei 13.097 adotou o princípio da fé pública registral? *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 38, n. 78, p. 15-58, jan./jun. 2015.

No direito estrangeiro também vem ocorrendo essa ampliação do objeto da publicidade registral, conforme observado por José Maria Chico Y Ortiz:

El Registro ampliaba su función a medida que las leyes modificaban su contenido y la sociedad alteraba los valores que presidían el ejercicio de los derechos. Pues bien, desde la época en que fueron escritas las palabras de La Rica, han seguido cambiando las leyes que han definido el marco en que desarrolla su eficacia el Registro, se han multiplicado las normas que colateralmente influyen en él y se ha incidido, aun más, en las finalidades sociales que deben cumplir todas las instituciones. La Constitución, por ejemplo, ha elevado la función social de la propiedad a principio legitimador de su existencia y de acuerdo con ello el Registro, si ha de ser constitucional, ha de velar por esta función social de la propiedad y no limitarse únicamente a asegurar el tráfico jurídico inmobiliario en sus más estrechos límites. Esta ampliación de fines supone también, a mi juicio, una ampliación de la legitimidad para su conocimiento, una nueva manera de entender la publicidad que supere la posición tradicional y reduccionista a la finalidad de los intereses meramente económicos y entender la legitimidad del interés con mayor extensión de aquella que podría obtenerse de la lectura aislada de los textos normativos.¹²⁰

A ponderação trazida por Marcelo Augusto de Melo é pertinente ao apontar que a possibilidade de inscrição no Registro de Imóveis destina-se aos casos

[...] em que a publicidade é necessária, especialmente em situações que possam trazer alguma limitação ou restrição ao direito de propriedade. Nesse propósito, questões ligadas ao meio ambiente se enquadram perfeitamente, pois além de ordem pública estão protegidas pela CF. O princípio da publicidade ambiental também corrobora a possibilidade de o Registro de Imóveis averbar determinadas informações. Foi esse princípio que trouxe ao Registro de Imóveis a possibilidade de averbação da reserva legal para imóveis rurais e do ato definitivo de tombamento de bens imóveis.¹²¹

Sobre a conexão dessa publicidade com as informações ambientais, vale transcrever parte do estudo de Carla Watanabe: “Com as informações ambientais devidamente registradas e atualizadas na matrícula do imóvel garante-se a segurança jurídica às relações negociais, proporcionando conhecimento da situação do imóvel para eventuais futuros adquirentes ou credores”. Assim, estes “poderão tomar ciência de todas as limitações do direito de propriedade impostas pela legislação ambiental, o estado de preservação e a possível necessidade de recuperação”.¹²²

Notadamente, a possibilidade não pode ser tomada como uma porta escancarada no Registro de Imóveis, fazendo-se inscrever na matrícula qualquer

¹²⁰ CHICO Y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario* cit., p. 184.

¹²¹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da reserva florestal legal cit., p. 215.

¹²² WATANABE, Carla *et al.* *Direito administrativo* cit., p. 159.

informação a ele relacionada. As situações jurídicas que constarem no registro do imóvel devem atender alguma utilidade.

Deve-se evitar a inscrição desenfreada de situações jurídicas estranhas ao imóvel em sua matrícula. Se a informação não guarda qualquer relação com o imóvel, ela servirá apenas para poluir e dificultar a compreensão daquelas que são realmente relevantes. Além disso, podem desnecessariamente dificultar o tráfego da propriedade, o que certamente não pode encontrar guarida no Registro de Imóveis.

2.5.4 As diferenças ontológicas entre cadastros e registros

No que se refere ao meio ambiente e ao Registro de Imóveis, impende ter clareza sobre a diferenciação entre esses dois institutos: cadastro e registro.

As diferenças são bem captadas por Luiz Guilherme Loureiro, citando Chico y Ortiz, como localizadas em suas finalidades e efeitos jurídicos, em vez de em sua disciplina. O registro jurídico tem como fim, especialmente, “garantir plena segurança ao tráfico jurídico/econômico”, enquanto o Registro administrativo compila informações que auxiliam na implementação de programas úteis para o Estado/sociedade. Os cadastros reúnem dados a respeito do território em questão para fins diversos e, ao contrário dos Registros, seus fatos não produzem efeitos jurídicos – não modificam os direitos.¹²³

Em suma, o registro jurídico tem por finalidade garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Não pode ser objetivo do registro a mera colheita de informações, sem qualificação jurídica.

José Maria Chico Y Ortiz, pautado pelos efeitos do conteúdo registral, pontua sua diferença dos cadastros – “registros administrativos”:

Pues bien, el principio de publicidad inviste de certeza a las declaraciones registrales que por su virtud se presumen exactas, aun en el supuesto de que dicho contenido registral pueda ser solamente una simple apariencia, vacía de contenido por no reflejar plenamente una realidad jurídica. El principio de publicidad da preferencia al contenido registral, siendo sus manifestaciones superiores a la de la realidad jurídica. En estos casos la publicidad registral crea una apariencia formal que es mantenida en la doble vertiente de la legitimación y la fe pública, efecto éste que no se da en los llamados Registros administrativos.¹²⁴

¹²³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática* cit., p. 512.

¹²⁴ CHICO Y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario* cit., p. 186.

O cadastro administrativo tem função diametralmente oposta, prestando-se exclusivamente a colher dados e organizá-los de maneira a levar ao conhecimento público não pela publicidade, mas por notícia. Não há qualquer preocupação com a juridicidade de seu conteúdo, e sim mera comprovação de fato ou relação de inscritos, sem juízo.

No direito ambiental, a vinculação entre cadastro e registro torna-se ainda mais íntima, o que decorre do fato de as informações ambientais estarem dispersas nos cadastros dos mais variados órgãos da Administração das três esferas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Ademais, a informação cadastral muitas vezes transcende o cadastro e chega ao registro na medida em que modifica significativamente os direitos de propriedade, restringindo-o drasticamente em alguns casos.

A publicidade registral deve ter compreensão diversa da publicidade cadastral. A primeira serve para emprestar efeitos ao conteúdo do assento e, exatamente por essa razão, só diz respeito a atos e fatos jurídicos praticados pelo crivo da autenticidade. A publicidade cadastral é instrumento de informação cujo conteúdo é despido de juridicidade, ou seja, é a mera compilação de informações relevantes para o estabelecimento de programas político-administrativos de interesse do Estado ou da sociedade.

Não obstante essas diferenças, as informações cadastrais devem ser aproveitadas pelo Registro de Imóveis, conforme observado por Francisco de Asís Palacios Criado, Marcelo Augusto Santana de Melo e Sérgio Jacomino:

O Código Florestal de 2012 (Lei 12.561) criou o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no entanto não conferiu a publicidade necessária para que a informação ambiental fosse disponibilizada para se facilitar a fiscalização por qualquer pessoa do povo e autoridade ambiental. O Registro de Imóveis opera como um espelho jurídico das informações ambientais e urbanísticas, sendo que pela flagrante diferença entre cadastro e registro, não deve controlar aspectos inerentes ao cadastro, mas somente reforçar a sua publicidade. Somente a publicidade ambiental potencializada no Registro de Imóveis garante a publicidade constitucional das informações ambientais, porque somente a estrutura registral possui os instrumentos necessários para se chegar à informação como índices para as buscas, facilidade de acesso físico e virtual.¹²⁵

Logo, o Registro de Imóveis auxilia a publicidade ambiental por meio de

¹²⁵ CRIADO, Francisco de Asís Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio. *Registro de imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 135.

convênios com outros órgãos administrativos, colaborando para impedir o aumento de danos ambientais e alertando a população para os fatos relacionados ao assunto.

3 – NOTÍCIAS SOCIOAMBIENTAIS NAS MATRÍCULAS DOS IMÓVEIS

3.1 Os reflexos da constitucionalização do direito privado

Os novos princípios introduzidos pela Constituição de 1988 acerca do direito privado foram reflexos do desenvolvimento social experimentado pela sociedade brasileira. Ainda que atrasada em relação aos polos que experimentavam maior pujança econômica e social, é inegável que a ordem então vigente, constituída no âmbito da ditadura militar, não mais era capaz de atender a dinâmica das novas relações que surgiam.

Entre as várias mudanças de paradigmas merece destaque o fenômeno da constitucionalização do direito privado.

Esse movimento vem sendo observado e estudado no Brasil. Ingo Wolfgang Sarlet bem pontua que o fim de duas décadas de regime militar no Brasil e a subsequente promulgação da Constituição de 1988 fizeram que direitos e sua presença no texto constitucional fossem “levados a sério” como núcleo e ponto de partida do direito. O direito privado passou a basear-se, nos moldes da Constituição, em um direito civil-constitucional.¹²⁶

Partindo de tal premissa, a primeira indagação que se deve fazer é sobre a maneira como tal fenômeno se desenvolve. O aprofundamento desse conhecimento é fundamental para a delimitação do campo de estudo.

