

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO - UNINOVE  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**JÚLIO CÉSAR RODRIGUES DE ALMEIDA**

**A CONTRIBUIÇÃO DA ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA PARA A  
SUSTENTABILIDADE**

**São Paulo**

**2021**

**JÚLIO CÉSAR RODRIGUE DE ALMEIDA**

**A CONTRIBUIÇÃO DA ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA PARA A  
SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. José Renato Nalini

**São Paulo**

**2021**

Almeida, Júlio César Rodrigues de.

A contribuição da atividade registral imobiliária para a sustentabilidade. / Júlio César Rodrigues de Almeida. 2021. 137 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2021.

Orientador (a): Prof. Dr. José Renato Nalini.

1. Sustentabilidade. 2. Constituição. 3. Segurança jurídica. 4. Registro imobiliário.

Nalini, José Renato. II. Título.

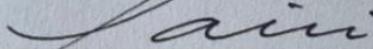
JÚLIO CÉSAR RODRIGUES DE ALMEIDA

A CONTRIBUIÇÃO DA ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA PARA A  
SUSTENTABILIDADE

Dissertação apresentada ao Programa  
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito  
da Universidade Nove de Julho como  
parte das exigências para a obtenção  
do título de Mestre em Direito

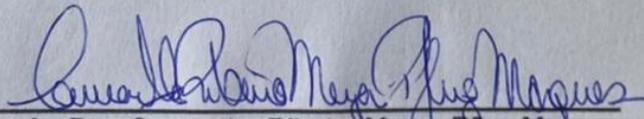
São Paulo, 18 de março de 2021

BANCA EXAMINADORA



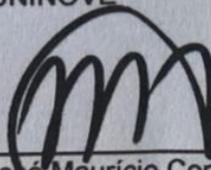
---

Prof. Dr. José Renato Nalini  
Orientador  
UNINOVE



---

Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques  
Examinadora Interna  
UNINOVE



---

Prof. Dr. José Maurício Conti  
Examinador Externo  
USP

*Dedico este trabalho ao incomparável Jesus Cristo, fonte da vida e do amor.*

*À minha esposa, meus filhos, noras e minha mãe, amores da minha vida e estímulo constante para os desafios que se me apresentam.*

*Em homenagem a Tarcízio Almeida Farias (in memoriam), meu saudoso pai, que tanto alegrava com minhas vitórias.*

*No princípio era o Verbo, e o Verbo estava com Deus, e o Verbo era Deus.*

*E o Verbo se fez carne e habitou entre nós, cheio de graça e de verdade, e vimos a Sua glória, glória como do Unigênito do Pai.*

*João, Capítulo 1, Versículos 1 e 14.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu Orientador, Professor Doutor José Renato Nalini, cuja vida e obra foram inspirações para este estudo.

Ao corpo docente da Universidade Nove de Julho, composto por juristas e magísteres que primam pela excelência do ministério, contudo, sem perder o foco no ser humano.

Ao Doutor João Antonio da Silva Filho, Conselheiro e, atualmente, Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, pela amizade, apoio e constante estímulo.

Ao Professor Filippe Lizardo, amigo e conselheiro de todas as horas.

A todos aqueles que se envolveram direta ou indiretamente neste projeto, tolerando minhas ausências, mantendo o meu ânimo e me motivando a seguir em frente.

## RESUMO

Os grandes desafios relacionados à preservação ambiental, tem ocupado o centro dos debates da sociedade moderna, em razão das consequências que a boa, ou má, utilização dos recursos naturais pode gerar para as gerações presente e futura. Neste contexto, este estudo realiza uma análise do conceito de sustentabilidade em seu caráter sistêmico-constitucional, buscando evidenciar seu aspecto interdisciplinar, relacionando-a, inevitavelmente, com atividade registral imobiliária, cuja atuação está amalgamada às mais diversas áreas do interesse social e é estudada em seus aspectos essenciais. A indagação que surge é: o Cartório de Registro de Imóveis, com sua estrutura, atuação e atribuições, está, de fato, colaborando com a eficiência da sustentabilidade em seus aspectos econômico, social e ambiental? A atuação desta Serventia Extrajudicial tem promovido a segurança jurídica no tráfego imobiliário e contribuído para o nosso desenvolvimento econômico, bem como ao Estado Democrático de Direito? O escopo do trabalho que se segue é demonstrar a importância da contribuição e a necessária inter-relação das Serventias Registrais Imobiliárias com o atendimento da sustentabilidade, em face de sua ampla abrangência, alcançando os mais diversos segmentos das ciências e das atividades da sociedade moderna. Órgãos instituídos pelo Poder Estatal, O Registro de Imóveis exerce, também, o papel de guardião das funções socioambientais da propriedade, assegurando, portanto, a própria condição da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; Constituição; Segurança jurídica; Registro Imobiliário.

## **ABSTRACT**

The great challenges related to environmental preservation, have occupied the center of debates in modern society, due to the consequences that the good or bad use of natural resources can generate for present and future generations. In this context, this study conducts an analysis of the concept of sustainability in its systemic-constitutional character, seeking to highlight its interdisciplinary aspect, inevitably relating it to land registration activity, whose performance is amalgamated with the most diverse areas of social interest and it is studied in its essential aspects. The question that arises is: is the Real Estate Registry Office, with its structure, performance and attributions, in fact collaborating with the efficiency of sustainability in its economic, social and environmental aspects? Has the performance of this Extrajudicial Serventia promoted legal security in real estate traffic and contributed to our economic development, as well as to the Democratic Rule of Law? In this context, the scope of the work that follows is to demonstrate the importance of the contribution and the necessary interrelation of the Real Estate Registry Offices with the service of sustainability, in view of its wide scope, reaching the most diverse segments of the sciences and activities of the modern society. Bodies instituted by the State Power, the Real Estate Registry also plays the role of guardian of the social and environmental functions of the property, thus ensuring the condition of the dignity of the human person.

**Key Words:** Sustainability; Constitution; Legal certainty; Land registration.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 A AMPLITUDE DA SUSTENTABILIDADE .....</b>	<b>14</b>
1.1 Questões ambientais .....	15
1.1.2 A desordenada busca pela riqueza e suas consequências .....	16
1.1.3 O drama da fome .....	18
1.2 O meio ambiente.....	20
<b>1.2.1 Os desdobramentos do meio ambiente .....</b>	<b>21</b>
1.2.2 O direito ambiental .....	23
1.3 O princípio do desenvolvimento sustentável.....	24
<b>1.3.1 Sustentabilidade: dever de todos .....</b>	<b>27</b>
1.3.2 A sustentabilidade nas organizações e ESG .....	29
1.3.3 Sustentabilidade nas contratações públicas .....	32
1.4 O princípio da eficiência e a sustentabilidade .....	36
<b>2 ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA – ASPECTOS ESSENCIAIS E PRINCÍPIOS.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1 Registro público – Conceitos .....</b>	<b>42</b>
2.2 Espécies de registros públicos .....	43
2.3 Contextualização histórica dos sistemas registrais .....	45
2.3.1 No Brasil.....	47
<b>2.4 Previsão constitucional e normatização.....</b>	<b>49</b>
2.4.1 Acesso ao cargo e fiscalização das serventias extrajudiciais .....	51
<b>2.5 Competência dos registradores de imóveis .....</b>	<b>53</b>
<b>2.6 Atribuições do registro de imóveis .....</b>	<b>55</b>
<b>2.7 Princípios registrais imobiliários .....</b>	<b>57</b>
2.7.1 Princípio da Legalidade .....	58
2.7.2 Princípio da especialidade .....	60
2.7.3 Princípio da obrigatoriedade do registro .....	61
2.7.4 Princípio da rogação ou instância.....	62
2.7.5 Princípio da prioridade .....	64
2.7.6 Princípio da continuidade .....	65
2.7.7 Princípio da parcelaridade ou cindibilidade do título.....	66
2.7.8 Princípio da presunção da veracidade, ou da legitimidade, ou da legitimação.....	67

2.7.9 Princípio da fé pública registral.....	68
2.7.10 Princípio da concentração.....	69
2.7.11 Princípio da publicidade .....	70
2.7.12 Princípio da disponibilidade .....	71
2.7.13 Princípio da unitariedade da matrícula .....	72
2.7.14 Princípio da inscrição .....	73
<b>3. A ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA DA SUSTENTABILIDADE NOS ASPECTOS ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 O registro de imóveis promovendo a sustentabilidade econômica.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1.1 O registro de imóveis – promotor da segurança nos negócios imobiliários .....</b>	<b>78</b>
3.1.2 A atuação do registrado imobiliário efetivando a segurança jurídica .....	81
3.1.3 O registro imobiliário promovendo a confiabilidade no tráfego imobiliário .....	82
3.1.4 A atuação preventiva registral imobiliária.....	84
<b>3.1.4.1 Prevenção contra ações fraudulentas diversas .....</b>	<b>85</b>
<b>3.2 O registro de imóveis promovendo a sustentabilidade social .....</b>	<b>88</b>
3.2.1 O registro de imóveis na função socioeconômica da propriedade .....	89
3.2.2 A regularização fundiária e a atuação do ofício de registro de imóveis.....	93
<b>3.2.2.1 Regularização fundiária rural.....</b>	<b>97</b>
<b>3.2.2.2 Regulariza fundiária urbana – REURB .....</b>	<b>100</b>
<b>3.2.2.3 A REURB em bem público .....</b>	<b>103</b>
<b>3.2.2.4 A atuação registral imobiliária na REURB .....</b>	<b>104</b>
<b>3.3 O registro de imóveis promovendo a sustentabilidade ambiental .....</b>	<b>106</b>
3.3.1 Sustentabilidade na preservação do meio ambiente urbano .....	107
3.3.2 Sustentabilidade na preservação do meio ambiente rural.....	109
<b>3.3.2.1 Averbação de áreas a serem protegidas .....</b>	<b>111</b>
<b>3.3.2.2 O cadastro ambiental rural e o ônus da averbação .....</b>	<b>113</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXOS - BRASIL. Decreto Legislativo nº 2, Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), 1994, p. 26. ....</b>	<b>12836</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo nasce da necessidade de elucidar a importância da atividade registral imobiliária como instrumento proporcionador de garantia e de segurança jurídica da propriedade imóvel, bem como suas consequências para a ordem jurídica e desenvolvimento social, uma vez que a delegação das Serventias Extrajudiciais, pelo Estado, tem como finalidade atender às necessidades e anseios jurídicos e patrimoniais da sociedade, tais como o pleno exercício da cidadania e a garantia de proteção jurídica da propriedade.

O escopo do trabalho busca demonstrar a necessária inter-relação do Ofício de Registro de Imóveis com o atendimento da eficiência da sustentabilidade na propriedade imóvel, compreendendo que o conceito de sustentabilidade tem ampla abrangência, alcançando os mais diversos segmentos de atividade da sociedade moderna, especialmente nos aspectos social, econômico e ambiental.

Para um Estado Democrático de Direito que almeja garantir os princípios e direitos fundamentais estabelecidos em sua Carta Maior, é imprescindível que suas instituições exerçam suas atribuições e competências de maneira tal que o princípio da eficiência seja uma realidade praticada em suas ações.

É neste contexto que a Serventia Extrajudicial em comento é estudada, uma vez que, apesar do tempo e de sua longa história de existência, a atividade registral imobiliária continua exercendo papel fundamental para o equilíbrio jurídico, exercício da cidadania e para as garantias constitucionalmente estabelecidas, verdadeiros instrumentos motrizes não só da segurança jurídica, mas, também, da prosperidade econômica da nação brasileira.

O assunto reveste-se de interesse singular em face da evolução dinâmica da sociedade que se transforma quase na mesma velocidade em que os desafios vão surgindo. Nesta senda, a pesquisa pretende, ao final, responder a indagações de relevante importância, abordando a atividade registral imobiliária e sua contribuição para a eficiência de temas relacionados com a sustentabilidade, tais como a proteção ao meio ambiente; função social e proteção da propriedade; desenvolvimento econômico, dentre outros.

Para tanto, o capítulo inicial do presente estudo busca compreender a importância, conceito e amplitude da Sustentabilidade e o faz apresentando um panorama geral de questões ambientais e sociais. Apresenta, também, a importância da sustentabilidade nas organizações e contratações públicas, passando pelos seus aspectos constitucionais e voltando o olhar para o princípio da eficiência associando-o à atuação da Administração Pública na implementação de políticas públicas sustentáveis.

No capítulo segundo, são estudadas as principais características da atividade registral imobiliária, trazendo a contextualização histórica das serventias extrajudiciais no Brasil. Ainda, as atribuições do Registro de Imóveis, cujo fundamento é proporcionar a segurança jurídica imprescindível e proteção aos proprietários de imóveis, bem como àqueles que por ele tenham relações de interesse jurídico, social ou patrimonial. Inevitável, neste ponto, fazer um exame dos princípios registrares imobiliários que proporcionam coesão e equilíbrio ao sistema de direito registral, inter-relacionando-se e estando presentes em toda atividade cotidiana desta serventia.

O capítulo final pretende responder a questões suscitadas nesta pesquisa, esquadrihando a atividade registral imobiliária, buscando constatações de que esta contribui para a eficiência da sustentabilidade da propriedade imóvel e, conseqüentemente, para um estado democrático de direito. Para tanto, apresenta estudos acerca da atuação registral imobiliária em temas como a segurança jurídica e sua importância para o fluxo econômico do país, proteção e função social da propriedade, regularização fundiária urbana e rural, bem como a proteção ao meio ambiente.

Derradeiramente, apresenta-se a ampla contribuição dada pelo Ofício de Registro de Imóveis aos princípios da sustentabilidade em seu tríplice aspecto, uma vez que esta serventia extrajudicial está amalgamada a uma gama enorme de ciências, participando ativamente do desenvolvimento da nação, seja nos aspectos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais, além de prestimosa colaboração ao Poder Judiciário.

Para a realização deste estudo, adotou-se a metodologia lógico-dedutiva, optando-se pela pesquisa bibliográfica, consideradas as opiniões dos autores e especialistas dedicados à matéria, listados em *Referências* e assinalados no texto. No entanto, não foi olvidada a utilização de outros mecanismos auxiliares, como o método histórico, de fundamental

importância para traçar a origem e evolução das atividades extrajudiciais ao longo da história; o método comparativo, pois que imprescindível para analisar a realidade notarial e registral.

O presente trabalho faz parte da linha de pesquisa 1- Justiça e o Paradigma da Eficiência - do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho, que está centrada na sustentabilidade do Sistema de Justiça.

## 1 A AMPLITUDE DA SUSTENTABILIDADE

A palavra sustentabilidade tem sua origem no termo latim "*sustentare*", que significa sustentar, apoiar ou conservar, relacionando-se, conforme o Dicionário de Língua Portuguesa, “*com aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, busca suprir as necessidades do presente sem afetar as gerações futuras. Qualidade ou propriedade do que é sustentável, do que é necessário à conservação da vida.*”<sup>1</sup>

Assim, a sustentabilidade pode ser compreendida como a característica de um processo ou de um sistema implementado de maneira tal que este garanta a sua durabilidade por prazo satisfatório. No entanto, o termo mais usual e atual identifica-o como um princípio que estabelece padrões para o uso adequado dos recursos naturais, de maneira que sejam satisfeitas as necessidades do presente, sem, porém, comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras, constituindo em verdadeiro “*compromisso intergeracional que preserve os recursos naturais para as futuras gerações, o que impõe, necessariamente, a preservação para as atuais.*”<sup>2</sup>

Sendo, também, um princípio consagrado na Constituição da República Federal Brasileira de 1988, conforme seu artigo 225, bem como no ordenamento jurídico pátrio, dada a magnitude de sua importância. Igualmente, foi consagrado em outras nações, como no art. 9º, e, da Constituição Portuguesa, que traz como rol das tarefas fundamentais do Estado “*defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correto ordenamento do território.*”<sup>3</sup>

Corroborando, o Poder Público, dotado de capacidade regulatória e de agente planejador de macro atividades econômicas, pautado por diretrizes constitucionais, deve exercer o papel de protagonismo no estabelecimento e implemento de diretrizes que promovam o

---

<sup>1</sup> DICIO, Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/sustentabilidade/>>. Acessado em: 12. dez. 2020.

<sup>2</sup> REALI, Darcí. *Os municípios e a tributação ambiental*. Caxias do Sul: Educus, 2006. p. 91.

<sup>3</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*. Revista de Estudos Politécnicos. v. VIII. nº 13. Barcelos, 2010. p 7.

desenvolvimento econômico nacional de maneira equilibrada, propiciando a toda a Administração Pública instrumentos que promovam o desenvolvimento sustentável.

É mister que haja implementação de políticas públicas eficientes relacionadas à sustentabilidade, visto ser esta uma necessidade premente, não apenas da natureza desgastada por constantes explorações predatórias e agressões irrazoáveis aos mais diversos ecossistemas, mas, também, e felizmente, de uma sociedade que paulatinamente desperta a sua consciência sustentável e clama por modificações de paradigmas que vão desde novos métodos e procedimentos na cadeia produtiva à produção legislativa que efetivamente proteja o meio ambiente em todas as suas matizes.

Compreender que a defesa e a preservação do meio ambiente, por meio de implementação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade, visando estabelecer equilibradamente um desenvolvimento econômico sustentável que preserve recursos naturais, é o meio pelo qual pode-se assegurar a satisfação das necessidades das gerações atual e próxima. Presente e futuro estão inevitavelmente amalgamados. Se eles serão coroados de êxito e esperança depende, exclusivamente, de como a humanidade lida com os gigantescos desafios atuais e de como serão planejados os fundamentos do amanhã.

## 1.1 QUESTÕES AMBIENTAIS

Apesar de ainda existir um enorme hiato entre aquilo que deveria ser e a realidade em que vivemos, o conceito de desenvolvimento sustentável está estabelecido de maneira indissolúvel no pensamento comum, influenciando, cada vez mais, a cadeia produtiva, a utilização dos recursos naturais e a forma como se organizam as sociedades. Não se pode mais pensar em riqueza sem a busca pelo equilíbrio econômico, ambiental e social de uma nação, dadas as consequências sobre a natureza e a vida humana.

Não é novidade que este planeta passa por um processo de saturação de sua capacidade de produzir meios para a manutenção da vida humana. O consumo e a produção desenfreados de produtos que levam ao esgotamento dos recursos naturais precisam ser repensados, a fim de se evitar o crescente desmatamento de florestas, poluição de rios, mares, do ar e até mesmo da

órbita espacial terrestre, onde a quantidade de lixo ultrapassou em muito o limite da razoabilidade.

Assim, é urgente a necessidade de se implementar políticas públicas eficientes e de se adequar o sistema produtivo, quer seja agrícola, industrial ou tecnológico à realidade do contexto em que nos encontramos.

Já não há mais espaço para que o ganho e o lucro se sobreponham às outras necessidades da vida humana, agindo sem pautar-se pelos padrões éticos que precisam estar presentes em toda a cadeia produtiva. A busca desenfreada pelo poderio econômico não pode mais quedar-se inerte e indiferente em relação às consequências lançadas sobre o meio ambiente, sob pena de a preocupação apenas com a produção de riquezas, produzir, na verdade, pobreza sem precedentes. Nos dizeres de José Renato Nalini: *“Somente a ética é capaz de resgatar a natureza, refém da arrogância humana. Ela é a ferramenta para substituir o deformado antropocentrismo num saudável biocentrismo.”*<sup>4</sup>

O ser humano está plastificando o mundo a sua volta. Espalhamos sacolas plásticas e garrafas *pets* por rios, mares, terrenos e bueiros que acabam por gerar danos muitas vezes irreparáveis que vão desde a morte de animais marinhos, engasgados por sacolinhas plásticas de supermercados, até mesmo à morte de seres humanos em decorrência, a título de exemplo, das enchentes que inundam cidades incapazes de escoarem as águas das chuvas, em grande medida, por conta dos entupimentos de seus canais de drenos obstruídos pelos resíduos daquilo que foi tido como produto da “riqueza humana”.

### **1.1.1 A desordenada busca pela riqueza e suas consequências**

O aquecimento global hoje, é uma realidade e suas consequências se espalham de maneira muito mais ampla e nefasta do que as medidas para reverter esse quadro. Pesquisas feitas pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (organização político científica criada pela Organização das Nações Unidas) estimam que, em decorrência do aumento da

---

<sup>4</sup> NALINI, José Renato(a). *Ética Ambiental*. 4ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 45.

temperatura do planeta em 1.5°, ano 2100 haverá de 1 a 3 bilhões de pessoas não terão acesso à água potável e a alimentos suficientes para a manutenção da vida<sup>5</sup>.

É de conhecimento comum que o grande vilão disso são os gases que causam o chamado efeito estufa. Assim, quando os raios solares, carregados de radiação chegam à Terra, uma parcela deles é refletida pela atmosfera e enviada de volta ao espaço, outra fica retida na superfície do planeta e é transformada em energia térmica. Esse calor fica retido na atmosfera terrestre pelos gases do efeito estufa, como o dióxido de carbono e o vapor d'água.

No entanto, de onde vêm esses gases? Sabemos que carros, aviões, usinas termoelétrica, fábricas etc. emitem grande quantidade de gases. Mas, conforme os dados da Agência para Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO),<sup>6</sup> por mais incrível que pareça, o maior emissor desses gases é o setor pecuarista com 18% da emissão total dos gases do efeito estufa. Para que se tenha uma ideia, todo o setor de transportes é responsável por 13% da emissão, ficando bem distante dessa indesejada liderança.

Ocorre que animais de engorda rápida emitem muito gás metano através das fezes e da flatulência. Isso se dá porque no estômago dos ruminantes existem certas bactérias que digerem fibras, mas, elas não têm acesso ao oxigênio, então produzem metano. Assim, uma vaca que produz em média 20 litros de leite, emite, também, cerca de 500 litros de gás metano.