Para Luís Roberto Barroso, a constitucionalização do direito privado se dá mediante

[...] o efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa por todo o sistema jurídico, de maneira que os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional.¹²⁷

Trata-se, portanto, da irradiação de valores eminentemente constitucionais

¹²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 2, jul./set. 2012. Disponível em: <http://civilistica.com/neoconstitucionalismo>. Acesso em: 19 set. 2017.

¹²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 2, 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito/2>. Acesso em: 19 set. 2017.

para o âmbito das relações privadas.

Essa interferência ocorrerá inicialmente no âmbito da produção das normas jurídicas, como valor a ser observado pelo legislador. Posteriormente, também pautará o controle de constitucionalidade, a ser processado pelo órgão eleito pela Constituição.

Uma segunda característica do fenômeno é o deslocamento da normatização dos institutos próprios do direito privado, conforme observado por Francisco Amaral; em vez de permanecerem no Código Civil, valores inerentes ao ordenamento jurídico, de maneira geral, passam a estar presentes na Constituição. Esta, organizando os princípios básicos do direito, estabelece “os direitos e deveres do cidadão e organiza a estrutura político-administrativa do Estado”.¹²⁸

Nesse diapasão, os valores constitucionais passam a exercer direta influência em todas as relações jurídicas, inclusive nas de cunho patrimonial. Tornam-se verdadeiras fontes normativas imediatas, produzindo seus efeitos nas relações jurídicas, independentemente da norma infraconstitucional.

Reflexo dessa nova circunstância é que a ordem civil então vigente – da mais ampla liberdade de atuação dos particulares no âmbito do direito privado – passa por uma releitura constitucional, em um verdadeiro processo de redimensionamento.

Ante tantas e profundas transformações, o principal objeto de tutela pela norma jurídica deixa de ser a propriedade em si mesma – valor tipicamente burguês, sendo consagrado o império da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social como princípios fundamentais da Constituição Federal, que passa a sujeitar o exercício de qualquer situação jurídica subjetiva, sobretudo das situações subjetivas patrimoniais.¹²⁹

Delimitando o alcance do fenômeno ao presente estudo, vale a lição da Ministra Cármen Lúcia, que trata a situação de maneira suficientemente específica, dispondo que:

[...] ao recepcionar-se na Constituição Federal temas que compreendiam, na dicotomia, o estatuto privado, provocou-se transformações fundamentais do sistema do Direito Civil clássico: na propriedade (não mais vista como um direito individual, de característica absoluta, mas pluralizada e vinculada à sua função social).¹³⁰

¹²⁸ AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 52.

¹²⁹ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 54.

¹³⁰ RAMOS, Cármen Lúcia Silveira. *A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem*

Não se está a sustentar que o direito de propriedade deixou de receber proteção de princípios constitucionais, o que colocaria em xeque o próprio sistema capitalista e a sociedade de consumo, e sim que esse direito deixa de ser tutelado apenas visando os interesses de seu titular.

3.2 A função socioambiental da propriedade

Na esteira do fenômeno da constitucionalização do direito privado, a evolução do conceito de propriedade foi deveras sensível. Também partindo de uma perspectiva individualista, calcada única e exclusivamente nos interesses de seu titular, assumiu um contorno novo, evidenciando a necessidade de atender mais às demandas da coletividade e impor a seu titular restrições ou limites. *A partir de então, direito de propriedade assume uma nova faceta, agora considerando outros princípios constitucionais.*

Em verdade, o atendimento dos comandos constitucionais deve ser compreendido como “bem mais uma maneira ou modalidade de sujeição do bem a uma finalidade que transcenda as fronteiras de seu próprio titular e tenha um sentido coerente para a coletividade”.¹³¹

As inovações decorrentes da constitucionalização do direito de propriedade foram tão profundas que a própria definição do instituto parece ter sido alterada.

Leonardo Brandelli, ao tratar do direito de propriedade, com a precisão que lhe é peculiar, aduz que hodiernamente trata-se de um direito relativo: o proprietário encontra limitações ao que pode ser feito diante do interesse de outrem. Suas ações devem estar de acordo com os valores de sua sociedade, impostos pela dignidade humana, para que os fins de seus atos sirva a obrigações coletivas.¹³²

O lapso temporal transcorrido após a promulgação da Constituição permitiu ao Código Civil, no que toca ao livro do Direito das Coisas, uma boa adequação à nova ordem estabelecida. A exposição de motivos menciona expressamente ser imperativo de ordem social e econômica uma adequação ao novo conceito

fronteiras. In: FACHIN, Luiz Edson (org.). *Repensando fundamentos do direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 10.

¹³¹ VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *O meio ambiente e o registro de imóveis*. Coordenação Marcelo Augusto Santana de Melo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 157.

¹³² BRANDELLI, Leonardo (coord.). *Direito civil e registro de imóveis*. São Paulo: Método, 2007. p. 198.

constitucional de propriedade e da função que a esta se atribui na sociedade hodierna.

Nesse diapasão, o parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Código Civil de 2002,¹³³ sob forte influência da Carta Maior, introduziu na legislação civil infraconstitucional regra inovadora e moderna, cotejando o clássico direito de propriedade ao atendimento de sua função social e ambiental.

Flávio Tartuce vê que a norma civil, no dispositivo em comento, “passa a consagrar expressamente a função social em um sentido de finalidade, como princípio orientador da propriedade”. Ademais, ela constitui “a principal limitação a esse direito, como reconhecem doutrina e jurisprudência, no caso da última pelos inúmeros julgados”.¹³⁴

Como bem observado, o dispositivo em questão consagrou a evolução jurídica experimentada pelo conceito de propriedade, que já encontrava limitações constitucionais.

Essa nova ótica encontra eco na lição de Frederico Henrique Viegas de Lima, pois a função econômica da propriedade toma novas dimensões na medida em que esta deixa de exercer sua noção multissecular. Agora, [ela] torna-se uma “maneira ou modalidade de sujeição do bem” a um objetivo que vá além da presença de seu titular e que impacte coerentemente a coletividade.¹³⁵

Para Sílvio de Salvo Venosa, a relevância do tema se traduz em sujeições ao poder público, na medida em que

[...] o Estado não pode omitir-se no ordenamento sociológico da propriedade. Deve fornecer instrumentos eficazes para o proprietário defender o que é seu e que é utilizado em seu proveito, de sua família e de seu grupo social. Deve, por outro lado, criar instrumentos legais eficazes e justos para tornar todo e qualquer bem produtivo e útil.¹³⁶

É evidente, portanto, o fortalecimento da doutrina que visualiza nos princípios e garantias fundamentais verdadeiras restrições ao direito de propriedade.

São verdadeiras externalidades positivas, na medida em que ensejam

¹³³ “§ 1.º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

¹³⁴ TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 131.

¹³⁵ VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *O meio ambiente e o registro de imóveis* cit., p. 220.

¹³⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 174.

obrigações e custos aos titulares do direito, e os benefícios desses serviços recaem sobre a coletividade, que deles usufruirá sem qualquer compensação.¹³⁷

Entre as várias limitações impostas ao direito de propriedade, pela sua leitura constitucional, ao presente estudo interessam principalmente aquelas pautadas pela necessidade de seu atendimento a uma função socioambiental.

Ao tratar das implicações da função social da propriedade, Carlos Alberto Dabus Maluf aduz que, hodiernamente, a socialização da propriedade que se guia pelas máximas da utilidade social e proteção ao bem comum contrapõe-se ao absolutismo de direito, presente em atributos como o *ius utendi et abutendi*.¹³⁸

A lição de Paulo Lôbo é precisa ao pontuar o exato âmbito de ação das normas constitucionais, asseverando que sua interpretação

[...] não pode levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. Na situação concreta, não há função social quando, para maximização dos fins econômicos o titular do imóvel urbano não atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2.º) ou o titular do imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, ou não utiliza os recursos naturais disponíveis, ou não preserva o meio ambiente.¹³⁹

Notadamente, os recursos ambientais são finitos, sendo inadmissível que as atividades econômicas se desenvolvam alheias a essa realidade. Devem-se harmonizar o desenvolvimento econômico e a exploração da propriedade com a preservação do meio ambiente.

Não nos parece que a produção legislativa infraconstitucional tenha sido omissa nesse particular, ou seja, não se limitou a determinar que fosse dada uma função social à propriedade, mas também impôs aos titulares de domínio a obrigatoriedade de atendimento ao artigo 225 da Constituição Federal.¹⁴⁰ É a chamada *função socioambiental* da propriedade.

Veja-se que o referido dispositivo constitucional tutela um bem difuso,

¹³⁷ TRENTINI, Flávia; AGUIAR, Carolina da Costa de. Externalidades positivas e custos dos espaços protegidos em áreas de produção sucroenergética. *Revista da Associação Mineira de Direito e Economia*, v. 7, p. 136, 2012.

¹³⁸ MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 73-74.

¹³⁹ LÔBO, Paulo. *Direito civil*. Coisas. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 113-114.

¹⁴⁰ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

inclusive para as futuras gerações. Trata-se do princípio da solidariedade intergeracional, cujo escopo é assegurar a solidariedade da presente geração em relação às futuras, para que também estas possam usufruir, de forma saudável, dos recursos naturais. Em sede infraconstitucional, o princípio está expressamente previsto no inciso I¹⁴¹ do artigo 1.º-A da Lei 12.651/2012.

A preocupação com o direito das próximas gerações trouxe novas implicações na responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente, principalmente a de cumprir com as expectativas das gerações que virão. Nesse sentido, há um eco na própria Constituição (art. 225, *caput*), não obstante, nos trâmites de instrumentos jurídicos, tratar-se de uma novidade. Barroso ainda adverte que isso não significa “relegar os postulados da juridicidade estatal”.¹⁴²

Em arremate, oportuna a lição de Tartuce aduzindo que “essa preocupação do legislador é mais do que justificada diante dos sérios problemas ambientais que vem enfrentando o Planeta Terra, particularmente aqueles decorrentes do aquecimento global”. O autor continua ensinando: “Cabe à presente e também às futuras gerações mudar o histórico de desrespeito ao meio ambiente. Essa preocupação deve atingir tanto os entes públicos quanto os privados, uma vez que o *Bem Ambiental* é um bem de todos, um bem difuso”.¹⁴³

Outra característica do princípio da função socioambiental da propriedade é que, diferentemente das demais restrições estabelecidas ao direito de propriedade, ela não se limita à imposição de um não fazer ao titular do domínio. Vai além, ditando-lhe verdadeiros comportamentos positivos, para que concretamente a propriedade seja adequada à preservação do meio ambiente. Trata-se, portanto, de um alto grau de intervenção na esfera jurídica do titular do domínio, e essa é a razão de existir alguma resistência doutrinária em reconhecer a sujeição dos direitos privados aos direitos e garantias da chamada terceira geração.

Sem embargo de outros posicionamentos, parece-nos que o atendimento da função socioambiental da propriedade poderá, sim, implicar obrigações positivas pelo seu titular.

¹⁴¹ “I – afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem-estar das gerações presentes e futuras.”

¹⁴² BARROSO, Lucas Abreu. Novas fronteiras da obrigação de indenizar. In: DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueirêdo (coord.). *Questões controvertidas no novo Código Civil*. São Paulo: Método, 2006. v. 5, p. 365.

¹⁴³ TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas cit.*, p. 134.

Tome-se o princípio típico da matéria ambiental – do poluidor-pagador –, segundo o qual a responsabilidade pelos danos ambientais será imputada àquele que obteve algum possível benefício.

O dever de indenização denota evidente implicação patrimonial.

Ainda que transferido o bem onde se consumou o dano ambiental, o novo proprietário será responsável pelo cumprimento da obrigação, independentemente de ter ou não conhecimento do fato ou de ter expressamente assumido a responsabilidade por ele.

A tutela desse bem jurídico tão caro, forte nos princípios constitucionais aos quais está sujeito, fez com que ele recebesse um tratamento próprio no âmbito da responsabilidade civil.

Para afastar a possibilidade de impunidade nos casos de malversação da propriedade, quando descumprida sua função socioambiental, a obrigação pela recuperação ambiental será de natureza *propter rem*. Portanto, ainda que não tenha sido o causador do dano ambiental, o atual proprietário do imóvel será o responsável pela sua reparação. Essa é a única exegese possível do artigo 2.º, § 2.º, da Lei 12.651/2012.¹⁴⁴

Além disso, o causador do dano ambiental será responsabilizado a indenizar os danos causados, independentemente de culpa.¹⁴⁵ Modalidade, portanto, de responsabilidade objetiva.

A função socioambiental é tão relevante que foi alçada à condição de princípio constitucional norteador do direito de propriedade, ou seja, só existirá direito à propriedade constitucionalmente reconhecido, se houver atendimento de sua função socioambiental.

3.3 A importância da informação ambiental

Para que o sistema de publicidade ambiental possa alcançar seu escopo, a sociedade civil deve estar aparatada com o máximo de informações possíveis para defesa do meio ambiente.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer advertem que:

¹⁴⁴ “Art. 2.º [...] § 2.º as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.”

¹⁴⁵ § 1.º do art. 14 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

O acesso à informação ambiental constitui componente essencial do exercício pleno da democracia participativa ecológica e, portanto, além de um dos pilares do princípio da participação pública, assume também a condição de direito fundamental, que, ademais de assegurado em caráter geral pelo artigo 5.º, XIX e XXXIV, da CF/88, apresenta uma dimensão particularmente relevante na esfera de proteção ambiental.¹⁴⁶

José Renato Nalini defende o acesso à informação como imprescindível para oportunizar a participação popular nos processos decisórios. Ao exercer o direito de deter informações das autoridades ambientais, os cidadãos, em nível nacional, conscientizar-se-iam de possíveis riscos para si e suas comunidades e teriam a oportunidade de participar da tomada de decisões.¹⁴⁷

No regime de transparência brasileiro, vige o Princípio da Máxima Divulgação: a publicidade é regra e o sigilo, exceção, sem subterfúgios, anacronismos jurídicos ou meias-medidas. É dever do Estado demonstrar razões consistentes para negar a publicidade ativa e ainda mais fortes para rejeitar o atendimento ao dever de transparência passiva. Gomes e Lanceiro ressaltam que a participação ambiental só ocorre eficientemente quando se tem acesso aos dados da atividade ou produto na íntegra. Cumprir com esse conhecimento tem, para os autores, a dupla face de dizer respeito tanto aos direitos de saber do indivíduo (isto é, um direito autônomo) quanto aos direitos de efetivamente participar e causar mudanças nos processos decisórios (direito funcional).¹⁴⁸

Carlos Alberto Salles ressaltam que as consequências da falta de informações podem ser graves para os cidadãos, como em casos de exposição a materiais tóxicos ou os problemas ambientais os expõem a danos que o conhecimento poderia evitar. Outrossim, pontuado pelo autor, não saber da existência dos problemas impede que eles sejam resolvidos.¹⁴⁹

É inequívoca a relação entre o direito de acesso à informação ambiental e o direito de participação cidadã:

¹⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, v. 23, n. 2, p. 437, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/ser/index.php/nej/article/viewFile/13377/7604>. Acesso em: 6 jun. 2022.

¹⁴⁷ NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2010. p. 98.

¹⁴⁸ GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 2, p. 587, maio/ago. 2018.

¹⁴⁹ SALLES, Carlos Alberto. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. *RePro*, São Paulo, v. 121, p. 38, mar. 2005.

A Lei 12.305/2010 segue toda a linha da construção do Direito Ambiental brasileiro colocando no rol de seus princípios o direito à informação. Nada mais natural e lógico que esse direito seja reafirmado no art. 6.º, inciso X. [...] A regra geral a ser seguida na política nacional de resíduos sólidos é tornar a informação aberta, inclusive na rede mundial de computadores. [...] Podem-se resumir as avenidas de atuação da transparência em: a) coleta ininterrupta de informações; b) organização completa e veraz dos dados existentes; c) facilitação do acesso às informações; d) respostas rápidas às demandas apresentadas; e) transmissão contínua dos dados informativos, de tal forma que eles cheguem, sem intermediários indevidos, aos seus legítimos destinatários; f) possibilidade de serem verificadas e discutidas as informações fornecidas.¹⁵⁰

A publicidade ambiental pode atuar, ademais, em função do direito de participação social na coisa pública, inerente às democracias, embora constitua-se simultaneamente como direito autônomo. Yaghsisian e Garcez¹⁵¹ mostram que, no direito ambiental e na própria Constituição (artigo 225, *caput*), a participação popular e a proteção ao meio ambiente são garantias. O problema jaz, contudo, na ausência da disponibilização de informações que permitem que tais garantias sejam asseguradas.

Não há que sustentar a plena participação social na gestão do meio ambiente sem que à população esteja franqueado o acesso às informações ambientais.

3.4 Espaços territoriais de proteção ambiental

O artigo 225, § 1.º, III, da Constituição Federal estabelece que é incumbência do Poder Público a definição, em todos os entes federativos, de “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através da lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Em seguida, o artigo 225, § 4.º, determina que “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional”. O referido parágrafo acentua que a exploração dessas áreas ambientais deverá ser feita nos termos da legislação ambiental, com o intuito de

¹⁵⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região*, Brasília, v. 24, n. 7, p. 25-33, jul. 2012.

¹⁵¹ YAGHSISIAN, Adriana; GARCEZ, Gabriela. Definição de prioridades pela informação: uma análise da importância da informação ambiental no caso “Rhodia”. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 21, n. 1, p. 15, jan./abr. 2019.

preservar essas áreas ambientais e assegurar a utilização sustentável de seus recursos naturais.