Além disso, outro fator muito preocupante é que com um rebanho cada vez maior de suínos, bovinos, caprinos, ovinos e galináceos, a produção de alimentos também dispara. A consequência é o desmatamento de florestas para plantio de soja, milho e outras fontes de alimentos para a produção de proteína vegetal.

No mar, o aquecimento global gera transtornos na vida marinha, pois o aquecimento da água elimina a fonte de alimentos de inúmeras espécies que dependem do plancton, krill,

---

<sup>5</sup> IPCC. *Painel intergovernamental de mudanças climáticas*: entendendo o aquecimento global. Disponível em: < [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15\\_SPM\\_version\\_stand\\_alone\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf)>. Acessado em: 15.08.2020.

<sup>6</sup> ONU. *Organização das Nações Unidas*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/fao-producao-agricola- responde-por-pelo-menos-20-das-emissoes-de-gases-do-efeito-estufa/>>. Acessado em 18.08.2020.

crustáceos e corais, cujos ecossistemas são frágeis e sofrem grandes prejuízos ante as pequenas alterações que se lhe imponham.

Estudos realizados por Nicholas Golledge, do Centro de Pesquisa Antártica da Universidade Victoria, em Wellington, na Nova Zelândia<sup>7</sup>, apontam que a elevação dos níveis dos oceanos, em razão do derretimento das geleiras polares, é uma realidade que prenuncia o desaparecimento de incontáveis cidades situadas à beira-mar.

Além disso, as mudanças das correntes marítimas que têm seu fluxo ordenado pela temperatura das águas geram chuvas onde antes não havia e seca em regiões, hoje, férteis. A cada ano que se passa aumenta o número e a intensidade de furacões, tornados e ciclones. São tantas inundações, tempestades e calamidades que já nos acostumamos com toda essa tragédia. Morrem centenas e parece-nos que é apenas mais uma notícia do telejornal de todos os dias.

No início de abril de 2018, a *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) dos Estados Unidos da América (EUA) registrou um preocupante aumento da emissão de gás metano na atmosfera, em 2017.<sup>8</sup> Esse aumento do gás metano é muito preocupante porque ele tem a característica de reter muito mais o calor do que a maioria dos outros gases. Embora seja menos abundante na atmosfera do que o dióxido de carbono, e de ter uma vida de apenas dez anos antes de se decompor, seu efeito no aquecimento global calculado em um período de 100 anos é 25 vezes maior.

### 1.1.2 O drama da fome

Não se pode olvidar, também, que os dramas ecológicos causam dramas sociais, sendo o mais triste deles o flagelo da fome.

Cerca de 820 milhões de pessoas passam fome no mundo, segundo o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, em mensagem divulgada no Dia

---

<sup>7</sup> GOLEDGE, Nick. *Consequências ambientais globais do derretimento da camada de gelo do 21st*. Disponível em: < <https://www.royalsociety.org.nz/what-we-do/funds-and-opportunities/marsden/celebrating-marsden-research/marsden25/professor-nick-golledge/>>. Acessado em 18.08.2020.

<sup>8</sup> PORTAL NOAA. Disponível em: <<https://www.economist.com/science-and-technology/2018/04/28/scientists-struggle-to-explain-a-worrying-rise-in-atmospheric-methane>> Acessado em: 15.10.2018.

Mundial da Alimentação. De acordo com o secretário-geral, em cada grupo de nove pessoas, uma “não tem o suficiente para comer”, sendo a maioria composta por mulheres.<sup>9</sup>

Guterres acrescenta ainda que cerca de 155 milhões de crianças sofrem de subnutrição crônica e podem ter de lidar com os efeitos da deficiência de crescimento durante toda a vida. Em um mundo onde cerca 1,3 bilhão de toneladas de comida é desperdiçada todos os anos, a fome causa quase metade das mortes infantis. Para ele, “isso é intolerável”. Estimava-se que 30 milhões de pessoas morreriam até o fim de 2018 vitimadas pela inanição e todo o séquito de doenças que a acompanham. Como bem assinalou Melhen Adas:

Apesar do grande avanço científico e tecnológico, a civilização moderna não superou o drama da fome. Milhões de seres humanos vivem em estado de pobreza absoluta, pois sua renda é tão baixa que ficam impedidos” de ter uma alimentação mínima diária satisfatória, condenados a uma crônica subnutrição.<sup>10</sup>

É notório e evidente que temas relacionados ao meio ambiente estão em constantes destaques na mídia mundial e nos debates populares, acadêmicos e políticos. Obviamente, isso ocorre em razão dos enormes problemas e desafios que o tema exige. Não faltam notícias relacionadas a acidentes ambientais graves, como a fatídica avalanche de lama de rejeitos minerais que rompeu a barragem de Brumadinho, ceifando a vida de centenas de pessoa e causando imensurável dano a todo o ecossistema afetado pela lama, cujos efeitos devastadores levarão décadas para serem superados pela natureza.

Acrescente-se a isso o mais cruel de seus efeitos: vidas destruídas, fontes de rendas dizimadas, destruição emocional, moral e psicológica de incontáveis seres humanos, cidadãos pacatos e cumpridores de suas obrigações.

Nesta toada, o ser humano poderá um dia, como consequência de seu desenvolvimento não sustentável, passar à outra extremidade do ciclo predatório, como ensina José Renato Nalini:

Importante enfatizar que não é a terra que deixará de existir. É a espécie humana. O Planeta poderá prosseguir até a desintegração final, (...). O certo é que o Planeta está em pleno curso da viagem rumo à escuridão. Estágio final

---

<sup>9</sup> GUTERRES, António. *Mensagem do Dia Mundial da Alimentação*. Disponível em: < <https://cffb.org.br/onu-diz-que-inseguranca-alimentar-esta-a-um-nivel-nao-visto-ha-decadas/> > Acessado em: 27.08.2020.

<sup>10</sup> ADAS, Melhen. *A Fome no Mundo*. Disponível em: < [www.unicamp.br/fea/ortega/plan-disc/SOS-Fome.ppt](http://www.unicamp.br/fea/ortega/plan-disc/SOS-Fome.ppt) > Acessado em: 30.11.2018.

que poderá ser abreviado se a humanidade continuar a se comportar como nesta era.<sup>11</sup>

## 1.2 O MEIO AMBIENTE

É importante entender o que significa o termo “meio ambiente” que tradicionalmente é relacionado apenas com temas conexos à natureza e seus recursos, o que acaba criando uma percepção rasa de sua grandeza e verdadeira amplitude.

Para José Afonso da Silva, o meio ambiente é a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.”<sup>12</sup>

A doutrina brasileira do direito ambiental traz a sua real abrangência e importância, visto que, na verdade, a expressão meio ambiente resulta em redundância e acaba por ser inadequada, vez que as palavras meio e ambiente são sinônimos e significam o lugar onde se vive com as características e condicionamentos geofísicos, ou aquilo que cerca ou envolve os seres vivos e/ou as coisas. Arthur Migliari compreende o meio ambiente como a:

Integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto.<sup>13</sup>

No Brasil, a Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente normatizou e deu mais precisão à expressão, quando estabelece: “Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

---

<sup>11</sup> NALINI, José Renato(a). *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Malheiros. 2013, p.2.

<sup>13</sup> MIGLIARI JUNIOR, Arthur. *Crimes Ambientais*. 2. ed. São Paulo: Lex Editora. 2001, p. 24.

A presente lei definiu o meio ambiente de forma mais ampla, portanto, trazendo a compreensão de que, na verdade, este se estende à natureza de maneira holística, completa e interativa.

Estabeleceu-se, assim, a ideia de ecossistema que no ensino de Masaharo Tsujimoto<sup>14</sup>, vem a ser como unidade básica da ecologia, ciência que estuda a relação entre os seres vivos e o seu ambiente, firmando o conceito de que os recursos ambientais devem ser considerados como parte de um todo indivisível, numa inter-relação constante com vínculos inseparáveis, cujas consequências ligam-se em cadeia. Trata-se de uma visão sistêmica na qual há interdependência e “conectividade” dos micros e macros biosistemas.

A Constituição Federal de 1988 ofertou um capítulo inteiro visando garantir a proteção ao que chamou de “direito de todos os brasileiros” ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado um bem de uso comum do povo (Capítulo VI - Do Meio Ambiente, Título VIII - Da Ordem Social), contendo dispositivos enfáticos que determinam que cabe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme o artigo 225 e seus incisos e parágrafos seguintes, que estabelecem uma visão ampla e holística acerca do meio ambiente.

### **1.2.1 Os desdobramentos do meio ambiente**

A partir de então, o conceito acerca do tema estabelece-se em quatro segmentos sobre o meio ambiente: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho, caracterizando-se, ainda, como um meio ambiente ecologicamente equilibrado. É alicerçado nos ensinamentos de Celso Fiorillo que são analisados a seguir cada um dos segmentos.<sup>15</sup>

O meio ambiente natural ou físico refere-se aos recursos naturais assim entendidos o solo, o ar, a água, a flora e a fauna, vez que estão correlacionados e amalgamados entre si. Esse

---

<sup>14</sup> TSUJIMOTO, Masaharu. *A review of the ecosystem concept—Towards coherent ecosystem design. Technological Forecasting and Social Change*, v. 136, 2018. p. 49-58.

<sup>15</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.12.

é o aspecto imediatamente ressaltado pelo inciso V do art. 3º da Lei nº. 6938, de 31 de agosto de 1981, (BRASIL, 1981) onde diz: “V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.”.

Em se tratando de meio ambiente artificial, pode-se afirmar que é aquele que tem a intervenção humana e refere-se aos edifícios, os espaços públicos ou privados fechados ou abertos, às ruas, as praças e as áreas verdes, etc. Abarca também a zonas rurais e espaços habitáveis.

Em relação ao meio ambiente cultural o conceito direciona-se ao patrimônio histórico, científico, paisagístico, artístico, ecológico, e turístico, sendo composto por bens de natureza material como é o caso de artefatos, produção escrita e literária, objetos e documentos conexos à cultura de um povo ou região. Também é composto por bens de valor imaterial, como o são a dança, cultos religiosos, cerimônias e costumes.

Considera-se meio ambiente do trabalho o conjunto de fatores que se relacionam às condições do ambiente de trabalho, assim entendidos o local de trabalho, as máquinas, as ferramentas, temperatura, condições do ar que se respira, ou seja, a relação entre trabalhador e meio físico. O objetivo principal deste conceito é promover melhores condições físicas e psicológicas ao trabalhador.

Prosegue o mesmo autor enfatizando os aspectos constitucionais para a defesa do meio ambiente, citando os princípios estabelecidos na carta Magna, registrando-os: “O princípio do desenvolvimento social, o princípio do poluidor pagador, a responsabilidade civil objetiva e a prioridade da reparação específica do dano ambiental.”<sup>16</sup>

Verifica-se, assim, que são temas relacionados com quase todos os aspectos da vida humana natural, sendo objetos específicos de tutela, temas como a falta ou a insuficiência de esgoto sanitário, falta de água, poluição do ar, insalubridade e periculosidade das condições de trabalho, lixo nas ruas que entopem bueiros, poluição sonora e visual, armazenamentos de resíduos químicos etc.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 23.

## 1.2.2 O direito ambiental

Nesse contexto histórico-social e da normatização jurídica nacional, o Direito Ambiental constitui-se como um conjunto de princípios e normas jurídicos voltados à preservação do meio ambiente. Há quem entenda tratar-se de um ramo do direito que, na verdade, tem por base as políticas ambientais positivadas por leis específicas, uma vez que sua abrangência interrelaciona-se com quase todos os ramos do direito, conforme a lição de Giovanni Orso Borile:

Atualmente, o direito ambiental é considerado o ramo do direito que visa à proteção de bens tutelados juridicamente não apenas de forma unitária, como são os casos de rios, flora, fauna, paisagismo etc. Mas, também, e principalmente, todo esse conjunto de bens vistos em seu macrocosmo, num todo de importância insuperável ao bem maior que é justamente o interesse de todos. Como ensina CALGARO: “construiu-se uma nova ramificação do Direito, o Direito Ambiental, visto que a conservação da natureza e dos recursos naturais fez-se imprescindível para a manutenção e permanência do homem no planeta, sendo que, o homem é suscetível a todos os impactos provenientes de um ecossistema desequilibrado e deficiente.”<sup>17</sup>

Assim, a legislação ambiental tem por objetivo a proteção da biodiversidade, da qualidade de vida saudável e do controle da emissão de poluentes em suas diversas facetas que possam prejudicar o meio ambiente externo ou o meio ambiente confinado, como é o caso daqueles que se encontram dentro de uma determinada indústria. Desta forma, a legislação ambiental cuida da proteção da biodiversidade de forma geral, ampla e holística.

A definição de biodiversidade está prevista no artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica, onde se define:

Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os organismos que compõem a parte viva dos ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies e entre espécies de ecossistemas.<sup>18</sup>

Às vezes vago, às vezes polêmico, ou mesmo com aparente rigor excessivo nalguns casos, a verdade é que o sistema normativo e consequente proteção jurídica dos bens relativos

---

<sup>17</sup> BORILE, Giovanni Orso; SANTOS, Laura Benedusi; CALGARO, Cleide. *O Direito Ambiental e a proteção dos recursos naturais*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 33 n. 9. Málaga: 2016. p. 18.

<sup>18</sup> BRASIL. Decreto Legislativo nº 2, Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). 1994. p. 26.

ao meio ambiente representam significativos avanços para a proteção e preservação de nossa biodiversidade.

Importante trazer à memória o ensino de Paulo Affonso Leme Machado que apresenta uma visão holística do Direito Ambiental, em razão de sua inter-relação com diversos ramos do Direito e das mais variadas ciências, assim conceituando-o:

Direito Ambiental é um Direito sistematizador que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.<sup>19</sup>

Portanto, a inter-relação do Direito Ambiental com os mais variados ramos do Direito, exige que seu estudo seja feito de maneira holística, a fim de se alcançar sua real pretensão, qual seja: a proteção da biodiversidade, da qualidade de vida saudável e, conseqüentemente, do próprio ser humano.

### 1.3 O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É de destaque o fato de que não existe consenso a respeito de sustentabilidade, que é idealizada como a não degradação irreversível do meio-ambiente, pelos setores mais esclarecidos da cadeia produtiva, enquanto outros poderosos seguimentos tem visão absolutamente oposta a esta.<sup>20</sup>

O meio ambiente, desde o final do século XIX, até por conta dos impactos ambientais gerados pela chamada “Revolução Industrial”, tem sido objeto frequente de estudos e discussões pela comunidade científica internacional. Mas foi somente em 1972 que ocorreu o primeiro fórum de discussões idealizado pela Organização das Nações Unidas.

A partir de então, grandes encontros mundiais ocorreram, ampliando a importância da discussão do tema por Governos e a Sociedade, na busca por encontrar soluções e o

---

<sup>19</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 54-55.

<sup>20</sup> NALINI, José Renato. *Op. cit.*, p. 174.

estabelecimento de metas para a preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável.<sup>21</sup>

O termo desenvolvimento sustentável começou a ser utilizado em 1987 com o lançamento do relatório *Nosso Futuro Comum*, pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, órgão criado e formado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A comissão era presidida pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, daí o porquê de o documento ficar conhecido como Relatório Brundtland, sendo este o documento que estabeleceu a definição de desenvolvimento como um “processo que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.” A partir daí, o conceito de desenvolvimento sustentável ganha notoriedade e se torna conhecido.<sup>22</sup>

Analisando a amplitude do termo “desenvolvimento sustentável”, Valéria Rossi Rodrigues Silva ensina que:

Quando tratado pelo Relatório *Brundtland*, é enorme e não se restringe às questões ambientais que são habitualmente exploradas na mídia. Na primeira parte do relatório denominada “Preocupações comuns” o texto mostra o cenário de ameaça ao futuro e introduz a expressão. A definição do termo está baseada na constatação de que o desenvolvimento tem relação direta com satisfazer as necessidades básicas das populações e esse processo só é sustentável quando garante que as aspirações humanas serão atendidas sem prejuízo para as gerações futuras.<sup>23</sup>

O desenvolvimento sustentável surge no cenário mundial como principal tema de política ambiental, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada Rio-92. Desde então, esta definição vem fazendo parte de incontável quantidade de literatura, passando a ser interpretado em seu sentido mais amplo.

No ensino de Irina Mikhailova:

O conceito atual de desenvolvimento sustentável, que foi expresso na Cúpula Mundial em 2002, envolve a definição mais concreta do objetivo de

<sup>21</sup> SILVA, Valéria Rossi Rodrigues da. Evolução do conceito sustentabilidade e a repercussão na mídia impressa do país. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/4483/1/Valeria%20Rossi%20Rodrigues%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em. 22.out. 2020.

<sup>22</sup> CARBONARI, Maria Elisa Ehrhart; PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca. *Sustentabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 39.

<sup>23</sup> SILVA, Valéria Rossi Rodrigues da. *Op. cit.* Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/4483/1/Valeria%20Rossi%20Rodrigues%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em. 22.out. 2020.

desenvolvimento atual (a melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes) e ao mesmo tempo distingue o fator que limita tal desenvolvimento e pode prejudicar as gerações futuras (o uso de recursos naturais além da capacidade da Terra).<sup>24</sup>

Assim, a sustentabilidade é composta por três pilares fundamentais, quais sejam: (I) ambiental, que está relacionado ao uso dos recursos naturais; (II) social, que diz respeito às condições de vida das pessoas e (III) econômico, que envolve a produção, a distribuição e o consumo de bens e serviços.

Corroborando Irina Mikhailova ensina que:

O desenvolvimento sustentável procura a melhoria da qualidade de vida de todos os habitantes do mundo sem aumentar o uso de recursos naturais além da capacidade da Terra. Enquanto o desenvolvimento sustentável pode requerer ações distintas em cada região do mundo, os esforços para construir um modo de vida verdadeiramente sustentável requerem a integração de ações em três áreas-chave.<sup>25</sup>

Para a autora, estas áreas-chave são:

(I) *Crescimento e Equidade Econômica*, com uma abordagem integrada dos sistemas econômicos globais, de maneira que seja promovido o crescimento global durável e que este seja expandido a todas as nações e comunidades;

(II) *Conservação de Recursos Naturais e do Meio Ambiente*, com o desenvolvimento de soluções econômicas viáveis para que se reduza o consumo de recursos naturais, detenha a poluição e conserve-se os habitats naturais;

(III) *Desenvolvimento Social*, buscar garantir o emprego, alimento, educação, energia, serviço de saúde, água e saneamento, sem esquecer de assegurar a diversidade cultural e social, direitos trabalhistas sejam respeitados, e que todos os membros da sociedade estejam capacitados a participar na determinação de seus futuros. Portanto, em síntese, as três áreas-chave da sustentabilidade são a econômica, ambiental e a social.

Acerca do conceito de sustentabilidade, ensina José Renato Nalini<sup>26</sup> que vem a ser a capacidade do ser humano interagir com o mundo e de satisfazer as necessidades presentes, preservando o meio ambiente para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras.

<sup>24</sup> MIKHAILOVA, Irina. *Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e o problema da mensuração na prática*. 2004. Periódicos. UFSM. Disponível em. < <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/3442>> Acesso em. 21. Out. 2020.

<sup>25</sup> MIKHAILOVA, Irina. *Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e o problema da mensuração na prática*. Periódicos. UFSM. Disponível em. < <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/3442>> Acesso em. 21. Out. 2020.

<sup>26</sup> NALINI, José Renato(b). *Ética geral e profissional*. 7ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 507.

Refere-se, também, à capacidade de integrar, não apenas as questões ambientais, mas, também, as sociais, energéticas, econômicas, políticas e culturais.

### 1.3.1 Sustentabilidade: dever de todos

No título VII, no cap. I da nossa Constituição Federal de 1988 estão estabelecidos os fundamentos da ordem econômica nacional, onde encontram-se previstos seus limites e princípios. Ensina Eros Grau<sup>27</sup> que a expressão “*ordem econômica*” passou a fazer parte do vocabulário jurídico desde início do século passado, trazendo o sentido de sistema com forte conteúdo ideológico, voltado para a regulamentação de relações econômicas do Estado, estabelecendo os limites de atuação deste.

O art. 170 da CF, elenca os princípios norteadores da ordem econômica, que lançarão luz à interpretação das normas relacionadas às atividades econômicas, sejam elas públicas ou privadas, estabelecendo que “*A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”.

Merece destaque o inciso VI deste artigo que consagra o princípio da defesa do “meio ambiente”, ficando cristalina a intenção do constituinte em estabelecer que a exploração de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e produção de riquezas deve ser norteada com vistas ao desenvolvimento sustentável.

O art. 225 da Constituição Federal 1988 firmou o princípio da responsabilidade intergeracional, uma vez que o mandamento constitucional se preocupou com a preservação do direito ao meio ambiente equilibrado para a geração presente, da mesma forma que o fez para as gerações futuras, determinando providências a serem tomadas pelo poder público desde logo. Além disso, o mesmo dispositivo consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável, cujo conceito é assim definido por Talden Farias:

É o modelo que procura coadunar os aspectos ambiental, econômico e social, buscando um ponto de equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais, o crescimento econômico e a equidade social. Esse modelo de desenvolvimento

---

<sup>27</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 4ª. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, Editores. 1988. p. 48.

considera em seu planejamento tanto a qualidade de vida das gerações presentes quanto das futuras, diferentemente dos modelos tradicionais que costumam se focar na geração presente ou, no máximo, na geração imediatamente posterior”.<sup>28</sup>

Inevitavelmente, ao se examinar estudo da Carta Maior, são identificados uma série de dispositivos relacionados às medidas protetivas enunciadas no art. 225, como são os casos do art. 5º, LXXIII, que dispõe sobre a ação popular como instrumento que visa anular ato lesivo ao meio ambiente, patrimônio público etc; dos artigos 21 a 24 que trazem encartados o rol das competências legiferantes dos entes federados; o art. 170, inciso VI, já mencionado, que trata da ordem econômica e que se deve observar ao princípio da defesa do meio ambiente; o art. 129, III, que trata das funções institucionais do Ministério Público elencando o inquérito civil público e a ação civil pública como instrumentos de proteção do meio ambiente e, ainda, o art. 216, V, que estabelece “*os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico*” no rol do patrimônio cultural brasileiro.

A inclusão das garantias e proteções ao meio ambiente descritos na Carta Magna é de imensurável importância, vez que se constitui o principal instrumento jurídico para a sua proteção, resultando em resposta poderosa aos complexos problemas enfrentados ao desenvolvimento sustentável.

As normas preconizadas no ordenamento jurídico pátrio não podem ser compreendidas como obstáculos para o crescimento econômico, antes, pelo contrário. O constituinte teve por objetivo inibir a atuação do empreendedor, empresário, agricultor - ou seja qual for sua a área de atuação – que leve a cabo práticas que possam degradar o meio ambiente em todos os seus desdobramentos, visando, também, conscientizar a todos de que os recursos naturais são limitados e podem se esgotar, podendo produzir consequências prejudiciais que se estenderão para o futuro e à descendência do próprio degradador do meio ambiente.

Nos dizeres de Fernando Almeida ao analisar essa nova consciência que surge, ele crava:

Nesse novo papel, tornam-se cada vez mais aptos a compreender e participar das mudanças estruturais na relação de forças na área ambiental, econômica e social. O mundo agora é tripolar: governo, sociedade, empresas. E a gestão ambiental, tarefa de todos, evolui para algo mais profundo e mais amplo, que é a gestão da sustentabilidade. Amplia-se a perspectiva.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. *Direito Ambiental*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm. 2016. p. 40

<sup>29</sup> ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. São Paulo: Nova Fronteira, 2002. p. 27.

No contexto histórico em que vivemos, é a integração holística dos diversos seguimentos da sociedade a grande meta a ser alcançada, a verdadeira riqueza a ser produzida, visto que, somente assim, será possível termos um amanhã que possa ser vivido com dignidade. É, portanto, tema de interesse de todos os elementos da sociedade, uma vez que todos nós seremos afetados, de alguma forma, pelos reflexos daquilo que é feito dos recursos naturais disponíveis.

### 1.3.2 A sustentabilidade nas organizações e ESG

Nesse contexto de amplo alcance, a discussão da ética na sustentabilidade das organizações se expande por fronteiras muito mais amplas, como ensina Andrews Savitz no texto a seguir:

A sustentabilidade se desenvolveu como método integrado de abordar ampla gama de temas de negócios referentes a meio ambiente, direitos dos trabalhadores, proteção aos consumidores e governança corporativa, assim como sobre o impacto das atividades da empresa em relação a questões sociais mais abrangentes, tais como fome, pobreza, educação, saúde e direitos humanos – e aos efeitos desses temas sobre o lucro.<sup>30</sup>

Desta forma, o mundo corporativo tem, também, papel essencial na implementação e efetividade dos princípios basilares da sustentabilidade, uma vez que há grande gama de envolvidos na cadeia produtiva, que ficaram conhecidos como os “stakeholders”.

“*Stakeholders*”, no ensinamento de José Renato Nalini,<sup>31</sup> é um dos termos utilizados em diversas áreas como gestão de projetos, administração etc. e refere-se às partes interessadas que devem estar de acordo e ou relacionadas de alguma forma com as práticas de governança corporativa executadas pela empresa, sendo elementos essenciais ao planejamento estratégico de negócios.

De maneira mais ampla, compreende todos os envolvidos em um processo, que pode ser de caráter temporário (como um projeto) ou duradouro (como o negócio de uma empresa

---

<sup>30</sup> SAVITZ, Andrews. *A Empresa Sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 2007. p.4.

<sup>31</sup> NALINI, José Renato(b). *Op. cit*, p. 274.

ou a missão de uma organização). Envolve clientes, fornecedores, funcionários, sociedade e todo aquele que tem algum tipo de interesse na cadeia produtiva de uma empresa ou corporação.

Em função desta engrenagem de interessados, as organizações são estimuladas a praticarem novas condutas, quando em face de temas relacionados à ética e à qualidade da relação organizações-sociedade. Temas estes que, cada vez mais, vêm adquirindo importância e, não raras vezes, forçando mudanças nas sistemáticas de mercado, nas posturas da concorrência e na competitividade dos produtos e bens de consumo ou serviços, uma vez que a sustentabilidade deve ter seus princípios basilares estendidos em todas as ações da organização.

Isto significa entender e agir em conformidade à essa demanda da sociedade, que espera que o sucesso de uma empresa não se resuma, apenas, a benefícios para seus acionistas, mas que tenha também, um reflexo benéfico ao macro universo daqueles que são atingidos por suas ações, especialmente o meio ambiente, a sociedade, seus funcionários e demais parceiros de negócios.

O desenvolvimento sustentável tem estreita relação com a responsabilidade social empresarial, vez que esta deve ter como objetivo cumprir as obrigações jurídicas, bem como exercer o respeito aos direitos trabalhistas e investir no capital humano, como ensinam Paola Cantarini e Willis Santiago Guerra Filho:

O desenvolvimento sustentável possui relação com a responsabilidade social das empresas, com as boas práticas empresariais, ou governança corporativa, implicando no desenvolvimento da atividade econômica com respeito aos princípios da transparência, boa-fé e equidade, e de forma a concretizar os valores sociais consagrados pela Constituição Federal, bem como a fim de se alcançar a justiça social, um dos pilares da sustentabilidade empresarial.<sup>32</sup>

É notório que as empresas socialmente responsáveis que pensam, não somente no lucro, mas, principalmente, no ser humano, são mais valorizadas e reconhecidas, gozando da preferência do mercado consumidor. Essas ações sociais que visam à melhoria nas condições de vida daqueles que estejam inseridos no contexto social em torno da organização, transformam-se em poderosa vantagem competitiva no desenvolvimento dos negócios das

---

<sup>32</sup> CATARINI, Paola; FILHO, Willis Santiago Guerra. *Justiça, Empresa e Sustentabilidade*. Curitiba: Clássica, v.4, 2013. p. 168.

organizações, já que os consumidores valorizam a preocupação das empresas em tornar a sociedade mais equilibrada, com menos injustiças e desigualdades.

A responsabilidade social de uma empresa se reflete no respeito aos direitos trabalhistas, na preservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais. Reflete-se, também, em ações macrossociais como projetos de alfabetização, combate à fome e incentivo à cultura, apenas para citar alguns exemplos.

Discorrendo sobre a ecoeficiência e a responsabilidade social das empresas, bem como das consequências futuras da adoção ou não dos princípios do desenvolvimento sustentável, José Renato Nalini ensina que:

O propósito é incentivar mecanismos de certificação e procedimentos voluntários de monitoramento. As empresas precisam ser conscientizadas de sua responsabilidade quando lançam ao mercado produtos que podem comprometer o meio ambiente. A tecnologia disponível é suficiente para a adoção de alternativa mais saudável, em termos de preservação, mais econômica, o que interessa ao capital e eticamente irrepreensível, o que interessa ao marketing. No futuro, somente as empresas ecologicamente corretas terão mercado. As demais serão boicotadas.<sup>33</sup>

É neste contexto que surge o conceito de melhores práticas ambientais, sociais e de governança (ESG - *Environmental, Social and Governance Analysis* na sigla em inglês, como são conhecidas internacionalmente) que estão associadas a atividades econômicas que estabelecem padrões e procedimentos que evitam riscos associados ao clima e à sustentabilidade.

O termo ESG está em franca expansão e é cada vez mais utilizado pelo empresariado, investidores e consultores financeiros para avaliar empresas e seu desempenho relacionado aos impactos nas três áreas basilares: meio ambiente, sociedade e governança.

Felipe Baract e Thiago Spercel ensinam que:

O investimento responsável, em geral, é entendido como a integração dos aspectos ESG nos fatores centrais de atuação das organizações e na avaliação de financiamento por parte dos investidores. Esses aspectos incluem uma série de itens que tradicionalmente não fariam parte de análise financeira das

---

<sup>33</sup> NALINI, José Renato(a). *Op. Cit.*, p. 181.

companhias e dos projetos, designando, desse modo, uma ideia mais ampla de geração de valor.<sup>34</sup>

Estão os investidores cada vez mais buscando dados relativos à ESG, como suporte ao processos de tomada de decisões e aplicação de recursos, utilizando-se dos parâmetros da governança, direitos humanos e mudanças climáticas, utilizando-se desses parâmetros como lente para potencial investimento futuro. Para estes autores, este é um movimento que não pode mais ser detido:

O movimento da sustentabilidade não pode mais ser interrompido. Ainda que o poder público e os formuladores de políticas não sigam nessa direção, não há dúvida de que as forças lideradas pelo mercado e investidores responsáveis, que impulsionam esse movimento, continuarão ganhando força. Essas tendências são irreversíveis e de alcance global, e os governos podem apenas acelerá-las ou retardá-las. O investimento ESG consciente será o novo normal. As empresas que não conseguirem transformar seus modelos de negócios serão substituídas e incapazes de prosperar no paradigma corporativo.<sup>35</sup>

### 1.3.3 Sustentabilidade nas contratações públicas

A ação devastadora humana na natureza tem resultado em fenômenos naturais catastróficos para a natureza, fazendo surgir um despertar para a iminente necessidade de novos padrões de produção de riqueza, de maneira tal que haja equilíbrio entre produção/consumo e proteção ao meio ambiente. Eis que este novo rumo se reveste de caráter obrigatório ante a realidade nefasta que se avizinha, tornando-se esperançoso o surgimento de produção legislativa que vise atrelar as ações, tanto privadas, como da Administração Pública, aos princípios da sustentabilidade.

Este despertar para a importância de se preservar o meio ambiente, vem ocasionando o surgimento crescente de novas demandas por produtos e serviços que respeitem o meio ambiente em toda a cadeia produtiva.

---

<sup>34</sup> BARACAT, Felipe; SPERCEL, Thiago. *Novos paradigmas da responsabilidade corporativa - ESG e investimento socialmente responsável pós-covid 19*. Machadomeyer. Ebook. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/images/noticias/pdf/ebook-novos-paradigmas-responsabilidade- corporativa-20.pdf>>. Acesso em 25. out. 2020.

<sup>35</sup>*Ibidem..*

Tais demandas geraram reflexos no nosso sistema normativo, ocasionando a produção de normas que visam à proteção do meio ambiente do sistema econômico e da sociedade de um modo global.

Nos ensinamentos de Rachel Biderman,<sup>36</sup> a contribuição para um sistema de desenvolvimento sustentável deve ser de todos e, nesse contexto, é importante destacar que as contratações públicas abrangem uma parcela significativa da economia nacional, estimando-se que no Brasil o consumo de bens e serviços, por parte do poder público, estejam na casa dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

Em razão dos gigantescos volumes de recursos financeiros utilizados nas contratações públicas, tem a Administração Pública o poder dever de promover instrumentos que sejam eficazes no estímulo para o desenvolvimento sustentável nacional, uma vez que o Poder Público se torna um “consumidor” de bens e de serviços.

Em razão disto, assim como ocorre na área privada, deve a Administração Pública tornar-se um “consumidor consciente”, exigindo bens e serviços que respeitem os princípios e legislações acerca do tema, uma vez que ela se encontra em posição privilegiada na cadeia produtiva, em função de seu poder de compras.

Está nas mãos dos Órgãos Públicos a capacidade de estimular a iniciativa privada a se adequar à real necessidade de preservação do meio ambiente, podendo estimular o surgimento de novas tecnologias e metodologias que conduzam à produção de bens de consumo nos padrões desejáveis, em razão de seu poder de compras.<sup>37</sup>

Visto que o Estado é, sem dúvida, a grande força motriz da economia, tem este a condição de modelar o setor privado para se adequar às necessidades da Administração Pública, intervindo no domínio econômico ao realizar aquisições de bens e serviços públicos, fazendo valer sua posição de protagonismo, utilizando-se de sua capacidade aquisitiva.

---

<sup>36</sup> BIDERMAN, Rachel, *Guia de compras públicas sustentáveis*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

<sup>37</sup> SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Disponível em. <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD\\_1922.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf)>. Acesso em. 02. out. 2020

Destaque-se que as compras governamentais representam filão mercadológico que gera grande avidez da iniciativa privada que almeja, cada vez mais, firmar negócios com este imenso consumidor que é o Estado.

É imperativo buscar a eficiência da sustentabilidade nos procedimentos licitatórios, seja qual for o modelo adotado de licitação para o objeto pretendido, bem como aos contratos administrativos em geral, de maneira que haja excelência na implementação dos bens e serviços contratados, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, estabelecendo critérios que resultem em elevado padrão de qualidade, custos e benefícios socioambientais ao final do certame e execução contratual.

Observa-se uma crescente produção legislativa no sentido de se implementar os conceitos da sustentabilidade nas contratações públicas. Para Teresa Villac, atualmente, há inovações legislativas e procedimentais em relação às contratações públicas, com destaque para a importância dada aos custos indiretos ambientais, existindo previsões acerca da gestão de resíduos, acessibilidade e, inclusive, aspectos éticos, especialmente quanto à possibilidade de contratação de pessoas jurídicas cujo quadro societário tenha vínculo de parentesco com ocupantes de cargos que possuam poder decisório no órgão público contratante.

Assim, não poderia ser facultativo a exigência de requisitos de sustentabilidade ambiental em processo licitatório. Outrossim, existe um dever de observância da legislação ambiental e em relação aos custos indiretos, pois “*os custos indiretos relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis.*”<sup>38</sup>

Como é cediço, a licitação é o procedimento administrativo que tem como objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, para a celebração de contrato de prestação de serviços ou fornecimento de materiais e equipamentos.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93, estabelece que a licitação visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração

---

<sup>38</sup> VILLAC, Teresa. *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 90.

e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Nesta senda, as licitações sustentáveis buscam a realidade de um consumo consciente de bens e produtos de maneira que haja controle para evitar desperdício, aumento da demanda por produtos sustentáveis, introduzindo critérios de ordem social, econômica e ambiental nos procedimentos de aquisição de bens e serviços.

O parágrafo 2º do referido artigo acima traz em seus incisos os critérios de desempate, assegurando preferência aos bens e serviços, com vistas, também à sustentabilidade. Assim, dá-se preferência (I) aos produtos produzidos no País; (II) produzidos ou prestados por empresas brasileiras; (III) produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; (IV) produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

Destaque-se que o Decreto nº 7.746/12 regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/93, e estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, além de instituir a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.

Assim, a Administração Pública pode exercer um papel de protagonismo na efetivação da sustentabilidade em todos os seus vieses, uma vez que pode criar a normatização e instrumentos necessários como incentivo para a sua implementação.

São inúmeras as vantagens da implementação das contratações públicas sustentáveis, pois o Estado, na busca de efetivação das políticas públicas, pode atingir metas ambientais e sociais, prescindindo de injetar recursos financeiros adicionais em seu orçamento, uma vez que o mercado, por si só, é capaz de buscar os melhores métodos que atendam à demanda que

Administração Pública estabelecer para efetivação de seus contratos. Ou seja, o mercado trabalha na busca de sua riqueza adequando-se, naturalmente, à necessidade do Estado.

De fato, diretrizes relacionadas às mudanças climáticas, aos resíduos sólidos da cadeia produtiva e de serviços, e à gestão de recursos hídricos terão adesão voluntária do setor produtivo que passará a adotar a produção de bens que reduzam o impacto negativo no meio ambiente, dentre outras medidas e ações necessárias ao implemento do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, nos ensina Adriana Moura:

Dessa forma, a liderança dos governos ao demonstrar um comportamento mais sustentável para a sociedade pode catalisar esse processo nos demais setores e incentivar o surgimento de novos mercados e empregos “verdes”, área que tende a ganhar mais espaço no cenário internacional nos próximos anos. (...) O potencial de alavancar melhorias no âmbito social é outro aspecto das Contratações Públicas Sustentáveis que vem sendo destacado. Por exemplo, garantindo condições de trabalho adequadas aos operários que trabalham em obras públicas ou promovendo novas oportunidades de trabalho para grupos marginalizados.<sup>39</sup>

As aquisições e contratações públicas quando realizadas sob o princípio da sustentabilidade incidem efeitos diretamente no crescimento econômico e na geração de riquezas, seja pela ótica imediatista para metas de curto prazo, ou para planejamentos e metas a serem alcançados em termos mais longos, haja vista a possibilidade de renovação de recursos naturais e implementos de tecnologias mais eficientes.

#### 1.4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A SUSTENTABILIDADE

A eficiência administrativa tem relação estreita com o desenvolvimento sustentável, uma vez que a implementação das políticas públicas que visem a salvaguarda de uma sociedade e meio ambiente saudáveis, - de modo a garantir recursos necessários no presente, sem compromete-los no futuro – exige que a Administração Pública celebre contratos, produza legislação ou persiga qualquer outra meta de interesse público, faça-o alicerçada nos três fundamentos da sustentabilidade, ou seja, nos aspectos: ambiental, econômico e social.

Assim, a ideia de eficiência administrativa deve ser vista em sentido muito mais amplo e abrangente do que apenas a celeridade na execução de atividades, o aproveitamento adequado

---

<sup>39</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil*. IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental. 07. Jan. - Jun., 2013. p. 25.

de recursos, ou o ato de evitar o desperdício destes. Porém, constitui-se numa verdadeira mudança de paradigmas que possam criar e manter uma sociedade mais justa, equilibrada e igualitária, saciando os anseios da população e alcançando satisfatoriamente os seus interesses.

Torna-se de destacada importância o estudo do princípio da eficiência sob a ótica da doutrina administrativista, em razão de suas vertentes estarem amalgamadas a toda atividade administrativa pública, e porque diferentes ramos das ciências jurídicas e sociais apresentam variantes distintas de conceitos.

Nosso país passou por reformas importantes, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que visam dar mais eficiência e efetividade ao Estado, a fim de atender as demandas de uma população ávida por seus direitos e melhores serviços. Assim, o Ministério da Administração e da Reforma do Estado-MARE elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 21 de setembro de 1995, de onde se extrai o trecho:

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais - operem muito mais eficientemente.<sup>40</sup>

Como consequência, surgiu a Emenda Constitucional nº 19/98, introduzindo o princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais que guiam a atuação da administração pública, pareado aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que já constavam expressamente na Constituição Federal. Destaque-se que o princípio da eficiência já era conhecido em nosso ordenamento jurídico pátrio, especificamente no Decreto-lei nº 200/67, ainda em vigor, que estabelece que a Administração Federal deve se submeter ao controle da eficiência administrativa, conforme artigos, 13, 25 e 26 e seus incisos.

O próprio texto original da Constituição de 88, expressamente, menciona o princípio da eficiência na Administração Pública em seu art. 74, inc. II, estabelecendo que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle

---

<sup>40</sup> PORTAL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, 1995*. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 15. ago. 2020.

interno para "*comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos por entidades de Direito Privado*".

Lucia Valle Figueiredo aponta que a inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios norteadores da administração pública (art. 37 da CF) não trouxe excepcional novidade ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que reafirma a necessidade de que o Estado se pautar por parâmetros que reforcem o compromisso com a correção e competência em sua atuação, objetivando a otimização dos resultados de suas atividades.<sup>41</sup>

Hely Lopes Meirelles conceitua o princípio da eficiência tendo como prisma o dever de a Administração Pública de cumpri-lo, impondo-se a todo agente público efetivar suas atribuições com esmero e otimização de recursos e de tempo, sendo recomendável "*a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso*." Para ele o princípio da eficiência "*é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*."<sup>42</sup>

Uma análise comparativa com os demais princípios constitucionais da Administração Pública positivados revela uma condição de igualdade em sua natureza jurídica e hierarquia normativa, segundo apontamento de Emerson Gabardo:

A eficiência não possuía tal respaldo científico ou cultural enquanto categoria jurídica (ainda que já constasse de alguns textos legais europeus). Sua inclusão decorreu de uma proposição de profissionais de outras áreas do conhecimento (como Economia e Administração). Este foi um segundo motivo complicador no processo de sua recepção científica e jurisprudencial. Ocorre que, paulatinamente, o princípio passou a ser tratado pelos juristas e aplicado pelo Poder Judiciário, além de servir como fonte inspiradora de outras normas jurídicas. Apesar de falta de maturidade científica e das naturais dificuldades de sua aplicabilidade prática, o princípio da eficiência deve ser (e tem sido) compreendido com igual natureza jurídica, hierarquia normativa e densidade axiológica que os demais princípios da Administração Pública brasileira.<sup>43</sup>

De fato, a boa gestão da coisa pública é inerente ao exercício de qualquer função administrativa, que não pode ser exercida por caprichos, dissídia ou arbítrio do administrador,

<sup>41</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2001. p. 63.

<sup>42</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 102.

<sup>43</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio da Eficiência*. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Direito Administrativo e Constitucional, NUNES JR., Vidal Serrano et al. (Coord.), São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2017.

existindo o impedimento à atuação negligente ou ineficiente deste, sendo plenamente exigível que sua atuação se faça pautada pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.<sup>44</sup>

Portanto, a eficiência na Administração Pública significa que o administrador público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas para desenvolver a melhor administração possível.

A distinção entre os conceitos de eficiência e eficácia se faz significativamente importante, em razão da confusão comum que se faz entre as expressões que, embora de fonética semelhante, são distintas em seus conceitos.