Esses espaços de proteção ambiental podem ser classificados em quatro categorias:¹⁵² a) áreas de proteção especial; b) áreas de preservação permanente; c) unidades de conservação; e d) reserva legal.

A Área de Proteção Especial (APE), diversamente dos espaços ambientais supraelencados, foi instituída por uma lei que não está diretamente atrelada a questões de ordem ambiental. Trata-se, pois, da Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Apesar de a lei não conceituar, tampouco criar a nomenclatura da APE, o artigo 3.º, V, proíbe o parcelamento do solo urbano em áreas de proteção ecológica; o artigo 13, I, disciplina o loteamento e o desmembramento de áreas de interesse especial, “tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal”.

As terminologias áreas de proteção ecológica e áreas de interesse especial culminaram na criação da expressão área de proteção especial,¹⁵³ cuja finalidade, em consonância com as disposições dos artigos anteriormente mencionados, é prevenir a ocorrência de danos em áreas descritas no artigo 13, I, na hipótese de estarem inseridas em espaços urbanos e ameaçadas pela atividade urbanística, que muitas vezes resulta no extermínio da fauna e da flora.

Marcelo Augusto Santana de Melo¹⁵⁴ prossegue dividindo as APE em Áreas de Proteção e Recuperação de Nascentes (APRN) e Áreas Contaminadas (AC). A primeira encontra guarida na Lei Estadual de São Paulo 9.866/1997, que traça diretrizes e normas para a proteção e recuperação das APRN, descritas no artigo 3.º como bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do estado de São Paulo.

As AC, por sua vez, são áreas conceituadas e monitoradas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), definidas como

[...] área, local ou terreno onde há comprovadamente poluição ou contaminação causada pela introdução de quaisquer substâncias ou resíduos

¹⁵² MELO, Marcelo Augusto Santana de; PASSARELLI, Luciano Lopes. Publicidade da reserva florestal legal? Análise da antinomia do Código Florestal com a Lei de Registros Públicos. *Revista de Direito Ambiental*, v. 100, p. 540, 2020.

¹⁵³ MELO, Marcelo Augusto Santana de; PASSARELLI, Luciano Lopes. Publicidade da reserva florestal legal? Análise da antinomia do Código Florestal com a Lei de Registros Públicos cit., p. 540.

¹⁵⁴ MELO, Marcelo Augusto Santana de; PASSARELLI, Luciano Lopes. Publicidade da reserva florestal legal? Análise da antinomia do Código Florestal com a Lei de Registros Públicos cit., p. 540.

que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou até mesmo natural.¹⁵⁵

O artigo 3.º, II, da Lei 12.651/2012 descreve a Área de Preservação Permanente (APP) como

[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

O artigo 4.º apresenta um extenso rol de áreas rurais e urbanas abarcadas pela APP, com predominância de áreas situadas “ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água no topo dos morros e montanhas”.

A exploração, ainda que sustentável, das APP é demasiadamente restrita. O artigo 7.º da Lei 12.651/2012 veda a supressão das florestas e vegetações situadas nos espaços determinados como APP pelos proprietários da área, possuidores, ocupantes, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, salvo se a intervenção ou supressão decorrer de hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (artigo 8.º).

As Unidades de Conservação (UC) são regulamentadas pela Lei 9.985/2000, criada especificamente para a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Logo, no artigo 2.º, I, o legislador cuidou de conceituar o que seria uma UC, assim compreendida:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Segundo Maria Helena da Fonseca Lamas, as UC podem ser divididas em duas categorias conforme a utilização permitida, as de proteção integral e as de uso sustentável. As primeiras têm o intuito principal de conservar a natureza e consentir o uso indireto dos recursos naturais, enquanto as segundas têm o propósito de conciliar a preservação da natureza com o uso sustentável de uma parte de seus recursos naturais.¹⁵⁶

Por seu turno, para Alexandre Augusto de Abreu Aquino,¹⁵⁷ a implementação

¹⁵⁵ Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/o-que-sao-areas-contaminadas/#:~:text=Uma%20%C3%A1rea%20contaminada%20pode%20ser,acidental%20ou%20at%C3%A9%20mesmo%20natural>. Acesso em: 10 jun. 2021.

¹⁵⁶ FONSECA, Mônica; LAMAS, Ivana; KASECKER, Thais P. O papel das unidades de conservação. *Scientific American Brasil*, v. 39, p. 20, May 2010.

¹⁵⁷ AQUINO, Alexandre Augusto de Abreu. *O papel das unidades de conservação na preservação da*

de unidades de conservação no Brasil já ocorria antes da promulgação da Lei 9.985/2000. Em 1990, o País já contabilizava ao menos 15 tipos de unidades de conservação, “englobando cerca de 429 em níveis federal, estadual e municipal, ocupando 48.720.109 ha”.

As áreas que formam as Reservas Legais (RL) estão previstas na Lei 12.651/2012 (artigos 16 e seguintes) e correspondem a coberturas de vegetação nativa presentes em imóveis rurais que devem ser preservadas, ou seja, o proprietário de imóvel rural, o possuidor ou ocupante a qualquer título está proibido de desmatar completamente a vegetação protegida pela RL existente no imóvel, devendo preservar um percentual, que variará em cada região do Brasil. No Sul e Sudeste, por exemplo, o percentual mínimo de preservação da vegetação é de 20% e na Região Amazônica é de 80%.¹⁵⁸

Oportuno indicar o artigo 18 da Lei em comento, que impõe o registro da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

As RL são passíveis de exploração econômica para uso sustentável, nos ditames do artigo 17, § 1.º, desde que aprovado previamente pelo órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

3.5. A função socioambiental da publicidade registral

3.5.1 Arcabouço legislativo atual

A publicidade de informações atinentes ao meio ambiente é mecanismo essencial para viabilizar a efetiva participação de todos os interessados:

Es evidente que sólo si se conocen los procesos abiertos de toma de decisiones y las actuaciones en curso de las Administraciones Públicas, podrán hacerse oír los ciudadanos interesados, lo que es más factible en los niveles más inmediatos de gestión, por lo que el V Programa constata que las administraciones locales y regionales “pueden contribuir a que la opinión pública participe más en la protección del Medio Ambiente y a aumentar su confianza”.¹⁵⁹

natureza. 2001. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2001, p. 11.

¹⁵⁸ MELO, Marcelo Augusto Santana de. Proteção através da publicidade: registro de florestas e áreas protegidas no Brasil cit., p. 12.

¹⁵⁹ MATEO, Ramón Martín. *Manual de derecho ambiental*. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998. p. 57-58.

No Brasil, historicamente, há publicidade ambiental de espaços protegidos no Cadastro Predial desde 1934 (artigo 107¹⁶⁰ do Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225,¹⁶¹ traz para seu bojo o dever do Estado e da coletividade de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, proposição das Nações Unidas (ONU) para promover o desenvolvimento sustentável, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, trouxe entre os seus 27 princípios:

Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

A Lei 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, reconhece expressamente, no dispositivo do parágrafo único¹⁶² do artigo 6.º, a transparência das informações como um princípio da função socioambiental da propriedade.

Igualmente, a Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, contempla no inciso X¹⁶³ do artigo 6.º o direito da sociedade à informação

¹⁶⁰ “Art. 107. Todos os actos governamentais atinentes a arvores, florestas, ou immoveis determinados, expedidos em virtude deste codigo, serão logo comunicados ao official de registro de immoveis competente, para que, ex-officio, faça as averbações correspondentes, sob pena de responsabilidade civil e criminal.”

¹⁶¹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

¹⁶² “Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.”

¹⁶³ “Art. 6.º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] X – o direito da sociedade à informação e ao controle social.”

como um dos princípios norteadores do diploma normativo.

A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como Código Florestal, optou por concentrar as informações atinentes aos aspectos ambientais dos imóveis rurais no CAR,¹⁶⁴ criado no âmbito do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (Sinima).

A Lei 14.119, de 13 de janeiro de 2021, instituiu a “Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais”. Entre os conceitos, o referido diploma normativo alterou a redação do artigo 167 da Lei 6.015/1973 para incluir no rol dos títulos materiais registráveis os “contratos de pagamento por serviços ambientais, quando se estipular obrigações de natureza *propter rem*”.

O Conselho Nacional da Justiça, órgão que exerce função correcional perante os serviços extrajudiciais, entre eles os registros de imóveis, em reforço ao atendimento dos compromissos assumidos na Agenda 2030, com o escopo da internalização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), editou o Provimento 85, em 19.08.2019.