Renato Lopes Becho afirma que *“eficácia está mais para atos ou fatos, enquanto eficiência está para pessoas (físicas ou jurídicas), mas mantendo-se a ideia da obtenção dos efeitos desejados, de cumprimento de metas”*.<sup>45</sup>

Já para Edson Luís Kossmann a distinção é mais simples, pois enquanto eficácia tem relação com o meio utilizado e na intensidade correta para a obtenção de determinado fim, a eficiência refere-se ao fim pretendido, ou seja, a eficiência para alcançar o objetivo, utiliza-se da eficácia como instrumento para alcançá-lo. Em resumo, *“o fim somente poderá ser eficiente se o meio utilizado for eficaz. A eficiência administrativa será alcançada quando for atendido o interesse público, e esse fim, só poderá ser alcançado se utilizados os meios eficazes.”*<sup>46</sup>

Paulo Modesto ensina que o princípio da eficiência vai além da exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo, sendo a eficácia a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos, ou seja, a eficácia relaciona-se, de uma parte, à busca dos *“resultados possíveis ou reais da atividade”* e, de outra, com os objetivos pretendidos. A eficiência por sua vez, *“pressupõe a eficácia do*

---

<sup>44</sup> MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Revista do Serviço Público. Ano 51, n. 2, Abr-Jun 2000. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em 11 fev. 2019.

<sup>45</sup> BECHO, Renato Lopes. *Princípio da Eficiência na Administração Pública*. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, julho 1999. p. 439.

<sup>46</sup> KOSSMANN, Edson Luís. *A constitucionalização do princípio da eficiência na Administração Pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

*agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um prius da eficiência”.*<sup>47</sup>

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência tem dois aspectos importantes relacionados à atuação do agente e aos métodos e procedimentos utilizados na busca de resultados, conforme ensina:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.<sup>48</sup>

Portanto, em referência direta ao termo eficiência da atividade pública, pode-se afirmar que esta tem abrangência tal, que vai além do aproveitamento otimizado dos recursos e meios disponíveis na persecução da prestação de serviços públicos, ou de qualquer outro fim desejado de atribuição da Administração Pública, uma vez que deve manter estreita relação e submissão ao princípio da legalidade, que, por sua vez, deve ser sempre observado, pautando-se o Poder Público por trilhar a inevitável senda dos parâmetros estabelecidos no ordenamento jurídico. Ou seja, submissão à legalidade, perseguindo a excelência, visto que “*a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação da administração.*”<sup>49</sup>

Neste contexto, a eficiência da sustentabilidade está na efetiva aplicação dos métodos, técnicas, legislação e ideais sustentáveis em todo o planejamento e implementação de políticas públicas ou projetos de empreendimentos privados, seja qual for a sua grandiosidade ou simplicidade, coletivo ou individual, público ou privado.

Frise-se que, qualquer que seja a atividade ou iniciativa, para que esta receba a chancela de sustentável ela deve efetivar a implementação dos pilares principais da sustentabilidade.

Portanto, deverá promover a sustentabilidade econômica - crescimento e equidade econômica, com uma abordagem integrada dos sistemas econômicos; a sustentabilidade ambiental - conservação de recursos naturais e do meio ambiente, com o desenvolvimento de soluções econômicas viáveis que preservem recursos naturais e a própria natureza; e a

---

<sup>47</sup> MODESTO, Paulo. *Op. cit.*, p. 2.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. p. 102.

<sup>49</sup> MODESTO, Paulo. *Op. cit.*, p. 114.

sustentabilidade social – garantindo o emprego, alimento, educação, energia, serviço de saúde, água e saneamento, direitos trabalhistas, assegurando a diversidade cultural e social.

Assim, a eficiência na implementação da sustentabilidade tem a capacidade de gerar o desenvolvimento e crescimento econômicos, que devem ser projetados e implementados de maneira tal que estejam em sintonia harmoniosa com os pilares da sustentabilidade, sendo este o meio adequado, se não o único meio, de se promover uma nação mais rica e socialmente justa, guardando um amanhã promissor para as próximas gerações, visto que o caminho contrário será promotor, justamente, de tudo aquilo que se não almeja para a sociedade.

## 2 ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA – ASPECTOS ESSENCIAIS E PRINCÍPIOS

A atividade registral imobiliária, constitui-se importante instrumento de eficiência da sustentabilidade em seus aspectos social, econômico e ambiental, contribuindo para a garantia da segurança jurídica, desenvolvimento econômico e social, bem como a proteção ao meio ambiente, atuando como poderoso mecanismo de solidificação e desenvolvimento de nosso Estado Democrático de Direito.

A atividade registral exerce papel fundamental para o equilíbrio jurídico, sendo de destacada importância evidenciar as atividades extrajudiciais no contexto da atual quadra histórica, considerando a delegação das Serventias como instrumentos utilizados pelo Estado para atender às necessidades e anseios jurídico e patrimoniais da sociedade, tais como o pleno exercício da cidadania e a garantia de proteção jurídica da propriedade, proporcionando a eficácia da segurança jurídica, sólido e indispensável alicerce para a prosperidade de uma sociedade justa e igualitária.

### 2.1 REGISTRO PÚBLICO – CONCEITOS

O Registro Público é a anotação de certos atos ou fatos, lançada por um oficial público em livros próprios, à vista dos títulos que lhe são apresentados, mediante declarações escritas ou verbais das partes interessadas. Tem a finalidade de conferir publicidade ao ato ou fato que é objeto do registro, ou atua como simples meio de conservação de um documento.<sup>50</sup>

Em harmonia com a obra de Afrânio de Carvalho,<sup>51</sup> a publicidade é uma forma de notificação pública: é consequência necessária do registro, mesmo quando seja facultativo, visando apenas à perpetuidade de um documento. Haverá sempre publicidade, desde que registrado o ato ou o fato. Os efeitos dela é que podem variar de intensidade.

---

<sup>50</sup> BALBINO FILHO, Nicolau. *Direito imobiliário registral*. São Paulo: Saraiva, 2001. p.22.

<sup>51</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 23.

A publicidade necessária pode ser constitutiva ou declarativa. No primeiro caso, é indispensável à constituição de um direito, como ocorre com a transcrição do ato de compra e venda para a aquisição da propriedade imobiliária. No segundo caso, a publicidade se reporta a atos ou fatos jurídicos precedentes, já perfeitos, e sua falta enseja certas consequências que não infirmam o ato ou fato jurídico, como ocorre, por exemplo, com o registro das aquisições imobiliárias *mortis causa*, em que a transcrição tem efeito de mera publicidade e o de permitir a disponibilidade do imóvel.<sup>52</sup>

E alicerçado nesse publicidade registral que surge o fenômeno da segurança jurídica que pode ser analisado pelo prisma do direito objetivo, ou seja, do sistema normativo positivado, com normas o mais claras possíveis que permitam uma interpretação eficaz, tratando-se da segurança do direito. O mesmo fenômeno pode ser vislumbrado pela ótica da “*perspectiva do direito subjetivo, a segurança jurídica significa a garantia de manutenção da titularidade do direito, bem como de seu desfrute, incluindo-se aí o direito de dispor.*”<sup>53</sup>

## 2.2 ESPÉCIES DE REGISTROS PÚBLICOS

O Registro Civil das Pessoas Naturais é o conjunto de atos autênticos destinados a oferecer prova segura e certa do estado das pessoas.

O Registro Civil das Pessoas Jurídicas é a formalidade essencial para que se crie a personalidade jurídica, passando a entidade a ter existência distinta da dos seus membros. Serão averbadas no registro as alterações que os referidos atos sofrerem.

O Registro de Imóveis (Registro Imobiliário) é o conjunto de registros e atos praticados mediante os quais se comprova a situação jurídica dos imóveis, sob o ponto de vista da respectiva titularidade e dos direitos reais que o gravam.

---

<sup>52</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 23.

<sup>53</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Aplicação do princípio da tutela da aparência jurídica ao terceiro registral imobiliário de boa-fé: aspectos jurídicos e econômicos*. 2013. 546 f. (Doutorado em Direito) - Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. p. 27.

Os registros são distribuídos em três espécies: a) transcrição, que se refere à transferência de domínio, perda e aquisição, ou ao término de estado de indivisão; b) inscrição, que se refere a atos geradores de direitos reais limitados; c) averbação, que se refere a atos ou fatos, não incluídos nas espécies anteriores, e que modificam a situação jurídica dos titulares de direito real, ou a própria situação física do imóvel, como a mudança de numeração, construção etc.

Indispensável entendimento emite Nicolau Balbino Filho<sup>54</sup> acerca desta divisão, compreendendo que a tendência do Sistema Legislativo Brasileiro é abolir a distinção entre as duas primeiras categorias, e reuni-las sob uma só designação: inscrição.

Já Marcelo Augusto Santana de Melo<sup>55</sup>, apenas a manifestação de vontade não torna uma pessoa proprietária da coisa desejada, onde bem esclarece a seguir:

O registro público é forma de aquisição da propriedade de uma determinada coisa. É a forma pela qual se comprova o domínio. Os registros públicos são necessários para regularizar o direito de propriedade, conferindo segurança jurídica aos titulares. Isso porque a simples manifestação de vontade não poderia, por si só, fazer com que a pessoa se tornasse proprietário da coisa. E nem poderia ser diferente, pois pela importância do direito em tela, e suas consequências jurídicas, é necessário que a essa relação seja organizada e fiscalizada pelo Estado. Assim, a Lei criou a obrigação para os titulares de formalizar esse direito, que será feito sob a denominação de *registro público*. O registro público não serve apenas para formalizar os direitos de propriedade, referente aos bens imóveis, mas também, todos os registros referentes a pessoas naturais e jurídicas; registro de títulos e documentos e também alguns bens móveis, como automóveis, navios e aviões. A lei que rege os registros públicos é a de nº. 6.015/73, que orienta todo o processo de registro.

Os registros públicos são de importância essencial, não apenas para regularizar o direito de propriedade, mas mesmo para pacificar uma sociedade levando segurança jurídica àqueles que necessitam constituir direito ou assegurar o patrimônio conquistado, na maioria das vezes, por meio de uma vida inteira de lutas e labores. Além disto, o registro de imóveis promove tráfego imobiliário e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico de uma nação. Nesse sentido, Leonardo Brandelli ensina:

Aliás, o fundamento primeiro que motivou a criação de registros imobiliários foi a necessidade econômica da existência dessa modalidade de registro, de modo que não se pode separar a análise jurídica de suas consequências econômicas, bem como não se pode menosprezar as consequências econômicas de um sistema registral imobiliário.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> BALBINO FILHO, Nicolau. *Direito imobiliário registral*. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>55</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Breves anotações sobre o registro de imóveis*. Teresina: Rev. Jus Navigandi, ano 9. n. 429. set., 200., p. 1-2.

<sup>56</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. cit*, p. 359

### 2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS SISTEMAS REGISTRALIS

É notório que a sociedade antiga era, em sua quase totalidade, composta por uma população iletrada, cujas relações comerciais e jurídicas padeciam de confiabilidade, carecendo de institutos que proovessem segurança e estabilidade. Assim, no que se refere à evolução histórica do que, hoje, é conhecido como Serventias Extrajudiciais, esta ocorreu em âmbito mundial, conforme ensina Leonardo Brandelli<sup>57</sup>, e tiveram como embrião o clamor social para que existisse um agente confiável que pudesse instrumentalizar os direitos, patrimônios e vontades dos interessados.

Desde a Antiguidade, o homem busca ter o domínio de suas coisas, sejam elas propriedades imobiliárias ou mobiliárias. Neste sentido, ensina Caio Mário da Silva Pereira,<sup>58</sup> “desde os primórdios, o homem busca apropriar-se de bens materiais; é inegável a sua busca por satisfação neles; a propriedade nasceu da necessidade de dominação e não somente isso, o homem desde cedo aprendeu a defender seus bens”.

Na opinião expressa por Silvio de Salvo Venosa<sup>59</sup>:

No momento em que o homem primitivo passa a apropriar-se de animais para seu sustento, da caverna para o abrigo, de pedras para fabricar armas e utensílios, surge a noção de coisa, de bem apropriável. A partir daí entende o homem que pode e deve defender aquilo que se apropriou ou fabricou, impedindo que intrusos invadam o espaço em que habita, ou se apropriem dos instrumentos que utiliza.

Sob o ponto de vista das funções e profissões que surgiram em tempos remotos do desenvolvimento das sociedades, observa-se que a atividade notarial e registral é uma das poucas que ainda perdura, o que evidencia sua importância. Se tal ofício já existia nas sociedades mais rudimentares, continuou a ser exercido nas mais sofisticadas. Luiz Guilherme Loureiro,<sup>60</sup> discorrendo sobre o tema, menciona:

Enquanto as instituições mais veneráveis e poderosas ruíram com o passar dos séculos, o Notariado atravessou incólume a Queda do Império Romano, as trevas da

<sup>57</sup>BRANDELLI, Leonardo(b). *Teoria geral do Direito Notarial*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 40.

<sup>58</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 67.

<sup>59</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil*. 13ª. Vol. 5. Direitos Reais. São Paulo: Atlas, 2013. p.3.

<sup>60</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 8ª. ed. Juspodivm: Salvador, 2017. p.9.

alta Idade Média, o Renascimento, a Revolução Industrial e até mesmo a sangrenta revolta do povo contra a aristocracia. A Revolução Francesa demoliu antigas instituições, mas o notariado foi preservado e revigorado. Assim também o Registro em suas várias modalidades: o Registro de nascimento e de estado já era conhecido na Roma de Augusto e o Registro de Imóveis, na sua configuração similar à atual, remonta à cidade de Colônia dos séculos XVII ou XVIII, expandindo-se incontinenti para os demais grandes centros mundiais

João Mendes de Almeida Jr.<sup>61</sup> apresenta interessante conexão desta antiga atividade com a relação monárquica, como vemos:

Os serviços notariais e de registro têm sua origem vinculada ao surgimento das civilizações complexas. Já no tempo do Código de *Hamurabi*<sup>62</sup>, em torno de 1700 anos a.C, encontra-se a figura do funcionário real, uma espécie de escriba que redigia atos públicos para o Rei e particulares. Ainda na Mesopotâmia, antes da vigência desse Código, relata-se a existência de escriba (notário) que lavrava contratos de transmissão imobiliária em tabuletas de argila, autenticando-as com seu selo (*kunuku*). Tais tabuletas eram entregues aos contratantes e também guardadas pelas autoridades públicas (Registro Público), para vias de comprovação.

Os antigos persas e assírios já adotavam métodos similares e no próprio Egito antigo já havia um sistema de publicidade registral, como traz à luz Paulo Roberto de Carvalho Rego<sup>63</sup>:

Através da escrita cuneiforme em tábua de argila ou mesmo pedras, os persas e assírios adotaram o Sistema de Atos Duplicados, presenciados por três testemunhas, visando comprovação. No Egito Antigo, por volta do século III a.C., havia já um articulado sistema de publicidade registral. Os registros, chamados *katagrafeform*, eram comandados por funcionários responsáveis pelo registro de contratos e cobrança de impostos. Já aí, quem redigia os contratos, espécies de notários, deviam pedir certidões para os *teminai*, os responsáveis pelos registros, para que os imóveis se tornassem então plenamente disponíveis.

Marconi Alves Miranda<sup>64</sup>, também, traz interessantes aspectos desta atividade na Grécia Antiga, quando registra que naquela nação:

Também se encontrava a figura dos oficiais públicos, os *mnemons*, os quais assemelhavam-se aos notários, lavrando atos e contratos particulares, e os *hieromnemons*, os quais, por sua vez, assemelhavam-se aos arquivistas e registradores, guardando e conservando documentos públicos e particulares.

<sup>61</sup> ALMEIDA JR., João Mendes de. *Órgãos da fé pública*. São Paulo: Saraiva, 1963. p.11.

<sup>62</sup> Conjunto de Leis criadas por volta do século XVIII a C., pelo rei Hamurabi, da primeira dinastia babilônica, na Mesopotâmia. Fundamentado na Lei de Talião, com 281 Leis talhadas em rocha de diorito, em caracteres cuneiformes, o Código trazia regras de comportamento e punições para os que não seguissem as regras.

<sup>63</sup> REGO, Paulo Roberto de Carvalho. *Registros públicos e notas*. Porto Alegre-RS: Safe, 2004. p.13.

<sup>64</sup> MIRANDA, Marcone Alves. *A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais*. Âmbito Jurídico. Rio Grande, n. 73, Ano XIII - Fevereiro/2010. p.20.

Entretanto, como explica Leonardo Brandelli, foi em Roma que estas atividades desenvolveram-se em maior profundidade, dada a grandiosidade e complexidade do Império que dominou o mundo antigo por mais de 600 anos. Pois, em vista da expansão do império, houve a necessidade de regulamentação das relações, que, com o passar do tempo, fizeram surgir profissionais dotados de saber jurídico para darem boa fé e registrarem as diversas relações de fato e de direito de uma sociedade efervescente em transações comerciais.<sup>65</sup>

No entanto, houve um enfraquecimento desta nobre atividade, na chamada Idade das Trevas, como traz o mesmo autor<sup>66</sup>:

Durante a Idade Média houve um enfraquecimento do notariado e dos registros, voltando a fortalecerem-se apenas, principalmente no que se refere ao notariado, no século XIII, na Universidade de Bolonha, quando foi dado caráter científico ao Sistema Notarial, aproximando-o do que se conhece hoje.

### 2.3.1 No Brasil

No Brasil a evolução do sistema registral retroage aos momentos subsequentes ao descobrimento da nossa pátria pelos desbravadores lusitanos, sendo este o marco para a evolução. Neste contexto, Mário Jorge Rocha de Souza<sup>67</sup> traz, à luz da história, os marcos iniciais deste instituto:

A princípio, na invasão do Brasil, o Rei de Portugal adquiriu o título originário da posse, dividindo o novo território em Capitanias Hereditárias governadas por donatários, que cediam parcialmente seus direitos possessórios aos moradores das capitanias através de *Cartas de Sesmaria*. As sesmarias eram concedidas primeiro pelos donatários das Capitanias Hereditárias, depois pelo Governo Geral, mais tarde pela Coroa de Portugal. Dessa forma, não havia propriedade nos moldes em que conhecemos hoje, eram entorno da posse que giravam todas as relações econômicas. O regime das *sesmarias* durou até a Independência do Brasil (1822), sendo que somente em 1850, com a Lei nº. 601 e seu Regulamento nº. 1.318 de 1854, a posse foi legitimada sendo que, todas as posses que fossem levadas ao livro da Paróquia Católica (*Registro do Vigário*), eram separadas do domínio público, tendo caráter obrigatório o registro das posses dos possuidores de terras devolutas. A propriedade nesta época não se transmitia pelo contrato, mas pela tradição, que é a entrega real ou simbólica da coisa, sendo o *Registro do Vigário* um controle essencialmente possessório. (SOUZA, 2020, p. 6)

---

<sup>65</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. cit.* p. 29-30.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.35.

<sup>67</sup> SOUZA, Mário Jorge Rocha de. *O registro de imóveis como condição para aquisição de propriedade, assim como aplicação dos princípios e a responsabilidade do registrador*. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br>>. Acesso em 10 mai. 2020. p. 2.

O Registro de Hipotecas foi criado com a Lei Orçamentária nº. 317 de 1843 que tinha como escopo utilizar as propriedades imóveis como garantia para o crédito. No entanto, tal normatização não obteve bons resultados na prática, em razão da ausência dos requisitos da especialidade e publicidade.

Ensina Luiz Guilherme Loureiro<sup>68</sup> que em 1864 surgiu a Lei nº. 1.237 que criou o Registro Geral, sendo esta a gênese do Registro de Imóveis e que “*com o Regulamento 3.453, de 1865, instituiu o registro geral para a transcrição dos títulos de transmissão de imóveis sujeitos à hipoteca e a inscrição de hipotecas.*”

A partir deste marco legal, a tradição (entrega da coisa) perde lugar para a transcrição como meio de transferência, continuando o contrato a gerar efeitos obrigacionais. Seguiram-se os diplomas Decreto do Império ou Lei n. 3.272, de 05.10.1885; Decreto 169-A, de 19.01.1890; e Decretos 370 e 544, também de 1890.

No entanto, tal sistema “*apenas possibilitava a transcrição de atos entre vivos de constituição ou transmissão de direitos reais sobre bens suscetíveis de hipoteca, bem como a inscrição de garantias reais.*”<sup>69</sup> Ficaram de fora do sistema as aquisições de direitos reais relativos à sucessão legítima ou testamentária e por usucapião, bem como os atos judiciais.

Prossegue o mesmo autor esclarecendo que:

Considerava-se que a aquisição de imóveis por sucessão legítima ou testamentária, por usucapião ou por atos judiciais, não se achava nas mesmas condições daquelas operadas por ato entre vivos, uma vez que, pela maneira por que se realizam ou pelas formalidades a que dão lugar, revestiam uma certa solenidade. Esta solenidade, por si só, tornava dispensável, no entendimento do legislador, a publicidade pelo registro.<sup>70</sup>

Somente com a publicação do Código Civil de 1916 é que o Registro Geral foi finalmente substituído pelo Registro de Imóveis, mantendo-se a transcrição, porém, com a característica de passar ser prova da propriedade com presunção *juris tantum*, que consiste na presunção relativa, válida até prova em contrário.

---

<sup>68</sup> LOUR.EIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p.500.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 500.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 501.

Loureiro muito apropriadamente destaca:

O registro de imóveis é o instrumento da publicidade das mutações da propriedade e da instituição dos ônus reais sobre imóveis. A lei anterior denominava-o geral; mas fora organizado com referência à hipoteca. O Código Civil aproveita o mesmo aparelho, dando-lhe maior amplitude<sup>71</sup>.