3.5.2 A participação do Registro de Imóveis

Em virtude da evolução do estudo do meio ambiente e da consequente transformação do direito de propriedade, que deve atender sua função social, naturalmente, o Registro de Imóveis passou a concentrar as informações ambientais pertinentes ao direito de propriedade. Nalini pontua que é por esse motivo que, apesar de não haver na legislação qualquer dever de ofício de tutela ambiental da parte do registrador, este ainda tem o dever de “submeter ao dogma geral que impõe em cada brasileiro o dever de preservar o meio ambiente”. Assinalou ainda que “o oficial de registro de imóveis tem deveres específicos em relação à ecologia. Eles advêm da nova concepção de propriedade, relativizada pelo constituinte de 1988”.¹⁶⁵

Ao longo dos anos, o Registro de Imóveis passou a exercer funções atípicas

¹⁶⁴ A finalidade do referido cadastro é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma ampla base de dados, com o intuito de viabilizar o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico e o combate ao desmatamento, concentrando dados estatísticos necessários a dar suporte às políticas públicas.

Não obstante a demora na análise e validação das declarações e documentos que instruem os pedidos de cadastramento, os dados utilizados como parâmetro do cadastro permitem a publicidade de informações insubsistentes, como a falta de controle efetivo de áreas e sobreposição de cadastros.

¹⁶⁵ NALINI, José Renato. *Ética ambiental* cit., p. 92.

– além de ser um órgão constitutivo da propriedade, pelo registro –, como publicizar informações atinentes ao meio ambiente e sua conseqüente preservação, em cooperação com as autoridades públicas:

Controlando-se a propriedade imobiliária controla-se todo o *corpus*. A inscrição dos saberes ambientais a partir da propriedade imobiliária limitada pela respectiva matrícula induz a formação de consciência ambiental e panoptismo, instrumentaliza uma geografia da verdade, uma genealogia dos problemas ambientais favorecendo a implantação de uma medicina imobiliária através do diálogo com as demais fontes das ciências ambientais.¹⁶⁶

A pertinência do ingresso de informações concernentes aos aspectos socioambientais da propriedade – e seu uso de maneira sustentável –, no Registro de Imóveis, decorre, intimamente, da publicidade inerente aos atos praticados pelo registrador. Nalini conclui, dessa forma, que o Cartório de Registro de Imóveis é um importante meio de circulação de informações ambientais, podendo ser utilizadas pelas autoridades competentes de infinitas maneiras.¹⁶⁷

O conteúdo do registro está ao alcance de qualquer interessado, cujo requerimento de certidão independe de demonstração de qualquer interesse ou justificação.¹⁶⁸

A atuação do registrador de imóveis como importante agente colaborador já vem sendo destacada pela doutrina, ao aduzir que o artigo 225 da Constituição estabelece que o equilíbrio ecológico é um direito comum a todos e que, ao fazê-lo, une a função social à necessidade de preservação ambiental, tornando indispensável entender a função socioambiental da propriedade.¹⁶⁹

Outros amparam a pertinência do serviço de Registro de Imóveis para viabilizar a reparação dos danos ambientais:

A oportunidade de transladar essa eficaz experiência para o âmbito da legislação ambiental deve ser ineludivelmente aproveitada. Os registros da propriedade não colaboram somente na função de “polícia territorial”, no âmbito estrito da informação sobre medidas punitivas impostas por não cumprimento de deveres legais de conservação ambiental, ou de garantia pela imposição de sanções econômicas ou do estabelecimento e

¹⁶⁶ BARREIROS, Alexandre. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 75, p. 201, jul./dez. 2013.

¹⁶⁷ GINER, Antonio. O registro de imóveis e a informação ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 57, p. 171-182, jul./dez. 2004.

¹⁶⁸ Lei n.º 6.015/1973, art. 17. “Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.”

¹⁶⁹ WATANABE, Carla *et al.* *Direito administrativo cit.*, p. 158.

indenizações: a colaboração deve, e pode, abarcar todo o amplo leque de atuações que impliquem a restauração do equilíbrio ecológico alterado, conceito este que veremos ser muito mais amplo do que exclusivamente punitivas.¹⁷⁰

A potencialidade do Registro de Imóveis como repositório de tais informações está em sua territorialidade, partindo do pressuposto de que elementos naturais como a terra, o ar e a água estão sempre inseridos em espaços passíveis de delimitação, no âmbito de circunscrição imobiliária, como coloca Dantas. A delimitação tem papel fundamental, sobretudo por localizar os acontecimentos ambientais e fornecer às autoridades e à sociedade causas, nomes e tempo.¹⁷¹

Tal publicidade ampla de uso da propriedade imóvel desviado de sustentabilidade pode, ainda, assumir função preventiva:

Não esqueçamos de que a função preventiva, aquela que impede a realização de um prejuízo ecológico, deve ter primazia sobre essa função de restauração, ou saneadora, do dano já realizado; mas ressaltamos a eficácia dissuasória que a publicidade-informação tem sobre futuro descumprimento: ao contaminante já conhecido será mais difícil voltar a lesar o meio ambiente; terá dificuldades para o seu acesso ao crédito e para obter um bom valor para seu imóvel; sofrerá descrédito social. Finalmente, a possibilidade de que os descumprimentos de obrigações ecológicas sejam conhecidos pela sociedade, com caráter permanente e acessível, fará diminuir a sua ocorrência e quantidade em um prazo relativamente curto.¹⁷²

Para assegurar os direitos da coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e protegido, o Registro de Imóveis deve servir como um espelho das informações ambientais disseminadas entre os tantos órgãos da Administração Pública.¹⁷³

Essa promoção da informação ambiental no Registro de Imóveis não é exclusivamente brasileira. O direito europeu, informado pela notável e celebrada Convenção de Aarhus, implementação na Europa do Princípio 10 da Declaração do Rio, que contempla o registro para tutela ambiental, abraça essa possibilidade:

¹⁷⁰ ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *In*: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (org.). *Registro imobiliário: temas atuais*. São Paulo: RT, 2011. p. 614. (Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, v. 2.)

¹⁷¹ DANTAS, Marcelo Buzaglo. O registro de imóveis e a informação ambiental. *In*: NISTLER, Regiane; MACHADO, Maykon Fagundes (org.). *Estudos sobre direito, globalização e sustentabilidade*. 2. ed. Erechim: Deviant, 2021. v. 1, p. 141.

¹⁷² ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente cit., p. 614.

¹⁷³ WATANABE, Carla *et al.* *Direito administrativo cit.*, p. 164.

A necessidade de proteção do meio ambiente cada vez mais vem se configurando em seu duplo aspecto de direito-dever pelos cidadãos e dos estados que exige inescusavelmente a existência de legislações que contenham os diversos aspectos e enfoques da questão regulando as suas diversas manifestações tanto no aspecto preventivo como normatizador, sem esquecer a transcendental questão da necessidade de contar com os meios de publicidade necessários para garantir a real efetividade da mencionada proteção.

Para essa finalidade, o Registro da Propriedade é uma instituição que pode ser indispensável dentro dos âmbitos indicados pelo art. 174 do tratado da União Europeia, uma vez que pode auxiliar plenamente a alcançar a proteção e a publicidade das diversas manifestações ambientais que precisem de proteção, devido ao fato de encontrar-se implantado territorialmente, o registro ser feito por imóveis e emitir uma publicidade igual para todos os interessados.¹⁷⁴

Ademais, a concentração das informações viabiliza a plena participação da sociedade, na medida em que, com o intuito de que o cidadão cumpra o dever de proteção ao meio ambiente, ele deve possuir informações sobre imóveis, tanto rurais quanto urbanos. O Registro de Imóveis é, em situações como essa, uma fonte confiável para a coleta e difusão de tal sorte de informações, principalmente, como coloca Watanabe, quando os dados afetam diretamente questões de propriedade.¹⁷⁵

O registrador de imóveis tem o ofício de guardar as informações dos imóveis, garantindo inclusive aquelas referentes aos aspectos ambientais.

3.5.3 O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça

Historicamente, o Superior Tribunal de Justiça posiciona-se na defesa da plena transparência e publicidade das informações ambientais, como potente ferramenta pública de preservação do meio ambiente:

2. Irretocável o acórdão recorrido. Alicerce do Direito Ambiental brasileiro e decorrência do dever-poder estatal de transparência e publicidade, o direito à informação se apresenta, a um só tempo, como pressuposto e garantia de eficácia do direito de participação das pessoas na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas de salvaguarda da biota e da saúde humana, sempre com o desiderato de promover “a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (Constituição, art. 225, § 1.º, VI), de formar “uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (Lei 6.938/1981, art. 4.º, V) e de garantir o “acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades”, incumbindo aos Estados “facilitar e

¹⁷⁴ GARCIA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente José. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 27, n. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

¹⁷⁵ WATANABE, Carla *et al.* *Direito administrativo cit.*, p. 158.

estimular a conscientização e a participação pública, colocando as informações à disposição de todos” (Princípio 10 da Declaração do Rio).