Adveio a Lei nº. 4827 de 1924, regulamentada pelo Decreto nº. 18542 de 1928, trazendo o princípio da continuidade, ou seja, registro do título anterior, como exigência nos atos concernentes à transcrição ou inscrição.

Mas foi em 1973, com a Lei Federal nº. 6015 que, finalmente, foram reunidos e instituídos os princípios condutores do Registro de Imóveis, inovando e aperfeiçoando em vários aspectos, como a individualização do imóvel configurada através da criação da matrícula, com todas as especificações deste, especialmente quanto a sua localização, descrição, e eventuais modificações objetivas e subjetivas, utilizando como instrumento a figura da averbação, a título de exemplo. Assim, a Lei 6015 de 1973 trouxe, dentre suas inovações, a figura da matrícula, o que tornou-se, possivelmente, o instrumento mais importante de toda a atividade registral imobiliária.

## 2.4 PREVISÃO CONSTITUCIONAL E NORMATIZAÇÃO

Encontra-se em nossa Carta Magna a previsão das Serventias Extrajudiciais, em seu artigo 236 e parágrafos, estabelecendo que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, definindo a fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário, emolumentos, ingresso na carreira através de concurso público de provas e títulos, dentre outros

Desta maneira, os serviços notariais e registrais, face às disposições constitucionais, são exercidos em caráter privado por delegação do poder público, ou seja, são atribuições públicas delegadas aos particulares, sob a égide de normatização definida pelo Estado.

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 501

A partir da previsão constitucional, surge a Lei n. 8.935 de 1994, consolidando-se como verdadeiro estatuto jurídico dos titulares dos serviços registrais e notariais, integrando o sistema normativo amplo e complexo, acompanhado de princípios próprios, conhecido como direitos registral e notarial, com destaque para as Normas Extrajudiciais de Corregedoria de cada Estado que regulamentam minuciosamente a atividade das serventias Extrajudiciais. É de importância significativa a transcrição do excerto da obra de Plínio Neves Angieuski<sup>72</sup>, que infunde luz sobre o tema:

O legislador constituinte procurou aperfeiçoar o sistema, mediante a aplicação de princípios afinados com as novas tendências de administração pública, permitindo que o serviço seja realizado por particulares e por delegação. Prestigiou, assim, as novas tendências de administração gerencial, bem como o princípio da eficiência, em detrimento dos sistemas de administração burocrática, conservadores. Também, para garantir efetiva disponibilidade do serviço público à coletividade, a Constituição não permite que a Serventia fique vaga por mais de seis meses, exigindo que se abra concurso para preenchimento. Em consonância ao princípio da isonomia, a CF dispôs que a delegação dos serviços deve ocorrer por meio de concurso de provas e títulos. Assim, proporciona gestão democrática, combatendo o sistema patrimonial e o clientelismo. E ainda, não descuidando das responsabilidades dos agentes, propiciou maior segurança aos serviços. Estas, entre outras considerações extraídas do texto constitucional, demonstram a preocupação do legislador constituinte originário, com a garantia de eficácia e otimização das atividades notariais e registrais. Regulamentando a Constituição, surgiu a Lei n. 8.935/1994, trazendo diversos aperfeiçoamentos ao sistema. Prevê o referido diploma, por exemplo, que a delegação seja realizada por concurso público de provas e títulos, e que os profissionais, para se habilitarem em concurso, sejam bacharéis em Direito ou, pelo menos, pessoas com experiência mínima de 10 anos de exercício. Cuidou também, ainda a título de exemplo, da equiparação dos agentes delegados a servidores públicos, prevendo inclusive responsabilidade civil, criminal e administrativa desses agentes.

Embora o diploma mencionado normatize as atividades notariais e registrais, estas não se confundem, antes, ao contrário, há evidente distinção sobre estas. O artigo 6 da Lei n. 8. 395, de 1994, estabelece que os notários compete formalizar juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes queiram ou devam dar forma legal ou autêntica e autenticar fatos.

Leonardo Brandelli faz importante observação a respeito do tema, quando afirma: “A função notarial tem o escopo de produzir segurança e certeza jurídicas a priori, isto é, antes de

---

<sup>72</sup> ANGIEUSKI, Plínio Neves. *Serviços notariais e registrais na Constituição Federal e as propostas de Emendas Constitucionais: contramão da evolução da administração pública*. Uberaba: Boletim Jurídico, ano. 3. n. 121, 2020. p. 3- 4.

instaurada a lide, prevenindo o seu surgimento, atuando como um importante agente de profilaxia jurídica.”<sup>73</sup>

Já em relação aos registradores, a primeira parte do artigo 12 da Lei 8.935/94 traz que "aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos”.

Assim, a previsão legal acerca das competências e atribuições dos registradores são distintas e encontram insculpidas na Lei n. 6.015, de 1973, estabelecendo em seu art. 1º que sujeitam-se ao regime desta, “os serviços concernentes ao Registro Público, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

#### **2.4.1 Acesso ao cargo e fiscalização das serventias extrajudiciais**

A Constituição da República (CFB-1988) estabelece, em seu art. 37, II, o concurso público como requisito obrigatório à investidura em cargo ou emprego público na administração direta e indireta. Em relação, especificamente, à atividade notarial e de registro, tal previsão encontra-se no art. 236, parágrafo 3º, do diploma constitucional.

A importância e a legalidade da realização de concurso público para provimento de todos os cargos extrajudiciais revela uma oportunidade para entender a essência e a origem do notariado e dos registros públicos no Brasil e no mundo.

Merece atenção especial o fato de que a titularidade destas funções públicas é do Estado, e este as delega a um particular, pessoa física, que preencha os requisitos legais, fazendo isso por meio do concurso público de provas e títulos.

Observada a ordem de classificação, após extenso certame de elevado grau de dificuldade, o aprovado recebe a delegação da serventia que se encontra vaga e tal vacância

---

<sup>73</sup> BRANDELLI, Leonardo(b). *Op. cit.*p.172.

pode ter sido originada pela perda da delegação, renúncia ou morte do titular anterior, ou pode mesmo ter sido criada em tempo recente.

O concurso público será de provas e títulos e contará, no Estado de São Paulo, com várias fases, sendo elas a fase da prova objetiva, onde o candidato será avaliado em seu conhecimento nos mais diversos campos das ciências jurídicas, tais como direito constitucional, direito civil, direito administrativo, direito processual civil, dentre outros; depois virão as provas escritas, oral, de títulos e avaliação pessoal do candidato.

O concurso, também, será de ingresso ou de remoção, conforme esclarece Luiz Guilherme Loureiro<sup>74</sup>:

O provimento das serventias se faz por concurso público de ingresso ou de remoção: dois terços das vagas são providos por concurso de ingresso na atividade notarial e de registros e um terço, por concurso de remoção. Independentemente da nomenclatura usada pela lei - "concurso de ingresso e concurso de remoção" - o concurso se destina sempre ao provimento da serventia vaga. O concurso de remoção não é uma forma de provimento derivado à função, mas sim de delegação, vale dizer, trata-se de concurso de provimento originário, tal como o concurso de ingresso: destinando-se, ambos os certames, à outorga de delegação das serventias vagas.

A fim de regulamentar o texto constitucional, o legislador ordinário editou a lei n.8.935/94, que em seus artigos 37 e 38 disciplina os contornos da fiscalização a ser exercida pelo Poder Judiciário, especificamente quando o art. 37 estabelece que , sempre que for necessário, ou quando houver representação ao Poder Judiciário por parte de qualquer interessado, ou, ainda, na eventual inobservância das obrigações legais por parte do notário ou de registrador civil, ou de algum de seus prepostos, “a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal.”

O parágrafo único do mesmo artigo prossegue estabelecendo o controle da atividade, quando afirma que no caso do Juiz verificar, em autos ou papéis, a existência de crime de ação pública, “remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.”

---

<sup>74</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.* p. 88.

O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e socioeconômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Compete ao Poder Judiciário dos respectivos estados fiscalizar os serviços notariais e de registro localizados em seu território. Em geral, tal atribuição é conferida ao Corregedor-Geral da Justiça e aos Juízes de Direito investidos na função de corregedores permanentes.

De fato, a Reforma do Poder Judiciário e a EC n. 45/2004 vieram ratificar a necessidade de fiscalização da atividade notarial, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) órgão que detém, entre suas atribuições, a de exercer, juntamente com o Poder Judiciário local, o controle sobre tal serviço.<sup>75</sup>

## 2.5 COMPETÊNCIA DOS REGISTRADORES DE IMÓVEIS

Acerca da competência dos serviços notariais e registrais, a síntese é que temos que o art. 1º da Lei 8.935, de 1994,<sup>76</sup> conhecida como a Lei dos Notários e Registradores (LNR), que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispõem acerca dos serviços notariais e de registro, definindo-os como serviços de organização técnica e administrativa, com vistas a garantir a publicidade, segurança, autenticidade e eficácia dos atos jurídicos. Ainda, em seu art. 3º, estabelece que notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

Luiz Guilherme Loureiro<sup>77</sup>, a princípio, assim resume:

As competências dos notários são previstas nos artigos 6, 7, 11 (tabeliães de notas e de protesto) e dos registradores são elencadas no art. 12, exceto aquelas do oficial do registro de distribuição, previstas no art. 13, todos da Lei n. 8.935. A lei fala expressamente que tais competências são "exclusivas" ou "privativas"; ou seja, não podem ser transferidas ou delegadas, até porque, como vimos, estes profissionais são

<sup>75</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 14a. Edição. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 231.

<sup>76</sup> BRASIL. Presidência da República. *Lei 8.935/94. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro*. (Lei dos cartórios).

<sup>77</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.* p.501.

delegados dos serviços notariais e de registro (art. 236 da CF; arts. 3, 5 e 14, dentre outros, da LNR), em que o delegante é o Estado.

Importante identificação das atividades de cada serventia é trazida pelo art. 5º da LNR, especificando os titulares de serviços notariais e de registro, quais sejam: I – tabeliães de notas; II – tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; III – tabeliães de protestos de títulos; IV – oficiais de registro de imóveis; V – oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; VI – oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas; VII – oficiais de registro de distribuição.

Já quanto à atribuição e competência dos registradores, o art. 12 da mesma Lei n. 8.935, de 1994, estabelece que aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.

Recorrendo novamente a Luiz Guilherme Loureiro<sup>78</sup> vemos que a competência do oficial de registro de imóveis destina-se efetuar atos de inscrição da propriedade e outros direitos reais imobiliários, bem como atos referentes a determinados direitos pessoais, atribuídos por lei, conforme art. 167 da LRP, proporcionando, assim, a efetiva publicidade de uma situação jurídica real, possibilitando a proteção do patrimônio e a seguridade das relações jurídicas. Sobre o tema, o mesmo autor assim conclui<sup>79</sup>:

Em outras palavras, várias são as funções e as finalidades imediatas dos registros públicos e para que os titulares destes órgãos possam cumprir estes fins de interesse público, a lei lhes confere os poderes necessários, isto é, a competência para a realização dos atos de publicidade jurídica própria de cada tipo de Registro. Portanto, os vários serviços registrais são feixes de competências diversas, atribuídas pela Lei n. 6.015, conforme dispõe o art. 13 da Lei n. 8.935, cabendo aos respectivos titulares exercer estes poderes-deveres.

Para examinar essas atribuições e competências que estão presentes de forma dispersa na Lei n. 6.015, de 1973, chamada “Lei dos Registros Públicos”, faz-se necessário abordá-la já em seu art. 1º que estabelece que “*os serviços concernentes aos Registros Públicos,*

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 85.

*estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.”*

E no seu parágrafo primeiro elenca quais são estes registros: I - o registro civil de pessoas naturais; II - o registro civil de pessoas jurídicas; III - o registro de títulos e documentos; IV - o registro de imóveis; V - o registro de propriedade literária, científica e artística.

## 2.6 ATRIBUIÇÕES DO REGISTRO DE IMÓVEIS

O Serviço de Registro de Imóveis tem como atribuição principal o de dar publicidade aos direitos reais imobiliários como mecanismo de salvaguardo ao seu titular, além disso, também, prima por tornar públicas as demais informações relevantes acerca da situação jurídica de bens imóveis e daqueles que detenham a titularidade destes direitos reais, de maneira que alcance como objetivo final a garantia da autenticidade, da validade e da eficácia dos negócios jurídicos imobiliários.

Por conta da necessária publicidade para a proteção da propriedade imóvel é que o direito registral imobiliário não pode prescindir da centralização, na matrícula, das informações que sejam relacionadas ao imóvel ou aos titulares de direito real. Ou seja, “todo e qualquer ato ou negócio jurídico constitutivo, translativo ou modificativo ou extintivo de direitos reais sobre imóveis deve ser inscrito no Registro de Imóveis.”<sup>80</sup>

Desta maneira, qualquer alteração sobre as características subjetivas ou objetivas do imóvel devem constar em sua respectiva matrícula, sendo possível exemplificar em situações como alterações de divisas, gravames e ônus reais, transferência da propriedade, dentre outras circunstâncias.

Luiz Guilherme Loureiro fazendo referência a José Mario Junqueira Azevedo, assevera que as atribuições do Registro de Imóveis, em razão da importância dos reflexos dos atos registrais sobre a sociedade, devem sofrer plena publicidade e serem notificados a toda a coletividade, definindo o registro de imóveis como: "*organismos técnicos, de caráter público,*

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 595.

*encarregados de notificar a coletividade da constituição, modificação ou extinção de direitos e ônus reais sobre imóveis.”*<sup>81</sup>

Acerca do tema, o Portal do Registro de Imóveis assim sintetiza as funções da Serventia de Registro de Imóveis<sup>82</sup>:

Aos **oficiais de registro de imóveis**, compete, em regra, a prática de atos e registros relativos a imóveis. Conforme dispõe o art. 172 da Lei nº. 6.015/73, no Registro de Imóveis serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa* quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade. Os atos de **registro** estão enumerados no inciso I do artigo 167 da Lei nº. 6.015/73 (rol exaustivo), enquanto que os atos de **averbação** estão enumerados no inciso II do referido artigo (rol exemplificativo). (grifos no original)

Torna-se imprescindível percorrer as linhas da norma regente da atuação registral imobiliária para melhor compreender a importância e abrangência de sua atuação, embora seja um rol relativamente longo.

Inicialmente, há de se estudar os atos que devem ser registrados na matrícula, que são distintos dos da averbação. O registro vem a ser o assento principal e deve ser feito quando os atos se referirem à constituição e modificação de direitos reais sobre os imóveis matriculados, tais como usufruto, hipoteca, propriedade, servidão, direito do promissário comprador, etc.), além de outros, tais como contrato de locação com cláusula de vigência em caso de alienação, penhora, convenção de condomínio, penhora do imóvel, penhor de máquinas, pacto antenupcial, etc.<sup>83</sup>

Nos termos do artigo 167 da Lei nº. 6015/73, inciso I, incluídas as respectivas alterações, é estabelecido o extenso rol de atos relativos aos registros, como a instituição do bem de família, hipotecas, contratos de locação com cláusula de vigência, penhor de máquinas e aparelhos – instalados e em funcionamento, penhoras, arrestos e sequestros de imóveis das servidões em geral e vários outros atos do total de 44 alíneas referentes ao registro.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 596.

<sup>82</sup> PORTAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. Disponível em <https://www.portaldori.com.br/atribuicao-dos-cartorios/>. Acesso em. 21 set. 2020.

<sup>83</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p. 597.

Sequencialmente, o inciso II do artigo 167 e suas 33 alíneas, do mesmo diploma, trata dos atos referentes à averbação, que pode ser descrita como o assento acessório, que consigna na matrícula ato ou fato que implique modificação do teor do registro ou da qualificação do titular do direito real registrado. Temos como exemplos o divórcio, modificação do nome, construção, alteração do nome do logradouro, etc. Da mesma forma devem ser averbados os atos e fatos que alterem as situações anteriores, ou seja, que declarem a invalidade do registro e a extinção do direito real imobiliário (p. ex.: cancelamento da servidão, do usufruto, da superfície, etc.).<sup>84</sup>

## 2.7 PRINCÍPIOS REGISTRALIS IMOBILIÁRIOS

Os princípios jurídicos são um conjunto de modelos de conduta presentes de forma explícita ou implícita no ordenamento jurídico, refletem a cultura de uma sociedade em seu aspecto sócio-jurídico, formados por valores elevados admitidos por esta sociedade, servindo de alicerce para o ordenamento jurídico. Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico<sup>85</sup>.

Os princípios, portanto, estão encartados no gênero "norma", que expressa uma diretriz de "dever ser", podendo se apresentar na forma de uma obrigação, permissão ou proibição. É verdadeira a afirmação de que o sistema normativo é constituído por normas jurídicas, das quais fazem parte os princípios e as regras. No ensino de Francisco Amaral os princípios são "*Como diretrizes gerais e básicas, servem também para fundamentar e dar unidade a um sistema ou a uma instituição*".<sup>86</sup>

Para a ciência da interpretação das leis (hermenêutica) os princípios são diretrizes, parâmetros, enunciados gerais que objetivam guiar tanto aquele que interpreta, como aquele que aplica a lei. Ecoa a lição de Bonavides para quem os princípios "*são o oxigênio das*

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 597.

<sup>85</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 451.

<sup>86</sup> AMARAL, Francisco. *Direito Civil*. Introdução. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 445.

*Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa".<sup>87</sup>*

Neste contexto, os princípios registrais são mecanismos regulamentares que indicam a direção a ser seguida para a aplicação das normas, bem como para a sua interpretação, além de proporcionarem a coesão e equilíbrio ao sistema de direito registral, independentemente que seja para o registro de imóveis ou de qualquer outro tipo de registro público.

Os princípios registrais são quesitos essenciais para o sistema de registro de imóveis, constituindo-se em normas jurídicas cujo sentido, de forma objetiva e exposto com algumas poucas palavras, deixa cristalino o conhecimento de regulação aplicável ao caso fático.

A seguir, sob a luz principal do ensino e classificação de Luiz Guilherme Loureiro<sup>88</sup>, serão analisados os princípios que são próprios do direito registral e, mais especificamente, os do Registro de Imóveis que, por vezes, são aplicáveis aos demais serviços de registros públicos, conforme régua da Lei 6.015/1973.

### **2.7.1 Princípio da Legalidade**

De forma geral, este princípio é aquele que determina que as ações da Administração Pública, dos Tribunais e das Serventias Extrajudiciais devem estar em conformidade com os mandamentos da lei. Mas, não apenas os agentes públicos devem se submeter a este princípio, uma vez que ao particular, especialmente quando em atos ou atividades relacionadas ao Poder Público, há, também, dever jurídico de adimplir todas as suas obrigações legais.

O princípio da legalidade pode ser definido como aquele que impõe aos documentos levados a registro a obrigatoriedade de cumprir os requisitos exigidos pela lei, a fim de terem a devida publicidade registral. Além disso, estes mesmos documentos ou títulos necessitam, inevitavelmente, atender a todos os ditames legais de qualificação examinados minuciosamente pelo registrador, de maneira que a sua exatidão garanta sua validade. Nos dizeres de Álvaro

---

<sup>87</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 255-286.

<sup>88</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.* 8. ed. Juspodivm. Salvador. 2017. p. 598.

Melo Filho<sup>89</sup> “*o exame prévio da legalidade dos títulos objetiva estabelecer a correspondência constante entre a situação jurídica e a situação registral, de modo que o público possa confiar plenamente no registro.*”

Assim, torna-se imprescindível que o título atenda, de maneira expressa, aos requisitos da validade do negócio jurídico para que daí resulte a validade registral. Em todas as etapas do procedimento registral, a legalidade deve se fazer presente, permeando cada ato e documento, porém, no exame de qualificação é que encontramos o seu apogeu e sendo o próprio registrador o titular do controle de legalidade do título levado a registro. Assim, a análise da legalidade do título é chamada de qualificação e o ato do registrador ao examinar a legalidade do título é chamado de função qualificadora.

O exame dessa legalidade do título deve ser feito posteriormente ao seu protocolo, restringindo-se ao mesmo, ainda que ele se relacione a temas de outros ramos do direito registral. Em se tratando de ato administrativo resultante em título ou documento a ser registrado, o controle da legalidade tem caráter meramente formal, em razão de sua presunção de legitimidade, não cabendo ao registrador esse controle, pois somente em sede de decisão judicial poderia haver esse controle da legalidade material.

Neste ponto, diz Luiz Antônio Galiani<sup>90</sup>:

O Registrador deverá examinar o título apresentado e fazer uma apreciação quanto à forma, validade e conformidade com a lei. Ao receber o título para registro, antes mesmo de examiná-lo sob a luz dos princípios da disponibilidade, especialidade e continuidade, mister que o analise, primeiramente, sob o aspecto legal, e isto deverá ser feito tomando-se em conta: a) se o imóvel objeto da relação jurídica que lhe é apresentado está situado em sua circunscrição imobiliária; b) se o título que lhe é apresentado se reveste das formalidades legais exigidas por lei; c) se os impostos devidos foram recolhidos; d) se as partes constantes do título estão devidamente qualificadas e representadas quando necessário, como no caso de pessoa jurídica ou dos relativamente ou absolutamente incapazes.

No entanto, em casos específicos, é permitido ao registrador deixar de aplicar norma legal infraconstitucional, quando manifesta e clara a sua inconstitucionalidade. Neste caso, o

---

<sup>89</sup>MELO FILHO, Álvaro. *Princípios do direito registral imobiliário*. Disponível em <<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/008-melo-principios.pdf>>. Acesso em 20. set. 2020, p. 12.

<sup>90</sup> GALIANI, Luiz Antonio. *Dos princípios basilares do fôlio real imobiliário*. São Paulo: Revista Jurídica. n. 12. jun. RT.1995. p. 41.

registrador necessita de apoiar-se em jurisprudência pacífica que declare a inconstitucionalidade de determinada norma legal.

### 2.7.2 Princípio da especialidade

Este princípio estabelece que a descrição do imóvel deve ser certa, clara e inconfundível, distinguindo-o de qualquer outro imóvel, de modo que seja ele perfeitamente identificável. Na hipótese de erros nos limites artificiais ou naturais do imóvel, estes podem ser corrigidos pela via administrativa ou judicial, no momento em que forem descobertos, podendo, inclusive, ser feita de ofício pelo registrador.

Assim, o princípio da especialidade torna certo que todo imóvel que seja objeto de registro deve estar perfeitamente individualizado. Porém, além do imóvel, a inscrição de direito real de garantia também o deve ser. Deste modo, a dívida garantida deve ser especificada com a indicação da quantidade de prestações, do valor total da dívida, bem como as taxas e juros, se houver.

O imóvel é identificado através do registro de suas características e confrontações, da área e denominação, da localização, código e dados constantes do certificado de cadastro de imóvel rural- CCRI, se rural; ou logradouro e número, se for urbano, além de sua designação cadastral, nos termos do art. 176, § 1.0 , II, 3, letras "à' e "b'; da Lei 6.015/1973.

Para Afrânio de Carvalho<sup>91</sup>:

O requisito registral da especialização do imóvel, vertido no fraseado clássico do direito, significa a sua descrição como corpo certo, a sua representação escrita como individualidade autônoma, com o seu modo de ser físico, que o torna inconfundível e, portanto, heterogêneo em relação a qualquer outro. O corpo certo imobiliário ocupa um lugar determinado no espaço, que é o abrangido por seu contorno, dentro do qual se pode encontrar maior ou menor área, contanto que não sejam ultrapassadas as raias definidoras da entidade territorial.

Importante destacar que é insuficiente a simples descrição geométrica do imóvel, mas deve haver uma junção e conexão de dados diversos, juntamente com os dados geográficos que

---

<sup>91</sup> CARVALHO, Afrânio. *Op. cit.* p. 247.

determinem a posição do imóvel no espaço, e essa ligação passa, também, pelos nomes dos confrontantes, que devem ser mencionados pelo registrador e pelo notário, quando da prática do ato. Porém, se o registro tratar de alienação de imóvel rural, necessariamente, deverá a escritura conter as coordenadas dos limites pelo sistema de georreferenciamento, de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro, contendo ainda a posição fixada pelo Incra.

Portanto, a identificação do imóvel deve ser perfeita e é obrigatória no caso de escritura de transferência de imóvel rural e deve alcançar tanto a escritura pública, como o instrumento particular e, não por menos, os títulos judiciais. Além disso, deve estar presente no caso de divisão ou desmembramento de imóvel e no caso de fusão de matrículas, podendo, em todo caso, o Oficial exigir a juntada de planta topográfica.

### **2.7.3 Princípio da obrigatoriedade do registro**

A conformidade do princípio da obrigatoriedade, também chamado de princípio do ônus do registro, estabelece que nos atos entre vivos, a transferência, constituição, modificação ou extinção da propriedade, ou outro direito real relativo a imóvel, são concretizados somente com o efetivo registro do título. Portanto, o registro do título de aquisição do direito real imobiliário é obrigatório, não sendo suficiente apenas a lavratura da escritura de compra e venda de imóvel, uma vez que a propriedade imóvel apenas será consumada após o registro deste título no competente registro de Imóveis.

No entanto, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II, CF) ou de contrato. Na verdade, o registro é um ônus e não uma obrigação<sup>92</sup>. Porém, sem o registro, aquele que adquiriu o bem é apenas titular de um direito pessoal, uma vez que os direitos reais imobiliários apenas podem ser constituídos, modificados ou extintos quando ocorre o efetivo registro do título no Registro de Imóveis, nos termos do art. 1.245 do Código Civil, que ainda estabelece no parágrafo 1 que o alienante continuará a ser havido como dono do imóvel, enquanto não se registrar o título.

---

<sup>92</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.* 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 603.

O registro é imprescindível para que o direito real possa ser oponível erga omnes e nos casos de usucapião, por exemplo, que é uma forma de aquisição originária da propriedade, o registro da sentença é um ônus que, sem ele, haverá o impedimento de o proprietário exercer os poderes e direitos decorrentes, como gozar, dispor, usar e reaver esse bem.

Merece destaque o fato de que a o registro pode ter efeito tanto constitutivo como declarativo e a inscrição pode ser preventiva ou provisória. Nos ensinamentos de Afrânio de Carvalho, mencionado por Loureiro:

A inscrição preventiva é sempre provisória, tendendo a transformar-se em inscrição definitiva ou ser cancelada. Mas não se confunde com outras inscrições provisórias, como as de locação com cláusula de vigência contra o adquirente e a promessa irrevogável de venda de imóvel, porque estas têm eficácia constitutiva e a primeira meramente declaratória.<sup>93</sup>

#### **2.7.4 Princípio da rogação ou instância**

A atividade registral atua, via de regra, por provocação, conforme estabelece este princípio. Assim, os atos registrares somente serão realizados se houver ordem judicial, requerimento do Ministério Público, a requerimento verbal ou escrito do interessado ou quando a lei o autorizar. Portanto, via de regra, todo procedimento de registros públicos somente se inicia a pedido do interessado, ou seja, os registradores não podem agir de ofício

O requerimento do interessado quase sempre é verbal trazendo em seu pleito o título a ser registrado. No entanto, em casos de averbação e cancelamento é necessário que o requerimento seja feito por escrito e com firma reconhecida, conforme determinado pelo art. 246, § 1º, da Lei 6.015/1973.

Todas as vezes que um título é apresentado no Registro de Imóveis, este deve ser protocolado, não podendo o registrador recusar o recebimento e protocolo do mesmo, ainda que seja o caso de existência de vício claro ou de exigências fiscais pendentes. Após o protocolo, poderá o registrador efetuar as exigências pertinentes.

---

<sup>93</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Op. cit.* p. 248.

Sobre essa questão, ensina Luiz Guilherme Loureiro:

Mesmo que o registrador julgue existir vício insanável (ex.: defeito de forma), entendemos que deve proceder ao protocolo, uma vez que o apresentante pode, não se conformando com a posterior recusa no registro, pedir para que a questão seja remetida ao juiz competente por meio da instauração do procedimento de dúvida.<sup>94</sup>

Exceção ao ato protocolar é a apresentação do título apenas para exame e cálculo dos emolumentos a serem pagos pelo interessado. Importante trazer à tona que dispõe o art. 12 da Lei 6.015/1973: "*Nenhuma exigência fiscal, ou dúvida, obstará a apresentação de um título e o seu lançamento do Protocolo com o respectivo número de ordem, nos casos em que da precedência decorra prioridade de direitos para o apresentante*". Neste mesmo contexto, o parágrafo único do mesmo artigo estabelece: "*Independem de apontamento no Protocolo os títulos apresentados apenas para exame e cálculo dos respectivos emolumentos*".

Os títulos protocolados recebem um número que estabelecerá uma ordem de apresentação, gerando a partir daí, uma prioridade do título na obtenção do registro, pois o título protocolado na frente dos demais, se outros houver, terá precedência em relação aos demais para a efetivação do registro, ainda que eventualmente uma escritura tenha sido lavrada em data posterior a de outro comprador, se for o caso. Não sendo demais mencionar que o protocolo produz efeitos por 30 dias, salvo prazo diverso previsto em lei.

Faz-se importante registrar que existem exceções ao princípio da rogação ou instância, como a averbação dos nomes dos logradouros, decretado pelo Poder Público, nos termos do art. 167, II, n. 13, da Lei 6.015/ 1973 e a retificação de registro ou averbação nas hipóteses do art. 213, da mesma Lei.

Assim, para alguns atos a lei exige que o próprio interessado faça requerimento, como nos casos de averbações de construção, reforma, demolição, mudança de numeração de prédios, de desmembramento de lotes, ou seja, averbações de atos que modifiquem o estado físico do imóvel (artigo 167, II, 4 e 5, LRP). O mesmo vale para as averbações que dizem respeito ao titular do direito registrado, tais como a mudança de nome por casamento ou separação, alteração de estado civil, etc. Neste sentido, a lição de Walter Ceneviva<sup>95</sup>:

---

<sup>94</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.* p. 544.

<sup>95</sup> CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 322.

A averbação é feita com requerimento escrito da parte, salvo se, no título apresentado, as partes tenham inserido autorização genérica para todas as que se fizerem necessárias. Requerida pela parte ou em cumprimento de mandado judicial, subordina-se à existência de registro na serventia e, em certos casos, a satisfação de pressupostos legais. Serve de exemplo a sentença de divórcio (artigo 14, II, LRP), que só pode ser averbada depois de registrada a partilha (artigo 23, I, LRP).

### 2.7.5 Princípio da prioridade

Conforme norteia este princípio, é assegurada a preferência ao título apresentado em primeiro lugar no Registro, para a aquisição do direito real respectivo. Eventualmente, se ocorrer a disputa de direitos reais sobre um mesmo imóvel, aquele que teve o título protocolado com antecedência em relação ao outro no Serviço de Registro de Imóveis é que vai prevalecer.

O princípio da prioridade pode ter natureza material, que ocorre quando a preferência é manifestada em determinada situação jurídica que se sobrepõe sobre outra, determinando a prioridade daquela que foi efetivada com antecedência no registro. Já a natureza formal, manifesta-se pelo fato impeditivo de o registrador não dever registrar direitos incompatíveis, ou seja, ele não pode registrar, no mesmo dia, títulos que sejam constituídos por direitos reais contraditórios, nos termos do art. 190 da Lei 6.015/1973.

O atendimento à prioridade é relevante para o Registro de Imóveis. Segundo Afrânio de Carvalho<sup>96</sup>:

A prioridade desempenha o seu papel de maneira diferente, conforme os direitos que se confrontam sejam, ou não sejam, incompatíveis entre si. Quando os direitos que ocorrem para disputar o registro são reciprocamente excludentes, a prioridade assegura o primeiro, determinando a exclusão do outro. Quando, ao contrário, não são reciprocamente excludentes, a prioridade assegura o primeiro, concedendo graduação inferior ao outro.

A prioridade deve ser analisada, de acordo com a natureza do direito cujo registro é buscado. Se forem direitos excludentes – tal como dois registros de propriedade – a prioridade garante que o primeiro negócio levado a registro exclua a possibilidade de o segundo, que seja com o mesmo incompatível, ser registrado. Porém, caso não venha a tratar de direitos reciprocamente excludentes, a prioridade assegurará uma graduação prioritária ao primeiro registro lançado.

---

<sup>96</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Op. cit.*, p. 182.

Os assentos do Livro Protocolo devem obedecer à estrita ordem cronológica da apresentação dos documentos e a lavratura dos registros deve estar em conformidade com a ordem de prenotação dos títulos, sendo negada a inscrição do documento que contiver direito real incompatível em relação ao direito apresentado no título anteriormente prenotado e registrado.

É importante mencionar que existe exceção ao princípio da prioridade e está prevista no art. 1.495 do Código Civil que estabelece que quando for protocolada escritura de hipoteca na qual haja menção de constituição de hipoteca anterior e que ainda não foi registrada, o registrador deverá suspender, pelo prazo de trinta dias, o registro da escritura, para que o interessado possa efetuar a inscrição da garantia precedente. Ao final do prazo, não havendo a apresentação do título anterior, será registrada a hipoteca posterior, que obterá preferência.

Concluindo acerca deste princípio, Afrânio de Carvalho ensina:

O princípio de prioridade significa que, num concurso de direitos reais sobre um imóvel, estes não ocupam o mesmo posto, mas se graduam ou classificam por uma relação de precedência fundada na ordem cronológica do seu aparecimento: *prior tempore potior jure*. Conforme o tempo em que surgirem, os direitos tomam posição no registro, prevalecendo os anteriormente estabelecidos sobre os que vierem depois.<sup>97</sup>

### 2.7.6 Princípio da continuidade

Segundo o princípio da continuidade, não podem ocorrer interrupções nos registros de imóveis, de maneira que os mesmos estejam sempre encadeados formando uma corrente registrária. Assim, cada imóvel deve pertencer a uma cadeia de titularidades, de maneira que somente se leva a cabo o registro ou averbação de um direito se quem o outorga, verdadeiramente, constar como o seu titular.

Não haverá registro sem que previamente haja o registro do título anterior do qual decorra, nos termos do art. 237 da Lei 6.015/1973. Dispõem o art. 195 da mesma lei o que

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 191.

segue: "*se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro*". Para Afrânio de Carvalho:<sup>98</sup>

O princípio, que se apoia no da especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidade à vista da qual se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram sempre a preexistência do imóvel no patrimônio do transferente.

No que se refere a imóveis públicos, há exceções a este princípio, uma vez que o Município pode solicitar a matrícula de imóvel público, ou de parte dele, oriundo de parcelamento do solo urbano, ainda que não inscrito ou registrado. Ainda, a União, os Estados e o Distrito Federal poderão requerer a abertura de matrícula de totalidade ou de parte de imóvel urbano, sem registro anterior, até porque o domínio público não é constituído pelo registro, e sim pela ordem normativa.

É de importância observar os elementos do trato sucessivo, que são o sujeito: a identidade entre outorgante e o titular que figura no registro, o objeto: a perfeita identificação do imóvel, e a oportunidade e efeito: que vem a ser a exigência de prévia inscrição quando da realização do registro e não no momento em que é lavrado o documento a ser levado a registro.

Não há exceções ao princípio da continuidade. Nem mesmo eventual desmembramento de cartório quebra a continuidade do registro, uma vez que assentos sob tutela do cartório desmembrado são transportados para o livro do novo cartório, mediante certidão atualizada, conforme art. 229 da Lei 6.015/1973.

### **2.7.7 Princípio da parcelaridade ou cindibilidade do título**

Pelo princípio da parcelaridade, o título pode ser cindido, ou seja, o registrador pode extrair algum elemento nele inserido, a fim de leva-los à matrícula de imediato no fôlio real, não levando em conta outros elementos que necessitem de outras providências.

---

<sup>98</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Op. cit.* p. 213.

Por este princípio o registrador, a requerimento do interessado, pode averbar um eventual mandado de penhora de imóvel nele constando construção que não fora averbada na respectiva matrícula, por exemplo. Nesta hipótese, parcela-se o título judicial, dele retirando apenas os elementos concernentes ao imóvel penhorado, desprezando-se, para este ato, tudo aquilo que se refira à construção não averbada. Ou seja, por requerimento do interessado, o registrador aproveitará o mandado de penhora de imóvel no qual foi construída edificação, ainda que esta não tenha sido averbada na matrícula. Deixando claro que a regra é o registro integral do título e aplicação deste princípio se dá como forma de exceção.

Neste sentido afirma Guilherme Fanti<sup>99</sup>:

No vigente sistema de registro imobiliário, alicerçado em ato básico de cadastramento do corpo físico (matrícula), é plenamente admitida à aplicação do princípio da cindibilidade do título. Pelo referido princípio extrai-se do título somente o que comporta inscrição, permitindo que o registrador, valendo-se de sua independência funcional, aproveite o título, embora falho, para realização do ato registral naquilo que estiver correto, registrando parcialmente o instrumento. Portanto, vale dizer que, hoje, é possível extrair só o que comporta inscrição, afastando-se aquilo que não puder constar do registro. O título pode conter, assim, vários imóveis, estando só alguns deles em condições de serem registrados.

Assim, pelo princípio da cindibilidade, entende-se que somente o que pode ser inscrito será extraído do título, o que dá certa liberdade ao registrador, em razão de sua independência funcional e função qualificadora, para que o título seja aproveitado, ainda que apresente falhas sanáveis, mesmo que registrando parcialmente o instrumento. Ou seja, aproveita-se o que puder ser inscrito e aquilo que não se puder, deixará de ser registrado.

### **2.7.8 Princípio da presunção da veracidade, ou da legitimidade, ou da legitimação**

O Registro de Imóveis é essencialmente um instrumento de publicidade. Assim, as informações contidas na matrícula devem refletir a realidade do mundo fenomênico, sob o risco de produzirem direitos reais inexistentes. Somente assim se efetivará a segurança jurídica necessária, o que vem a ser a finalidade de sua existência.

---

<sup>99</sup>FANTI, Guilherme. Artigo *O princípio da cindibilidade dos títulos e seus efeitos no registro de imóveis*. Disponível em: <[http://www.colegioregistrals.org.br:10091/imagens/TRABALHOPRINCIPIODACINDIBILIDADEDESTITULOSONORI\\_143938856036.pdf](http://www.colegioregistrals.org.br:10091/imagens/TRABALHOPRINCIPIODACINDIBILIDADEDESTITULOSONORI_143938856036.pdf)> Acesso em. set. 18. 2020, p. 12.

Pelo princípio da presunção da veracidade o registro é presumido exato até que se prove o contrário, tal ocorrendo somente com decisão judicial. Tal presunção engloba tanto a existência do direito, como a sua titularidade, forma e conteúdo. Ao interessado cabe promover a ação competente para anular o registro ou o vício nele existente. Daí o porquê de se entender que a presunção de veracidade do registro não é absoluta.

Este princípio encontra-se previsto no art. 252 da Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, o qual preceitua que “*O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido*”.<sup>100</sup>

Jose Manuel Garcia Garcia<sup>101</sup> define como o princípio da legitimação aquele que produz a presunção de veracidade dos dados inseridos no registro e, por consequência, é considerado como titular legítimo o proprietário do registro nele refletido, que poderá atuar plenamente em todo o processo e tráfego legal.

### **2.7.9 Princípio da fé pública registral**

Por este princípio tem-se que a pessoa que adquire um direito real sobre determinado imóvel inscrito no Registro de Imóveis será protegido em relação ao bem adquirido, mesmo que haja inexatidão ou nulidade no registro. Pelo princípio da fé pública registral se presumem exatos o registro, o título e o bem.

Em relação ao princípio da fé pública, destaque-se que a fé pública atribuídas aos registradores e notários decorrem de atribuição constitucional, uma vez que estes atuam como representantes do Estado, sendo uma forma de se declarar a conformidade legal de atos profissionais por eles efetuados, o que permite às partes a almejada segurança em relação a tal ato.

---

<sup>100</sup> BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências*. Diário Oficial da União, 31 dez. 1973.

<sup>101</sup> GARCIA GARCIA, Jose Manuel. *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. t. I. Madrid: Civitas, 1988. p. 540.

Nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8.935/94 temos que o “Notário, ou Tabelião, o Oficial de Registro, ou Registrador, são profissionais do direito dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”. Tal princípio assegura a legalidade, validade e segurança à relação levada a registro através do título. Conforme João Teodoro da Silva, a fé pública "afirma a certeza e a verdade dos assentamentos que o notário e oficial de registro pratiquem e das certidões que expeçam nessa condição, com as qualidades referidas no art. 1º da Lei n.º. 8.935/94"<sup>102</sup>, quais sejam, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

### 2.7.10 Princípio da concentração

O princípio da concentração estabelece que todo fato ou ato jurídico relacionado a um imóvel e às suas modificações de “status” devem ser concentrados ou inseridos no registro ou na averbação de sua matrícula imobiliária. O supedâneo desse princípio reside no fato de que, em Direito Registral, a proteção só alcança o bem cuja publicidade de seus pormenores seja ampla e conhecida.

Importante destacar que o princípio da concentração registral decorre da Lei dos Registros Públicos, tendo sido regulado em razão do disposto nos artigos 54 a 58 da Lei nº 13.097/2015, uma vez que já era realidade na prática registral brasileira, conforme explana João Pedro Lamana Paiva<sup>103</sup>:

Dessa forma, de acordo com o novo regime instituído pela Lei nº 13.097/2015, só podem ser opostos, ao adquirente de boa-fé, os atos jurídicos que tiverem averbação ou registro *precedentes* na matrícula imobiliária. A partir da vigência da nova lei passou a estar presente a preocupação em fazer com que na matrícula imobiliária constem todas as situações jurídicas relevantes acerca da situação do imóvel, sob pena de não se poder postular a decretação da ineficácia do negócio jurídico que promoveu a alienação ou oneração do imóvel transacionado. Esse proceder é a plena concretização do princípio da concentração, ganhando relevo o que já manifestavam os jurisconsultos romanos: “*dormientibus non succurrit jus*” (o direito não socorre aos que dormem).

<sup>102</sup> SILVA, João Teodoro da. *Serventias Judiciais e Extrajudiciais*. Belo Horizonte Serjus, 1999. p.17.

<sup>103</sup> PAIVA, João Pedro Lamana(a). *A consolidação do princípio da concentração na matrícula imobiliária*. IRIB. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em < <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/a-consolidacao-do-principio-da-concentracao-na-matricula-imobiliaria>>. Acesso em. set. 11.2020.

Este princípio garante maior segurança jurídica aos negócios imobiliários, em razão da concentração das informações importantes do imóvel num mesmo registro ou repertório de dados submetidos a controle e guarda confiáveis. Dentre as informações concentradas, também, estarão eventuais ações ajuizadas relativamente ao imóvel, tornando prescindível recorrer a outras bases de dados para a obtenção de informação relevante que possa dar segurança ao negócio imobiliário pretendido.