3. Nessa linha de raciocínio, mais do que poder ou faculdade, os órgãos ambientais portam universal e indisponível dever de informar clara, ativa, cabal e honestamente a população, “independentemente da comprovação de interesse específico” (Lei 10.650/2003, art. 2.º, § 1.º), para tanto utilizando-se de dados que gerem ou lhes apótem, mesmo quando ainda não detentores de certeza científica, pois uma das formas mais eloquentes de expressão do princípio da precaução ocorre precisamente no campo da transparência e da publicidade do Estado. A regra geral na Administração Pública do meio ambiente é não guardar nenhum segredo e tudo divulgar, exceto diante de ordem legal expressa em sentido contrário, que deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz. Além de objetivos estritamente ecológicos e sanitários, pretende-se também fomentar “o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (Lei 12.527/2011, art. 3.º, IV).¹⁷⁶

II – Na hipótese, não evidencia grave lesão à ordem e à economia públicas a determinação judicial para o Estado de Minas Gerais disponibilizar amplo e irrestrito acesso às informações ambientais armazenadas no sistema eletrônico em operação, tampouco no sentido de atualizar os processos administrativos integrantes da base desse sistema, ou da nova plataforma eletrônica, cuja implementação está atrasada há mais de dois anos.¹⁷⁷

Mais recentemente, em acórdão de conteúdo irretorquível,¹⁷⁸ a referida Corte Superior firmou posição no sentido de que a publicidade ambiental pode ser fomentada mediante o acesso de informações nos registros imobiliários.

O voto condutor, ante sua lucidez e atualidade com que tratou o tema, merece transcrição de algumas partes:

[...] a consolidação do Estado de Direito Democrático, Fraternal e Ecológico brasileiro, alinhado ao ordenamento ambiental global, contemplado na Constituição Federal e espelhado em diversas normas legislativas internas, depende da efetivação do direito de acesso a informações públicas ambientais nas perspectivas ativa, passiva e reativa. A verdadeira transparência ambiental configura apenas um primeiro passo para a efetivação da ecocidadania; por isso mesmo, faz-se tão necessário fincar pés, fortemente, na implementação desse direito-dever, não só como garantia

¹⁷⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.505.923/PR. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA. Recorrido: BS Colway Pneus Ltda. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21.05.2015, *DJe* 19.04.2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1385903&num_registro=20140338867&data=20170419&formato=PDF. Acesso em: 9 jun. 2022.

¹⁷⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Suspensão Liminar de Sentença n.º 1.896/MG. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Ministério Público de Minas Gerais. Rel. Min. Felix Fischer, j. 20.08.2014, *DJe* 28.08.2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=35832930&tipo_documento=documento&num_registro=201401315152&data=20140625&formato=PDF. Acesso em: 9 jun. 2022.

¹⁷⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.857.098/MS. Recorrente: Ministério Público do Estado do Estado de Mato Grosso do Sul. Recorrido: Estado do Mato Grosso do Sul. Rel. Min. Og Fernandes, j. 27.04.2022, *DJe* 11.05.2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 9 jun. 2022.

política individual do cidadão e coletiva da sociedade, mas também como forma de tutela da natureza, como objeto jurídico especialmente protegido e, quiçá um dia, sujeito de direitos.

[...]

O regime de transparência brasileiro não admite subterfúgios ou meias-medidas. Na ausência de razões consistentes, criteriosas, precisas, claras e razoáveis, oriundas de um processo democrático e participativo de tomada de decisão, a presunção legal atua em desfavor não só do sigilo, mas da própria opacidade, cujo travestimento em transparência passiva não pode ser tolerado como integrante da juridicidade administrativa.

Fixam-se, ainda, no bojo do referido acórdão as seguintes teses vinculantes:

Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);

Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;

Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;

Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

Precursor, portanto, o referido julgado, ao permitir o ingresso de informações de cunho ambiental na matrícula dos imóveis, ainda que ausente expressa previsão legal ou normativa autorizadora.

3.5.4 Averbações já permitidas na matrícula

Os Cartórios de Registro de Imóveis já realizam o controle do atendimento de exigências normativas que tutelam o equilíbrio socioambiental na implantação de infraestruturas, como acontece nos processos de registro de loteamentos e de incorporações imobiliárias, nos quais o Oficial de Registro deve, obrigatoriamente, fiscalizar se o empreendedor obteve previamente as respectivas licenças ambientais, nos órgãos competentes, obstando o seguimento do processo em caso de

desatendimento da exigência.¹⁷⁹

O princípio da publicidade ambiental também corrobora a assertiva do Registro de Imóveis de averbar certas e determinadas informações de interesse. Foi esse princípio que trouxe ao Registro de Imóveis a possibilidade de inscrição da reserva legal, das áreas de preservação permanente e das servidões ambientais.

Como reflexo do já mencionado princípio da publicidade ambiental, existem situações jurídicas que têm acesso aos registros imobiliários.

O primeiro instituto que merece atenção é o da reserva legal, que impõe restrições aos titulares de imóveis rurais. Com as inovações trazidas pela Lei 12.651/2012, a

[...] reserva legal implica, em sua essência, (i) a obrigação de manutenção da cobertura de vegetação nativa (art. 12, *caput*), (ii) a possibilidade de sua utilização econômica mediante o regime de uso sustentável (art. 17, § 1.º) e (iii) a obrigação de sua recomposição, regeneração ou compensação (art. 66).¹⁸⁰

A sistemática da publicidade da reserva legal assumiu uma feição própria com a vigência da Lei 12.651/2012.

No regime legislativo anterior, a publicidade da reserva legal dava-se mediante sua averbação na matrícula do imóvel de interesse. Seguindo os princípios registrários, a prática do ato de registro *lato sensu* dependia da perfeita especialização da restrição, de maneira que se permitisse sua exata localização dentro da área total do imóvel que gravava. Portanto, ao interessado que pretendesse conhecer as limitações ambientais incidentes sobre determinado imóvel bastaria a análise da matrícula.

A novel legislação inaugurou o CAR, que consiste em um novo repositório de informações ambientais dos imóveis rurais, no qual deverá constar a situação das APP, das áreas de reserva legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de uso restrito (pantaneais e planícies pantaneiras).

O referido cadastro será alimentado por declarações prestadas pelos interessados, as quais serão oportunamente analisadas pelo órgão ambiental competente. A inscrição será considerada concluída independentemente de análise

¹⁷⁹ MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas cit.

¹⁸⁰ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Reserva legal e cadastro ambiental rural: repercussões perante o registro imobiliário. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur et al. *O direito notarial e registral em artigos*. São Paulo: YK Editora: 2016. p. 318.

da pertinência das declarações, mas a instituição da reserva legal somente será considerada instituída após a aprovação do órgão ambiental.

Pela nova sistemática legislativa, a criação da reserva legal se dá no momento de sua inscrição no CAR.

Sem embargo, parece-nos que não coadunaria com a publicidade ambiental afastar do Registro de Imóveis a possibilidade de averbação de informação sobre o atendimento da exigência legal.

Nesse particular, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo introduziu item específico nas Normas de Serviço do Extrajudicial,¹⁸¹ prevendo expressamente a averbação da inscrição da reserva legal no órgão ambiental, o qual passou a ser o competente para sua fiscalização.

Portanto, é de bom alvitre que as informações do cadastro ambiental, ainda que administradas por órgão público específico, gozem da publicidade do Registro de Imóveis.

Nesse caso, a publicidade registral não será constitutiva, pois a instituição da limitação ambiental dependerá somente da inscrição no órgão ambiental. O Registro de Imóveis apenas reforçará a publicização.

A lição de Paulo Affonso Leme Machado é pertinente ao assentar que “as florestas são bens de interesse comum a todos os habitantes do País e que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF)”, e, por essa razão, “qualquer pessoa pode dirigir-se ao Cartório de Registro de Imóveis para informar-se sobre a existência de averbação da Reserva Legal Florestal”.¹⁸²

Outro reflexo da obrigatoriedade da observância da reserva legal pelos proprietários imóveis foi a criação do instituto da servidão ambiental.

A Lei 12.651/2012, entre suas disposições, obrigou os proprietários e os possuidores de imóveis rurais a regularizarem a área destinada à reserva legal, nos casos em que sua extensão seja inferior ao mínimo, mediante: recomposição, regeneração ou compensação.

Pode ocorrer, nesses casos, que determinado imóvel seja onerado com uma servidão ambiental para compensar a falta da reserva legal em outro imóvel.

A lei impõe limitações a essa alternativa de regularização, dispondo que a

¹⁸¹ Capítulo XX, item 11, *b*, n. 38.

¹⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 889.

servidão ambiental deverá contar com área equivalente em extensão à área da reserva a ser compensada; estar localizada no mesmo bioma da área a ser compensada e, se fora do Estado, estar situada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Essa compensação da reserva legal deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos, conforme comando do art. 9.º-A, § 5.º, da Lei 6.938/1981.¹⁸³

Nesse sentido, a servidão florestal recebe tratamento legal diferente das demais espécies de servidões. Lembre-se que, no caso destas últimas, o ato a ser praticado na matrícula do imóvel serviente é de registro (*stricto sensu*), e não de averbação.

Ainda no âmbito da Lei 12.651/2012, existe a previsão das APP, que podem atingir tanto imóveis rurais quanto urbanos. São caracterizadas como espaços ambiental e geologicamente frágeis, sujeitos à erosão, desmoronamentos ou outras formas de degradação.

Compreendemos que a publicização da condição de APP por determinada área independe da prática de qualquer ato no Registro de Imóveis. Veja-se que tal caracterização se dará pela lei e regulamentos administrativos, que permitirão que se apurem com clareza suas exatas localizações.

A mesma conclusão alcançada sobre a publicidade da APP parece-nos servir para a área de proteção ambiental (APA).¹⁸⁴

Ainda sobre a proteção de espaços ambientais, o artigo 21 da Lei 9.985/2000¹⁸⁵ introduziu a chamada “reserva particular do patrimônio natural”, que poderá ser instituída sobre imóveis urbanos ou rurais, mediante termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental.

No § 1.º do artigo 21 há previsão expressa sobre a averbação do referido termo na matrícula do imóvel,¹⁸⁶ que, a nosso ver, terá efeito meramente publicitário. O gravame será constituído com a aprovação pelo órgão ambiental e o registro do respectivo termo atribuir-lhe-á eficácia *erga omnes*.

¹⁸³ “§ 5.º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.”

¹⁸⁴ Área protegida por previsão legal, dotada de atributos importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

¹⁸⁵ “Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.”

¹⁸⁶ “§ 1.º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.”

Vislumbra-se, ainda, a possibilidade de o Registro de Imóveis publicizar a ocorrência da contaminação do solo.

A Lei Estadual paulista 13.577/2009 dispõe sobre o que conceituou como “áreas contaminadas” e seu gerenciamento, trazendo no dispositivo do parágrafo único de seu artigo 24¹⁸⁷ a possibilidade de “divulgação” da contaminação de determinada área pelo Registro de Imóveis.

A publicização da contaminação de áreas é fator relevante para o tráfego seguro da propriedade, na medida em que implica a limitação de seu uso.

Ainda no Estado de São Paulo, as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça preveem expressamente a averbação na matrícula de informação sobre a classificação da área, conforme critério de contaminação ou de risco de contaminação, estabelecidos pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb).¹⁸⁸

¹⁸⁷ “Parágrafo único. Na impossibilidade de identificação ou localização do responsável legal pela área contaminada, ou em sua omissão, deverá o órgão ambiental competente oficial ao Cartório de Registro de Imóveis com vistas a que seja divulgada, conjuntamente com as demais informações referentes à matrícula do imóvel, a contaminação da área.”

¹⁸⁸ A Cetesb é a agência do governo do estado de São Paulo, Brasil, responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo.

CONCLUSÃO

Ao definirmos o tema dessa dissertação, obviamente, não tivemos a pretensão de esgotar o assunto, ainda mais se considerarmos que se trata de uma abordagem inédita em alguns aspectos.

O que aqui pretendemos foi expor os principais pontos que geram possíveis soluções de colaboração para a proteção do meio ambiente, sempre arriscando um posicionamento fundamentado.

A atividade registral imobiliária é um serviço essencial prestado pelo Estado, pois empresta publicidade, autenticidade, fé pública e eficácia aos atos e negócios jurídicos que são passados pelo seu crivo. Trata-se realmente de função precípua na garantia da segurança das relações jurídicas.

A primeira conclusão do presente estudo foi sobre a natureza jurídica das delegações dos serviços notariais e de registro. Trata-se de uma delegação *sui generis*, que encontra fundamento em dispositivo constitucional próprio, não podendo ser confundida com os outros institutos de descentralização estudados no âmbito do direito administrativo, como a concessão e a permissão.

Assentou-se, também, que os oficiais de registros imobiliários são agentes públicos na compreensão ampla do instituto de direito administrativo. São habilitados para outorga na função após prévia aprovação em concurso público, mas não são funcionários públicos, tampouco ocupam cargo público, inclusive em razão da remuneração, que se dá pela percepção direta dos emolumentos, fixados por lei, mas nunca pelos cofres públicos.

Some-se a isso a especificidade de que as serventias que são postas à outorga do exercício por particulares devem ser obrigatoriamente criadas por lei, em número certo, com denominação própria.

Outra especificidade é que a outorga da delegação é feita por ato privativo do Poder Judiciário, a quem compete também a fiscalização da atividade, que será exercida por meio de seus magistrados, conforme o Código de Organização Judicial de cada Estado ou do Distrito Federal.

A segunda conclusão a que chegou é que publicidade de situações jurídicas, ante a prática de atos pelo registrador de imóveis, pode se apresentar como um fio condutor da dimensão socioambiental do registro público e sua função orientadora de política pública.

Posteriormente, aduziu-se que a noção de oponibilidade e seu campo de aplicação, qual seja, de situações jurídicas, têm como característica estrutural e intrínseca o fato de serem absolutas. Como a publicidade do Registro está fundada na territorialidade e cada imóvel está ligado a alguma circunscrição territorial, ninguém poderá alegar ignorância de determinado registro, uma vez que qualquer pessoa poderá dele tomar conhecimento, sem a necessidade de apresentação de qualquer justificativa.

Ponderou-se, ainda, que Registro de Imóveis, na conjuntura atual, tem um papel muito mais importante do que jamais teve a desempenhar, sendo a publicidade registral não mais somente instrumento de proteção do direito de propriedade a conferir segurança e tranquilidade a seu titular, mas também um importantíssimo fator de consecução de paz social e de desenvolvimento econômico, cuja publicidade passa a cumprir o nobre mister de proteção aos direitos não proprietários, estando o Registro de Imóveis a serviço da materialização da função social da propriedade.

Finalmente, compreendemos que foi evidenciada a potência da publicidade registral e como ela pode e deve servir como uma eficaz ferramenta de controle do atendimento da função socioambiental da propriedade, repercutindo na preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ane *et al.* Desmatamento na Amazônia: indo além da “emergência crônica”. *Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)*, Belém, p. 9, mar. 2004. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/desmatamento-na-amazonia-indo-alem-da-emergencia-cronica/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ANJOS, Lidiane Alonso Paixão dos. *Análise da gestão dos corpos hídricos urbanos da bacia hidrográfica do Alto Tietê*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

AQUINO, Alexandre Augusto de Abreu. *O papel das unidades de conservação na preservação da natureza*. 2001. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2001.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Elis; BARRETO, Paulo. O Brasil atingirá sua meta de redução do desmatamento?. *Imazon*, 2012. Disponível em: <https://imazon.org.br/o-brasil-atingira-sua-meta-de-reducao-do-desmatamento/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (org.). Registro imobiliário: temas atuais*. São Paulo: RT, 2011. p. 101-145. (Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, v. 2.)

AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. Saúde e vigilância ambiental: um tema em construção. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 12, n. 4, p. 177-187, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São

Paulo: Malheiros, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Teoria dos servidores públicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 40-53, jul./set. 1967.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARREIROS, Alexandre. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 75, p. 45-68, jul./dez. 2013.

BARROSO, Lucas Abreu. Novas fronteiras da obrigação de indenizar. *In: DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueirêdo (coord.). Questões controvertidas no novo Código Civil*. São Paulo: Método, 2006. v. 5, p. 201-241.

BARROSO, Luís Roberto. Invalidez de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1.º, do novo Código Civil. Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/Barroso.htm>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 1-42, 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito/2>. Acesso em: 19 set. 2017.

BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto; SILVA, Christian Luiz (org.). *10 anos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos: caminhos e agendas para um futuro sustentável*. São Paulo: IEE-USP: OPNRS, 2021.

BÖLTER, Serli Genz; DERANI, Cristiane. Direito ambiental e desenvolvimento sustentável: uma análise da judicialização das relações sociais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, p. 209-242, 2018.

BOLZANI, Henrique. *A responsabilidade civil dos notários e registradores*. São Paulo: LTr, 2007.

BRANDELLI, Leonardo (coord.). *Direito civil e registro de imóveis*. São Paulo: Método, 2007.