### 2.7.11 Princípio da publicidade

Dos princípios registrais imobiliários, o princípio da publicidade é o principal esteio da eficácia do registro de imóveis, uma vez que o direito de propriedade, bem como os direitos reais em geral, só vêm a existência a partir do efetivo registro do título. Assim, o direito real registrado alcança o imóvel, a partir de então o seu proprietário ou titular passa a ter um direito oponível contra todos, tendo este direito publicidade constitutiva ou material, uma vez que as possíveis alterações ou atos praticados em relação ao título e ao bem, poderão ser conhecidos por quem tiver interesse. É neste sentido a lição de Leonardo Brandelli:

A propriedade imóvel registrada tem seu conhecimento presumido em relação a toda a coletividade, pouco importando se foi buscado o conhecimento efetivo ou não. Em razão da publicidade registral, que põe eficazmente a informação à disposição de todos presume-se que todos a conheçam e, por isso, ela é a todos oponível (art. 1.245 do Código Civil).<sup>104</sup>

A transparência é uma das principais virtudes do princípio da publicidade, vez que o ato registral necessita demonstrar com clareza a verdade jurídica do imóvel, sendo inadmissível a existência de elementos ou informações inverídicas que possam conduzir a dubiedade. De fato, os atos registrais devem ser públicos. Destaque-se que, conforme ensina José Renato Nalini, inexistente a obrigação de fazer o ato conhecido, mas sim o de tornar o ato público, acessível a quem busca a informação e dela tomar conhecimento.<sup>105</sup>

Conforme o artigo 17 da Lei de Registros Públicos, os dados de interesse acerca do imóvel serão inseridos na certidão da matrícula do imóvel e esta publicidade, por sua vez, pode

---

<sup>104</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. cit.* 101.

<sup>105</sup> NALINI, José Renato(c). *Os princípios do direito registral brasileiro e seus efeitos*. In: GUERRA, Alexandre B. Marcelo (coordenador). *Direito mobiliário registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 1085.

ser escrita ou verbal; uma vez que, o registrador tem obrigação legal de fornecer aos interessados as informações que lhe forem solicitadas, como também expedir certidões quando requeridas. Tais documentos podem referir-se a registros e averbações constantes nos livros do Cartório. Podem ser requeridas por qualquer pessoa sem necessidade de indagação quanto à razão ou interesse do pedido (art. 17 da LRP).

Da inteligência do artigo 230 da LRP, vemos que se na certidão consta algum ônus, o oficial realizará a matrícula e, logo depois do registro, averbará a existência do ônus, sua natureza e valor, certificando o fato no título que devolver à parte.

Portanto, inseridos na certidão estarão dados referentes aos aspectos objetivos e subjetivos do imóvel, revelando seu proprietário, alterações e gravames, pois “se trata de um ato de registro, no sentido lato, que dá origem à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado, quase sempre, da transcrição da qual se originou”.<sup>106</sup>

### **2.7.12 Princípio da disponibilidade**

Pelo princípio da disponibilidade só é possível a alguém transferir o direito que realmente possua. Tal princípio determina, assim, que ninguém deve intentar dispor, ou negociar, direito que vá além daquele do qual realmente seja titular, observados os aspectos objetivos e subjetivos. Ou seja, não é possível, por exemplo, que alguém venda um lote com dimensões maiores do que aquela que ele realmente tenha.

No entanto, em razão das especificidades da matrícula, a identificação de erros quanto às características do imóvel são relativamente simples de se conferir, uma vez que todas as alterações no imóvel terão sido averbadas no título.

---

<sup>106</sup> GANDOLFO, Maria Helena Leonel. *Matrícula – Uma abordagem prática*. Cadernos de Prática Registral do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB. São Paulo: Fabris, 2001. p. 7.

A ideia de disponibilidade está, também, associada com a titularidade do direito real e, portanto, com o princípio da continuidade, pois, para que alguém disponha de um imóvel, é preciso que ele esteja registrado em seu nome. Para Eliane Machado<sup>107</sup>:

O Princípio da Disponibilidade é o corolário do Princípio da Continuidade. Está alicerçado em um primeiro momento na máxima: “ninguém poderá transmitir o que não possui” – *nem dat quod sine non habet – nemo plus jus transfere*. Este princípio está intimamente ligado ao direito de propriedade que é direito de usar, fruir e dispor de determinado bem (art. 1.228 do Código Civil Brasileiro). E o direito de dispor, pode tanto significar a faculdade de transferir o imóvel para terceiro (alienações em geral: venda, doação permuta etc.), ou de gravá-lo com algum ônus real (compromissando-o, oferecendo-o em garantia hipotecária, instituindo usufruto sobre ele em favor de terceiro, etc.).

Ponderando acerca da eficiência do princípio em comento, Marcelo Augusto Santana de Melo<sup>108</sup> assim se manifesta:

[...] é que o sistema registrário brasileiro tornou-se realmente moderno e passou a controlar o tráfego imobiliário com a eficiência exigida [...] A regra do *nemo plus iuris* é da essência do Registro Imobiliário moderno, tida por alguns como princípio fundamental do Direito Civil (e registral). Imaginar um registro imobiliário que não controle a disponibilidade e a seqüência subjetiva da propriedade imobiliária chega a ser uma afronta ao sistema imobiliário do ponto de vista funcional e, principalmente, da segurança jurídica.

### 2.7.13 Princípio da unitariedade da matrícula

O princípio da unitariedade da matrícula consiste basicamente na regra de que todo imóvel deve ter somente uma única matrícula, não podendo mudar-se essa regra. E de maneira oposta, o inverso é verdadeiro, uma vez que toda matrícula deve corresponder somente a um único imóvel

O artigo 176, parágrafo 1º, inciso I, da LRP, Lei 6.015/1973, traz a sua consagração, estabelecendo o Livro nº 2 como o livro de Registro Geral, que é destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3, e que a escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: que cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei.

<sup>107</sup> MACHADO, Eliane Teresinha de Oliveira. *Op. Cit.*, p. 68.

<sup>108</sup> MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Op. Cit.*, p. 111.

Walter Ceneviva assim explana sobre a importância da matrícula única:<sup>109</sup>

A matrícula é o núcleo do registro imobiliário. Seu controle rigoroso e a exatidão das indicações que nela se contiverem acabarão dando ao assentamento da propriedade imobiliária brasileira uma feição cadastral. Cada imóvel (artigo 176, d 1o., I, da LRP) indica a individualidade rigorosa da unidade predial. Na sistemática da lei, cada é interpretado em sentido estrito, indicando prédio matriculado, estreitando-o de dúvidas dos vizinhos. Tratando-se de imóveis autônomos, mesmo negociados em um só título, cada um terá matrícula individual".

Desta forma, há total impedimento para que uma matrícula corresponda a mais de um imóvel, contendo suas descrições e demais dados indetificadores, sendo o caminho inverso verdadeiro.

Destaque-se, porém, que no caso de imóveis contíguos, cujos limites se confrontem, há a possibilidade de que ocorra uma fusão das matrículas de cada imóvel, o que acarretará a produção de uma nova matrícula que concentrará as informações e títulos unificados dos respectivos imóveis, nos termos do art. 234 e 235 da LRP, o que manterá a obediência ao princípio da unitariedade.

#### 2.7.14 Princípio da inscrição

Pelo princípio da inscrição os atos envolvendo a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis somente podem ser efetivados por atos *inter vivos* e realizada a devida inscrição no registro, conforme ensina Afrânio de Carvalho:<sup>110</sup>

O princípio da inscrição justifica-se facilmente pela necessidade de dar a conhecer à coletividade a existência dos direitos reais sobre imóveis, uma vez que ela tem de respeitá-los. Quando duas pessoas ajustam uma relação real imobiliária, esta transpõe o limite dual das partes e atinge a coletividade por exigir a observância geral. Daí o apelo a um meio que, ao mesmo tempo, a traduza e a torne conhecida do público.

É de se destacar o fato de que a inscrição é sempre obrigatória e pode ser promovida por qualquer dos interessados, vez que a lei não impede que seja assim, não importando que seja ela constitutiva ou declarativa, porém, não se faz saneadora.

<sup>109</sup> CENEVIVA, Walter(a). *Op. Cit.*, p. 341.

<sup>110</sup> CARVALHO, Afrânio de. *Op. Cit.*, p. 137.

No atual contexto histórico do sistema normativo e jurídico nacional, a fonte dos princípios registrais surge a partir do direito positivado, tendo este refletido em suas regulamentações as necessidades fenomênicas da atividade registral, instrumento essencial para a segurança jurídica das relações imobiliárias, patrimoniais e pessoais.

De fato, é o ordenamento jurídico que faz surgir o princípio registral, ainda que de forma tácita ou indutiva, como demonstrado neste estudo, especificamente quando o analisamos à luz do Código Civil e demais leis do Direito Registral.

Diferentemente dos princípios gerais de Direito, que se constituem em ideias de justiça e igualdade, os princípios registrais são verdadeiras normas que surgem em consequência do próprio direito registral, mantendo a harmonia e a coerência desse ramo do direito, impedindo-se, assim, a possibilidade de lacunas normativas que pudessem gerar insegurança jurídica.

Ainda outros princípios registrais poderiam ser examinados, no entanto, ao objetivo de nosso estudo, bastam estes para uma visão mais abrangente acerca da importância dos princípios registrais imobiliários na implementação de uma serventia extrajudicial eficiente e que colabora sobremaneira para a eficiência da sustentabilidade da propriedade imóvel em seus aspectos mais relevantes.

### 3. A ATIVIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA DA SUSTENTABILIDADE NOS ASPECTOS ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL

Visto que a sustentabilidade tem abrangência multidisciplinar, estando alicerçada em três pilares fundamentais que se referem aos aspectos ambiental, social e econômico, torna-se de relevante importância a destacada atuação registral imobiliária em todas estas áreas, sendo eficiente instrumento da sustentabilidade para o crescimento e desenvolvimento econômico, além da promoção da segurança jurídica de um Estado Democrático de Direito.

Haja vista a evolução do direito na direção da proteção da boa-fé do terceiro adquirente, bem como daquele que vende a propriedade, numa economia de mercado que necessita de mecanismos ágeis e *“que exige rapidez, impessoalidade e custos reduzidos, não permite às pessoas investigar e conhecer com total segurança as situações jurídicas alheias, de modo que, deverão elas confiar nas aparências dadas pelos institutos jurídicos de externalização dessas situações jurídicas.”*<sup>111</sup>

#### 3.1 O REGISTRO DE IMÓVEIS PROMOVENDO A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

É graças à relevante tutela da informação publicizada, especialmente no que se refere à publicidade registral imobiliária, que a sustentabilidade em seu aspecto econômico pode ser efetivada na propriedade imóvel.

Pode-se afirmar que na mesma medida em que a sociedade se torna mais complexa e dinâmica, com uma proporção cada vez maior de negócios jurídicos envolvendo propriedades e pessoas, mais necessária e importante se torna a figura do registrador de imóveis, como profissional do direito que dá publicidade, autenticidade e segurança jurídica a fatos que se estendem aos direitos fundamentais dos interessados, prevenindo litígios; intermediando atos

---

<sup>111</sup> BRANDELLI, Leonardo (a). *Op. Cit.*, p. 103.

solenes, contratos e diversos outros atos e negócios jurídicos que levam fluxo econômico para a sociedade. Neste sentido, é a lição de Luiz Guilherme Loureiro:

Como agentes do Estado e profissionais independentes do Direito, os notários e registradores continuam a exercer um papel central para a segurança dos direitos e do tráfico jurídico, contribuindo para a eficácia dos contratos, a diminuição dos riscos e dos custos de transação e, conseqüentemente, para a criação e circulação da riqueza, o progresso econômico, a prevenção de conflitos e a justiça ou paz social.<sup>112</sup>

De fato, não se pode falar em crescimento econômico se o direito de propriedade não estiver protegido pelo ordenamento jurídico e por um eficiente sistema tutelar desse direito.

Na lição de Leonardo Brandelli:

É nesse mister que surge a função econômica essencial do registro de imóveis, como o aparato estatal apto a conferir certeza e segurança ao direito real de propriedade e aos demais direitos que dele defluem, possibilitando o desenvolvimento econômico que, em um sistema capitalista, significa bem-estar social, de modo que o desenvolvimento econômico proporcionado pelo sistema registral terá o condão de fomentar a dignidade humana, mediante a colocação em circulação dos bens mínimos a gerar o bem-estar social. O crescimento econômico é gerado basicamente por um sistema econômico organizado, aliado a um sistema eficaz destinado a garantir a propriedade, de modo a atrair par esta valores em empreendimentos de atividades socialmente produtivas. O conteúdo e a proteção dispensada ao direito de propriedade afetam sobremaneira os agentes econômicos.<sup>113</sup>

Prosseguindo na lição do autor, torna-se evidente que sem a devida tutela e segurança jurídica não há propriedade, e sem esta não há mercado e nem desenvolvimento econômico. Para que exista o tráfego jurídico é imprescindível uma propriedade segura que emane confiabilidade e que seja capaz de ser oferecida como garantia em financiamentos, se for caso, permitindo que ela seja objeto de investimentos pelos interessados em produzir riquezas, resultando em vigorosa circulação de bens de uma nação. Sendo assim, “*a segurança jurídica, em seu aspecto estático e dinâmico, é fundamental para que o direito de propriedade possa ser o ancoradouro seguro do desenvolvimento econômico, o qual, por sua vez, reitere-se, apoia-se no direito de propriedade.*”<sup>114</sup>

Assim, é o registrador o agente de uma instituição criada com o escopo de tornar pública e segura situações jurídicas de relevante importância e que repercutem nas esferas jurídicas de

<sup>112</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. Cit.*, p. 515.

<sup>113</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. Cit.*, p. 352-353.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 353.

toda a sociedade, sem as quais não haveria a segurança jurídica e o progresso do tráfico jurídico e econômico.

É a precisão das informações do sistema registral imobiliário e a eficiente publicidade destas os principais instrumentos da garantia ao direito de propriedade e suas repercussões, uma vez que sem informações precisas e seguras:

Os negócios jurídicos envolvendo bens imóveis são inseguros e a circulação de riquezas é lenta e difícil. Poucas pessoas se arriscariam a adquirir imóveis ou a aceitá-los como garantia de dívidas. Os investidores se afastariam do mercado imobiliário, ou então exigiriam juros mais elevados, proporcionais ao maior risco, o que implicaria grave prejuízo econômico para o País.<sup>115</sup>

O sistema de publicidade registral imobiliária é o mais eficaz instituto de garantia e de segurança jurídica do direito de propriedade, e, continuando na lição de Leonardo Brandelli, a possibilidade de circulação de riquezas aumenta significativamente quando alicerçada em um sistema registral imobiliário eficiente, propiciador de desenvolvimento econômico. Em sua lição:

O registro de imóveis, conferindo certeza e segurança ao direito de propriedade – seja pela publicidade em si, seja pela tutela da aparência que deriva da publicidade –, permite a realização do tráfico imobiliário, reduzindo custos, especialmente no que tange aos custos de informação. A falta de informação nas transações imobiliárias gera insegurança e incerteza intoleráveis à alocação de capital, e, assim, um sistema jurídico que não tenha um órgão centralizador das informações a respeito da propriedade conduzirá os atores econômicos à busca dessas informações por outros meios, a um custo muito mais elevado, a ponto de até mesmo inviabilizar a negociação, e com uma segurança muito discutível. O sistema registral logra, por meio dos princípios que o regem, prestar informações seguras e eficientes, reduzindo de modo significativo os custos transacionais.<sup>116</sup>

Neste mesmo sentido, muito bem explana Fernando P. Méndez González, ao citar conteúdo do relatório do Banco Mundial de 1996, que afirma ser o registro da propriedade fundamental para o desenvolvimento da economia de mercado, pois proporciona segurança da titularidade e gera redução de custos de transferência de bens, além de constituir-se “*mecanismos de baixo custo para resolver as eventuais disputas sobre os bens*”. E conclui o autor:

---

<sup>115</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. Cit.*, p. 512.

<sup>116</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. Cit.*, p. 354.

Portanto, a contribuição decisiva da segurança jurídica cautelar em geral e no âmbito que nos cabe, dos sistemas registrais de segurança jurídica, em particular ao crescimento econômico, parece não admitir dúvidas. Como consequência, pode-se afirmar que quanto mais eficientemente um sistema registral prestar sua função, em maior medida poderá contribuir ao crescimento econômico<sup>117</sup>

### 3.1.1 O registro de imóveis – promotor da segurança nos negócios imobiliários

Ademar Fioranelli<sup>118</sup>, em seus comentários referentes à matéria, especialmente no contexto das relações econômicas, condição fundamental para o progresso de qualquer sociedade, destaca a importância do Registro de Imóveis e suas bases mais sólidas, quais sejam, a segurança e a confiabilidade, afirmando:

A precisão do Registro Imobiliário no mundo dos negócios é vital para que nele existam, de forma irrepreensível, segurança e confiabilidade, verdadeiros pilares que não de sustentá-lo. Sem essas bases sólidas, os negócios imobiliários, via de regra vultosos, estariam sujeitos a fraudes, prejuízos, decepções e irreparáveis danos àqueles que dele se valessem. Assim, a segurança e a confiabilidade transmitidas pelo registro é que proporcionam a estabilidade nas relações entre os participantes dos múltiplos negócios realizados nessa área.

Antônio Moura Borges<sup>119</sup>, também, dá preciosa contribuição ao conceito da atividade registral imobiliário definindo-a como:

O ato de ofício praticado pelo oficial do Cartório de Registro de Imóveis, revestido de fé pública, “no sentido de fazer constar no assento registral permanente em livro próprio, os atos de aquisição e transmissão *inter vivos et mortis causa*, da propriedade imóvel, objetivando-a segundo os requisitos da lei, de modo a assegurar o direito a publicidade dos direitos reais a ela relativos diante de terceiros.

No entanto, Loureiro entende que é o princípio da publicidade registral o fundamento mais importante do sistema registral imobiliário de nosso país, uma vez que:

A importância da publicidade na transferência, limitação e afetação da propriedade imobiliária é evidente e incontestável. A informação sobre a situação jurídica do

<sup>117</sup> GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. *A função econômica dos sistemas registrais*. Observatório do Registro, 24 jul. 2012. Disponível em: <<http://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

<sup>118</sup> FIORANELLI, Ademar. *Direito registral imobiliário*. Porto Alegre-RS: Sergio Antonio Fabris; IRIB, 2001. p. 381.

<sup>119</sup> BORGES, Antônio Moura. *Registro de imóveis no direito brasileiro*. 4. ed. Campo Grande: Contemplar, 2014. p. 182.

imóvel é imprescindível para a segurança dos negócios imobiliários e, conseqüentemente, para a geração e circulação da riqueza.<sup>120</sup>

De fato, a função registral é regulada essencialmente pela Lei dos Registros Públicos (LRP) – Lei n.º. 6.015/73, mediante o sistema de matrícula, em que o imóvel terá o seu fôlio real, no qual são registrados ou averbados todos os atos a este inerente. O art. 167 da LRP discorre os atos que são praticados no Registro de Imóveis, sob duas categorias: (I) os registros e (II) as averbações. Os registros referem-se à criação, instituição, declaração e transferência dos direitos reais sobre os imóveis e as averbações dizem respeito aos atos referentes às alterações de situações jurídicas embasadas nos registros dos imóveis e ao titular deste direito.<sup>121</sup>

Assim, o Registro de Imóveis tem como fundamento a segurança jurídica de seu sistema registrário, visto que esta é imprescindível às garantias protetivas aos proprietários de imóveis e àqueles que por ele tenham relações de interesse jurídico, social ou patrimonial.

O oficial desta serventia extrajudicial é o responsável pelo aspecto estático do imóvel, referentes atos jurídicos a ele afetos, enquanto o tabelião de notas tem a competência para lavrar a escritura pública responsável pela forma dinâmica da segurança jurídica, preservando os direitos e interesses tanto daquele que compra, quanto daquele que vende.

Para que se vislumbre a grandiosidade da importância da segurança jurídica proporcionada pelo Registro de Imóveis, a própria Organização das Nações Unidas – ONU, em seu plano de metas para erradicar a pobreza mundial, incluiu a garantia e proteção da propriedade na meta n. 1.4 ao especificar:

Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, **propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade**, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.<sup>122</sup>(grifo nosso)

<sup>120</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. Cit.*, p.501.

<sup>121</sup> CENEVIVA, Walter(b). *Lei dos notórios e registradores comentada*. (Lei n. 8.935/94) 20. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2010 p.30.

<sup>122</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. *Erradicação da pobreza*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>>. Acesso em: 18. jul. 2020. p. 6.

Ivan Jacopetti Lago<sup>123</sup> assim se refere à importância da segurança jurídica efetuada pelos registros imobiliários:

Em que consiste esta tão falada segurança jurídica? A expressão é polissêmica. Mas, naquilo que diz respeito aos registros públicos, segurança jurídica significa cognoscibilidade, estabilidade e previsibilidade do direito, ou seja, a sua certeza. Se, na definição clássica de Ulpiano, justiça é dar a cada um o que lhe cabe, segurança jurídica é saber, de antemão, com razoável grau de certeza, o que caberá para si em uma dada situação. A segurança jurídica proporcionada pelos registros não tem um fim em si mesma. Ao contrário, está atrelada a certas finalidades, todas elas, em última instância, consistentes na proteção de certos direitos individuais, e que, por vezes, transcendem os interesses particulares: a facilitação do intercâmbio de bens, a facilitação da circulação do crédito, e até mesmo a função social da propriedade, já que a cognoscibilidade dos direitos pela coletividade possibilita a atribuição de responsabilidades.

Há de se destacar que as situações jurídicas imobiliárias, não são muitas vezes de efeito efêmero, antes ao contrário, via de regra, são de feitio duradouro e necessitam de publicidade garantida “pois são suscetíveis de afetar todos aqueles que entrem em relação com o imóvel. Para que sejam aplicáveis *erga omnes* devem ser tornadas públicas, o que se dá com a inscrição no Registro de Imóveis.”<sup>124</sup>

É a publicidade dos atos realizados no Ofício de Registro de Imóveis a força motriz causadora desta segurança jurídica garantida pelo instituto, tendo em vista a inscrição ou averbação de atos e fatos importantes na matrícula do imóvel.