BRANDELLI, Leonardo. *Registro de imóveis: eficácia material*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Suspensão Liminar de Sentença n.º 1.896/MG. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Ministério Público de Minas Gerais. Rel. Min. Felix Fischer, j. 20.08.2014, *DJe* 28.08.2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=35832930&tipo_documento=documento&num_registro=201401315152&data=20140625&formato=PDF. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.857.098/MS. Recorrente: Ministério Público do Estado do Estado de Mato Grosso do Sul. Recorrido: Estado do Mato Grosso do Sul. Rel. Min. Og Fernandes, j. 27.04.2022, *DJe* 11.05.2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.505.923/PR. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA. Recorrido: BS Colway Pneus Ltda. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21.05.2015, *DJe* 19.04.2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&s>

equencial=1385903&num_registro=201403388867&data=20170419&formato=PDF.
Acesso em: 9 jun. 2022.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CASTELO, Thiago Bandeira. Legislação florestal brasileira e políticas do governo de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 4, 2015.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Registradores comentada* (Lei n. 8.935/94). 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHICO Y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Poluição das águas subterrâneas. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-subterraneas/informacoes-basicas/poluicao-das-aguas->. Acesso em: 1.º jul. 2022.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. Princípio da concentração na matrícula – MP 656/2014. *Serjus Anoreg/MG*, 2014. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=2742&ct=37. Acesso em: 29 jun. 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Administração indireta brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CRIADO, Francisco de Asís Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio. *Registro de imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DACAL, Manuel Figueiras. *El sistema de protección jurídica por el registro de la*

propiedad. Madrid: Dijusa, 2001.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. O registro de imóveis e a informação ambiental. *In*: NISTLER, Regiane; MACHADO, Maykon Fagundes (org.). *Estudos sobre direito, globalização e sustentabilidade*. 2. ed. Erechim: Deviant, 2021. v. 1, p. 133-158.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DÍEZ-PICAZO, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*. Madrid: Cartoné, 1995. t. III.

DIP, Ricardo. Aposentadoria compulsória de registradores e notários. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 22, n. 47, jul./dez. 1999. Disponível em: http://wwirib.org.br/rdi/rdi47_190.asp. Acesso em: 13 set. 2018.

DIP, Ricardo. Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 25, n. 53, p. 81-92, jul./dez. 2002.

DUARTE, Clencio da Silva. Delegação de competência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 108, n. 1, p. 53-64, jan./abr. 1973.

FASSA, Odemilson Roberto Castro. *Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

FONSECA, Mônica; LAMAS, Ivana; KASECKER, Thais P. O papel das unidades de conservação. *Scientific American Brasil*, v. 39, p. 20, May 2010.

GARCÍA CONI, Raúl R. *Registro de la propiedad*. Buenos Aires: Enciclopédia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970.

GARCIA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente José. Publicidade registral das limitações

ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 27, n. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

GINER, Antonio. O registro de imóveis e a informação ambiental. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 57, p. 171-182, jul./dez. 2004.

GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 2, p. 583-613, maio/ago. 2018.

GOMES, Keit Diogo. Equidade intergeracional: sustentabilidade ambiental para gerações vindouras. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 1-19, 2018.

GONZÁLEZ, José Alberto R. L. *A realidade registal predial para terceiros*. Lisboa: Quid Juris, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997.

KERN, Marinho Dembinski. A Lei 13.097 adotou o princípio da fé pública registral? *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 38, n. 78, p. 15-58, jan./jun. 2015.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2017. v. I.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2017. v. II.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2017. v. III.

KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK Editora, 2017. v. IV.

LAFAILLE, Hector. *Derecho civil*. Tratado de los derechos reales. Buenos Aires: Ediar, 1945. t. V, v. III.

LÔBO, Paulo. *Direito civil*. Coisas. São Paulo: Saraiva, 2015.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região*, Brasília, v. 24, n. 7, p. 25-33, jul. 2012.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. 3. ed. São Paulo: RT, 2011.

MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2020/04/Texto-4-Proj-2.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

MATEO, Ramón Martín. *Manual de derecho ambiental*. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da reserva florestal legal. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 37, n. 77, p. 31-60, jul./dez. 2014.

MELO, Marcelo Augusto Santana de; PASSARELLI, Luciano Lopes. Publicidade da reserva florestal legal? Análise da antinomia do Código Florestal com a Lei de Registros Públicos. *Revista de Direito Ambiental*, v. 100, p. 535-554, 2020..

MOLINA, Filiberto Eduardo R. Manrinque; NOCERA, Renata Pereira. Desafios globais dos direitos de participação ambiental na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, p. 92-106, 2019.

MONTEIRO, Adriana Roseno. Educação ambiental: um itinerário para a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida nas cidades. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 1, 2020.

MONTES, Angel Cristóbal. *Direito imobiliário registral*. Porto Alegre: Fabris, 2005.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2010.

OLIVEIRA, Greice Kelly Lourenco Porfirio de; SANTOS, Nivaldo dos. Tecnologias sociais aplicadas a política nacional de resíduos sólidos: gestão integrada de resíduos sólidos no campo. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 205-220, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, José Carlos de. *Concessões e permissões de serviços públicos*. Bauru: Edipro, 1996.

PAIVA, João Pedro Lamana. Princípio da concentração. *Boletim do IRIB em Revista*, São Paulo, n. 350, p. 24-47, set. 2014.

PAU PEDRÓN, Antonio. *Curso de práctica registral*. Madrid: Editorial Universidad Pontificia de Comillas, 1995.

PEDROSO, Frederico Thaddeu; TYBUSH, Jerônimo Siqueira. Inundações, desenvolvimentismo e sustentabilidade urbana: uma análise a partir das origens naturais e antrópicas dos desastres ambientais. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, v. 7, n. 2, p. 21-44, 2021.

PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira; SACIALLOTO, Leonardo Mattoso Renata Pereira. Regime jurídico e políticas públicas de águas no direito internacional e brasileiro: rumo a estatuto privilegiado?. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 58, p. 310-337, 2021.

RAMOS, Cármen Lúcia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. In: FACHIN, Luiz Edson (org.). *Repensando fundamentos do direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 154-175.

REIS, Edson Luís Tocaia dos. *Abordagem sistêmica do sistema de tratamento de água de registro, São Paulo, com ênfase na avaliação do impacto do descarte dos resíduos na Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira Iguape*. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil 1500-1720*. 2. ed. São Paulo: Pini, 2000.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. *Regulação da função pública notarial e de registro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRÍGUEZ, Agustín W. *Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires*. Buenos Aires: Depalma, 1974.

SALLES, Carlos Alberto. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. *RePro*, São Paulo, v. 121, p. 38-52, mar. 2005.

SALVAT, Raymundo M. *Tratado de derecho civil argentino. Derechos reales*. 4. ed. actualizada por Argañarás. Buenos Aires: TEA, 1960.

SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Reserva legal e cadastro ambiental rural: repercussões perante o registro imobiliário. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur *et al.* *O direito notarial e registral em artigos*. São Paulo: YK Editora: 2016. p. 315-327.

SANTOS, Francisco José Rezende dos. O princípio da concentração no registro de imóveis. *IRIB*, 2011. Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-principio-da-concentracao-no-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16 jun. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-30, jul./set. 2012. Disponível em: <http://civilistica.com/neoconstitucionalismo>. Acesso em: 19 set. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, v. 23, n. 2, p. 437, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/ser/index.php/nej/article/viewFile/13377/7604>. Acesso em: 6 jun. 2022.

SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Ivaldo Alves Oliveira; FARIAS, Talden Queiroz. A tutela jurídica do ciclo urbano da água: linhas preliminares. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, p. 336-389, 2020.

SILVA, Nathalia Banharoto Dutra da; BORGES, Isabella; VASCONCELOS, Vitor Vieira. Análise do impacto potencial de áreas com contaminação de solos sobre cursos d'água e poços no município de São Paulo. *Revista Águas Subterrâneas*, v. 34, n. 3, p. 250-263, 2020.

SOARES, Lorena Saboya Vieira; MADUREIRA, Amanda Silva. Cenários que desafiam a implementação emergencial da Política Nacional de Resíduos Sólidos: uma questão ambiental e de saúde. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 74-89, 2018.

SOUZA, Nathália Assunção de. *Vulnerabilidade à poluição das águas subterrâneas: um estudo do Aquífero Bauru na zona urbana de Araguari, MG*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial*. 4. ed. atual. e ampl. São Paulo: RT, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das sucessões*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. VI.

TORMEN, Andréia Fátima; TASSO, Camila Aparecida; KORF, Eduardo Pavan. Estudo da Contaminação de águas subterrâneas por cemitérios. *Perspectivas Online*, Campos dos Goytacazes, v. 6, n. 16, p. 51, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.25242/885X6162016902>. Acesso em: 20 jan. 2022.

TRENTINI, Flávia; AGUIAR, Carolina da Costa de. Externalidades positivas e custos dos espaços protegidos em áreas de produção sucroenergética. *Revista da Associação Mineira de Direito e Economia*, v. 7, p. 134-185, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *O meio ambiente e o registro de imóveis*. Coordenação Marcelo Augusto Santana de Melo. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIVAR, Beatriz Areán de Díaz de. *Tutela de los derechos reales y del interés de los terceros*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979.

YAGHSISIAN, Adriana; GARCEZ, Gabriela. Definição de prioridades pela informação: uma análise da importância da informação ambiental no caso “Rhodia”. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 21, n. 1, p. 13-37, jan./abr. 2019.

YAGUEZ, Ricardo de Angel. *Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975.

WATANABE, Carla *et al.* *Direito administrativo*. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.