Publicidade esta que se materializa através da emissão de certidão do imóvel, que contém todas as informações importantes do imóvel, bem como o seu histórico, acessível a qualquer interessado que por ela solicitar, conforme definem Paiva e Alvares,<sup>125</sup> ao afirmarem “*que o registro de imóveis é a instituição competente para a formação e conservação do assento dos dados relacionados aos direitos reais previstos na legislação pátria, bem como das demais informações cuja inscrição a lei determinar para efeitos de publicidade.*”

<sup>123</sup> LAGO, Ivan Jacopetti do. *A segurança jurídica gerada pelo registro e os tribunais: análise da experiência brasileira recente na execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis*. *Revista de Direito Imobiliário*. vol. 87. ano 42. São Paulo: Ed. RT, jul.-dez. 2019. p. 458.

<sup>124</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p. 515.

<sup>125</sup> PAIVA, João Pedro Lamana; ALVARES, Pércio Brasil(b). *Registro de Imóveis I: Parte Geral*. São Paulo. Saraiva, 2013. p. 13.

### 3.1.2 A atuação do registrado imobiliário efetivando a segurança jurídica

A proteção do Estado sobre os direitos constituídos no Registro de Imóveis se torna efetiva pela atuação do Oficial Registrador, em razão da aplicação, por sua parte, das normas formais do direito registral, de onde resulta a verificação da especialidade, que é a identificação e correspondência entre as informações e o fôlio real. O Oficial, ainda, tem a missão de verificar questões legais atinentes aos objetos e sujeitos constantes da base registral, bem como na análise da continuidade dos sujeitos e atos da qualificação dos títulos apresentado para inscrição.

Tal atuação resulta em que a transferência de propriedade somente ocorre no caso de o titular de tal direito figurar na transação como alienante, caso contrário, não ocorrerá a transferência. Da mesma forma ocorrerá em relação aos critérios objetivos do imóvel, uma vez que somente se este estiver perfeitamente descrito e se esta descrição registrada corresponder à realidade do mundo fenomênico é que a transferência será efetivada. Desta forma atuando, gera a publicidade que garante a proteção da propriedade oponível erga omnes.

O mesmo oficial de registro, ainda, realizada a fiscalização do recolhimento dos tributos devidos pelos atos formalizados; verifica a situação dos contratantes junto ao fisco e à previdência social, nos casos em que a lei exija; faz a verificação dos requisitos exigidos por lei e que se referem aos elementos indispensáveis à proteção dos futuros adquirentes e consumidores.

Portanto, exerce atividade de cunho publicitário e essencialmente preventivo de conflitos, uma vez que o que está depositado no Registro de Imóveis deverá corresponder ao que será entregue aos adquirentes e também, nas as operações de compra e venda, no momento em que decide pelo seu ingresso na base de dados e a registra, concluindo com a constituição do direito de propriedade em nome do adquirente e extinguindo a propriedade daquele que a vendeu.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *O registro de imóveis e a prevenção de fraudes imobiliárias no Brasil*. Revista de Direito Imobiliário. RT. São Paulo, v. 78, ano 38, p. 230. 2017,

Desta forma, os atos do Registro de Imóveis tornam-se eficientes instrumentos para limitar atos, até mesmo de outros órgãos da administração pública, caso se apresentem sem observância de quesitos legais, quando da submissão do título ao pretendido registro.

Da inteligência do artigo 169 da LRP se extrai que os fatos jurídicos levados a registro serão inseridos no sistema registral imobiliário, resultando na segurança jurídica pretendida e oferecida pelo Estado, alcançando-se a esperada oponibilidade erga omnes. Deste brevíssimo resumo das atividades desempenhadas pelo Registro de Imóveis pode-se concluir a envergadura de sua importância e efetividade para a segurança jurídica relacionadas às operações imobiliárias alicerçada na publicidade de cada critério, informação e característica relacionada ao imóvel, o que revela um atributo preventivo de fraudes imobiliárias em diversas modalidades.

### **3.1.3 O registro imobiliário promovendo a confiabilidade no tráfego imobiliário**

Como visto, o sistema registral imobiliário desenvolve papel essencial na garantia da segurança e eficácia dos registros reais imobiliários, atuando como um importante instrumento promotor de estabilidade e crescimento da economia, bem como para efetivar as funções socioambientais da propriedade imobiliária e da proteção da mesma, sendo um dos pilares da economia de mercado e de um Estado Democrático de Direito.

Acerca desta segurança jurídica, Francisco de Assis Criado,<sup>127</sup> Registrador de Imóveis na Espanha, afirma que *"hoje, mais do que nunca, o tráfego imobiliário necessita de um pressuposto: CERTEZA. Pois a incerteza e a desordem produzem falta de progresso em qualquer país."*

Inevitável, portanto, afirmar que o registro imobiliário, devidamente estruturado e voltado constantemente ao aprimoramento e modernização de suas atividades, é essencial para o desenvolvimento de uma economia de mercado dinâmica e forte.

---

<sup>127</sup> CRIADO, Francisco de Assis Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio. *Registro de imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 124.

Destaca-se a publicidade registral como principal instrumento de eficiência para a proteção da propriedade, uma vez que a segurança jurídica inserida naquela propriedade registrada é transmitida aos novos adquirentes ou investidores, frutos de uma atividade registral imobiliária confiável e eficiente.

Recorrendo novamente a Luiz Guilherme Loureiro, aprende-se que<sup>128</sup>:

De fato, a publicidade registral tem por função precípua a proteção da propriedade privada e a segurança dos negócios jurídicos imobiliários. Além de tutelar o direito de propriedade privada e, conseqüentemente, a posse; a publicidade registral assegura, a qualquer pessoa que deseja realizar o sonho da casa própria ou investir no mercado imobiliário, o acesso a informações jurídicas dotadas de legitimidade que garantem maior segurança e menor risco à operação jurídico-econômica, que envolve relevante valor financeiro.

Tornou-se esta serventia extrajudicial, a longo dos tempos, eficiente instrumento de realização dos sonhos daqueles que buscam, muitas vezes durante uma vida inteira de árduo esforço, ter um bem imóvel para constituir ali o seu lar e ver crescer a família, o que somente é possível mediante a segurança jurídica gerada pelo registro imobiliário e, no caso do registro de imóveis brasileiro, “*a segurança que se busca é a estática, ou seja, a do titular dos direitos referentes a determinado imóvel, sendo atribuição do tabelião a tutela da segurança jurídica dinâmica (do adquirente)*.”<sup>129</sup>

Para tanto, a LPR 6.015/1973 estabeleceu as atribuições do Ofício de Registro de Imóveis, contendo o art. 172 a síntese de suas principais atribuições, no qual é consignado que nesta serventia extrajudicial serão feitos<sup>130</sup>:

O registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais, sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa*, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros quer para a sua disponibilidade.

Deste universo de atribuições, analisadas anteriormente neste estudo, verifica-se que é o Oficial de Registro Imobiliário o responsável pela apreciação da aptidão dos títulos

<sup>128</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. Cit.*, p.931.

<sup>129</sup> CASSETARI, Christiano. *Registro de Imóveis*. Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, p. 16.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 16.

particulares e públicos para habilitá-los ao sistema registral, uma vez que o registro é modo para a constituição, desconstituição ou modificação de direitos relativos a imóveis.

Pode o registro do imóvel, ainda, ser o meio pelo qual se obtém a disponibilidade de direito já existente, especialmente, como nos casos de usucapião, desapropriação e na sucessão *causa mortis*. Ainda, em muitos outros casos, como nos ensina Patrícia André de Camargo Ferraz:<sup>131</sup>

Nos casos em que tão somente se presta a dar publicidade erga omnes a fatos jurídicos, como ocorre nas constrições judiciais, legais, administrativas ou convencionais que incidam sobre imóveis, ou das alterações de dados ou status de imóvel, como sua submissão a procedimento de investigação de contaminação ambiental, ou do titular de algum direito que sobre ele recaia, como seu casamento ou divórcio; também dá publicidade a atos jurídicos como os pactos antenupciais após a celebração dos respectivos casamentos, às convenções de condomínio, processos de implantação de parcelamentos do solo urbano, incorporações imobiliárias e regularização fundiária.

Como se vê, grande e importante é a responsabilidade do Oficial de Registro de Imóveis na medida em que é ele quem avalia o título apresentado sob o crivo do sistema normativo vigente que peneira o título em filtros rigorosos, sendo ele mesmo quem decide se o título deve ou não ser incorporado ao respectivo direito imobiliário e se estão ou não representando a verdade jurídica neles expressos, sejam estes documentos públicos ou privados.<sup>132</sup>

### 3.1.4 A ATUAÇÃO PREVENTIVA REGISTRAL IMOBILIÁRIA

Neste ponto, importante lição apresenta Patrícia Ferraz<sup>133</sup> destacando algumas das importantes funções do registro imobiliário na atuação preventiva de fraudes. Assim, procede-se ao controle preventivo de fraudes por meio de:

a) intenso controle preventivo, ou análise prévia, de títulos públicos e de títulos particulares apresentados para registro, tanto sob o aspectos de sua forma, quanto do seu conteúdo, impedindo que documentos falsos ou inadequados tenham acesso ao sistema registral imobiliário;

<sup>131</sup> FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *O registro de imóveis e a prevenção de fraudes imobiliárias no Brasil*. Revista de Direito Imobiliário. v. 78, ano 38. São Paulo: RT, 2017. p. 227.

<sup>132</sup> GÁLLIGO, Javier Gómez. *La calificación registral*. Espanha: Thomson Civitas, 2008. p. 11.

<sup>133</sup> FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *Op. cit*, p. 228.

b) intenso controle preventivo realizado, também, de títulos judiciais, como nas ações de usucapião, de adjudicação compulsória e nos procedimentos de sucessão *causa mortis*, garantindo que a aquisição de propriedade efetuada por força de decisão judicial somente seja efetivada quando titular do direito de propriedade inscrito no Registro de Imóveis participe da ação;

c) publicidade dos ônus e restrições existentes sobre os imóveis ou sobre o patrimônio dos titulares de direitos imobiliários, o que impede de maneira eficiente que ocorram sobreposições de hipotecas ou outras garantias sobre um mesmo imóvel, sem ciência ou vontade dos credores;

d) controle da regularidade administrativa e jurídica de empreendimentos imobiliários em seu nascedouro, o que garante a proteção dos direitos dos consumidores que adquirem imóveis ainda quando ainda apenas projetados (na planta).

#### **3.1.4.1 Prevenção contra ações fraudulentas diversas**

Outras fraudes são impedidas de ingressarem no sistema e de produzirem efeitos jurídicos, como uma eventual fraude documental, por exemplo. Tal se dá graças a uma série de rotinas de verificação de autenticidade dos documentos particulares e também dos documentos públicos, o que resulta no cenário de segurança jurídica, vez que eventuais documentos fraudulentos são filtrados e barrados, garantindo-se aos titulares dos direitos inscritos a segurança de que sua situação permanecerá como está e que somente será alterada de acordo com as regras legais e a partir de documentos autênticos.

Também, são filtradas e impedidas eventuais fraudes por meio de ações judiciais, mediante a análise do título a ser registrado, especialmente em relação às partes do processo, uma vez que aquele que tem seu direito alcançado pela decisão judicial, de fato, conste como titular ou legitimado ao título a ser registrado.

Em relação às fraudes em face de instituições de crédito, o sistema registral brasileiro trabalha com três premissas:<sup>134</sup> a) somente considera constituídos os direitos imobiliários

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 228.

quando inscritos no Registro de Imóveis; b) somente atribui disponibilidade à usucapião, desapropriação e sucessão *mortis causa* (que independem do Registro para sua constituição), quando inscritas no Registro de Imóveis; c) garante plena publicidade aos direitos e ônus existentes sobre os imóveis a qualquer interessado por meio de certidão.

Ainda é preciso mencionar que a proteção da propriedade se opera na prevenção de fraudes ao consumidor, quando este pretende adquirir empreendimentos, ou unidades imobiliárias ainda projetadas. Nestes casos, o Registro de imóveis realiza o controle sobre requisitos que compreendem aspectos de direito imobiliário, civil, urbanístico e ambiental

Assim, tem-se que a lei definiu como crime os ilícitos referentes ao lançamento, a propaganda ou a venda de unidades do empreendimento imobiliário não inscrito no Registro de Imóveis. Nos termos do art. 65 da Lei n.º 4.591/64, é crime contra a economia popular promover incorporação, fazendo, em proposta, contratos, prospectos ou comunicação ao público ou aos interessados, afirmação falsa sobre a construção do condomínio, alienação das frações ideais do terreno ou sobre a construção das edificações.

Prossegue o mesmo diploma, em seu art. 66, estabelecendo que são contravenções relativas à economia popular: a negociação de frações ideais de terreno, sem previamente satisfazer às exigências desta Lei; a omissão, se o imóvel estiver gravado de ônus real, ou fiscal, ou se houver ação contra os alienantes que possa comprometer o bem negociado; ou se este estiver ocupado e qual a natureza dessa ocupação, além de tratar de prazos, preços e reajustes.

Como visto, a Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis tem proporcionado a almejada segurança jurídica nas relações imobiliárias, emanando o sentimento de estabilidade e segurança nesse segmento essencial ao mercado, à economia e ao desenvolvimento nacional, contribuindo sobremaneira à consolidação dos fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

Na sequência, alicerçado nas lições de Leonardo Brandelli,<sup>135</sup> pode-se afirmar que a aquisição de propriedade imóvel exige conhecer todas as informações objetivas e subjetivas da mesma. Assim, o adquirente necessita ter informações como confrontações, ônus, cadeia

---

<sup>135</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. Cit.*, p. 361.

dominial, restrições ambientais, ações ou decisões judiciais que possam existir, dentre outros dados que poderão afetar o direito do adquirente e a eficácia da oponibilidade erga omnes.

Imagine-se se não houvesse uma instituição que nela reunisse todas as informações necessárias para a concretização do negócio imobiliário e que ela não estivesse alicerçada na fé pública, e que não promovesse a segurança jurídica. E se os interessados no negócio imobiliário tivessem que buscar, por conta própria, tais informações? Sem dúvida, o resultado seria uma considerável majoração no custo final do bem, em razão da excessiva demora e dos custos resultantes da coleta de todos estes dados nas mais diversas fontes originais.

É a atuação do registro de imóveis com seus filtros e depurações das informações, além da cautela e expertise na realização de seus atos sempre pautados pela legalidade, que promove a assimetria das informações necessárias, reunindo-as num só repositório, disponibilizando-as com segurança e rapidez, promovendo a almejada segurança jurídica e, conseqüentemente, uma importante redução nos custos das transações imobiliárias.

O registro de imóveis é esta instituição necessária ao mercado imobiliário, visto que este tem íntima relação com a segurança jurídica e o desenvolvimento econômico, cuja conexão é muito bem explicada em sua amplitude pela teoria dos jogos, que vem a ser uma interessante teoria que explica estratégias a que as pessoas e organizações recorrem nas suas inter-relações, quando a ação de uma delas causar reação de outra, havendo, portanto, interdependência mútua.

As inter-relações entre as diversas instituições, mercado financeiro e registro imobiliário são de tal maneira amalgamadas que, o resultado final, vai influenciar na própria dignidade da pessoa humana. Para explicitar esta visão, o mesmo autor aponta:

O crescimento econômico é de extrema importância e desejável em uma nação, de modo que, mesmo aqueles que vislumbrem uma pretensa superioridade de valores outros do Direito, como a dignidade humana, não podem dele se descuidar, pois, sem riquezas, sem crescimento econômico, a dignidade humana transforma-se em um conceito vazio, estéril, e apenas palpável em discussões teóricas, eis que a sua implementação depende fundamentalmente de recursos financeiros. Para haver habitação, saneamento, salário digno, saúde, segurança, educação etc., é preciso haver recursos financeiros para custear tais desideratos. Para haver distribuição menos desigual de riquezas é preciso haver riquezas. E o crescimento econômico de uma nação depende

sobremaneira do crescimento do mercado imobiliário, uma vez que, pelos valores que representa, constitui uma fatia importante da riqueza nacional.<sup>136</sup>

### 3.2 O REGISTRO DE IMÓVEIS PROMOVENDO A SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Há estreita relação entre as serventias registrais do Brasil e o cumprimento da função social da propriedade, especialmente em seu aspecto sustentável, uma vez que esta serventia extrajudicial desempenha inegável protagonismo garantidor da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Tanto dos atos jurídicos constitutivos, declaratórios e translativos, quanto dos atos jurídicos extintivos de direitos reais sobre imóveis, tornando-se verdadeiro vetor da paz social, em razão de que sua atuação previne litígios e promove a segurança jurídica das relações comerciais imobiliárias e contribui para a eficiência da sustentabilidade na propriedade imóvel.

Na verificação da legalidade dos títulos apresentados, estes são submetidos pelos registradores imobiliários ao processo de verificação dos dispositivos legais, ação que antecede ao registro, exercendo verdadeira fiscalização que abrange diversos aspectos para só depois alcançar o fólio real.

Desta verificação dos diversos dispositivos legais pertinentes, não pode ser olvidada a inter-relação entre os dispositivos constitucionais e o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, que em seu parágrafo único do art. 1º, *“estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*. Prosseguindo no art. 2º, *“a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”*.

Importante contribuição expressa Edésio Fernandes,<sup>137</sup> ao apresentar análise desta essencial inter-relação entre o direito registral e urbanístico ao afirmar:

A reflexão crítica sobre o registro da propriedade no mundo contemporâneo – um mundo urbanizado – requer a devida consideração da dinâmica própria do urbanismo.

---

<sup>136</sup> BRANDELLI, Leonardo(a). *Op. Cit.*, p. 361.

<sup>137</sup> FERNANDES, Edésio. *Questões anteriores ao direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2001. p.7.

Para tanto, o desafio posto aos juristas, notadamente aos registradores de imóveis, é proceder à releitura das regras de Direito Registral e à reorientação de suas práticas profissionais à luz não apenas dos princípios tradicionais do Direito Privado acerca dos direitos de propriedade imobiliária urbana, mas sobretudo do novo paradigma conceitual, de Direito Público, proposto pelo Direito Urbanístico.

O cumprimento das leis urbanísticas e ambientais deve estar em permanente posição de destaque, como fundamental objetivo a ser alcançado pelos mais diversos órgãos da administração Pública e do Registro de Imóveis, uma vez que, nas palavras de Betânia de Moraes Alfonsin<sup>138</sup>:

Existe uma preocupação com o resgate ético que a cidade tem de fazer, através das políticas urbanas que implementada condição cidadã das pessoas que moravam de forma segregada social e espacialmente, portanto apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe.

É neste contexto de premente necessidade de implementação de princípios sustentáveis que contribuam com a ordem econômica e defesa de direitos fundamentais, observando diversos preceitos legais, inter-relacionando-os com a atividade registral, que Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza<sup>139</sup> se manifesta:

Ao registrador incumbe fiscalizar o recolhimento de tributos, a legalidade dos atos que lhe são submetidos para qualificação, a observância de regras de direito ambiental e urbanístico (na análise de memoriais de loteamento e incorporação, nos requerimentos de averbação de construção, por exemplo), o respeito às reservas florestais etc. Exerce o registrador importante função quanto aos direitos privados e também quanto a interesses públicos. É importante ator no que diz respeito ao crescimento ordenado das cidades, ao qualificar devidamente os títulos que referem ao parcelamento do solo.

### **3.2.1 O registro de imóveis na função socioeconômica da propriedade**

A propriedade não assume contornos de direito absoluto. Ainda que considerada como direito fundamental inato à condição humana, a propriedade submete-se a diversos condicionamentos e restrições, encontrando suas limitações impostas pelo interesse público e social.

---

<sup>138</sup>ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade*. In: FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey. 2000. Cap. 8, p.217.

<sup>139</sup>SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 85, ano 41. RT. São Paulo: 2018. p. 139.

É nessa condicionante que a função social da propriedade visa a inibir a ocorrência de abusos advindos da utilização inadequada da propriedade. Não se trata apenas de uma norma posta a ser observada, é princípio determinante de interpretação de normas que lhe sejam pertinentes. Portanto, é fundamento de integração e interpretações de normas que fluem na direção de imposições de ônus ao proprietário quando este não lhe dá a devida destinação e, sobretudo, objetivando a preservação do interesse da coletividade.

Nossa Carta Magna prescreve a defesa da propriedade de bens intangíveis, sob os aspectos da sua função social, como estabelece o artigo 5º, XXIII, da CF – “*a propriedade atenderá a sua função social.*”

A propriedade privada e a função social, também se inserem entre os princípios formadores da ordem econômica, conforme o artigo 170, além de a Constituição Federal estabelecer dispositivos que visam definir a função social da propriedade de imóveis urbanos e rurais, conforme seu artigo 182 e 186

Ainda que seja privada a propriedade, a Carta Maior estabelece, em seu artigo 5º, inciso XXV, reforçando a importância do instituto em nosso ordenamento: “XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;”

A função social da propriedade também é um dos elementos de classificação dos direitos civis, segundo a lição de Edmundo Gatti,<sup>140</sup> uma vez que o caráter de função social dos quais são investidos os direitos de família, é, também, o elemento de regulação e limitação dos direitos reais.

Observe-se que a função social da propriedade vai muito além das questões relativas ao direito de propriedade, uma vez que se trata, ainda, de espécie de intervenção legal cujo escopo é o direcionamento das atividades dos proprietários àquilo que atenda ao interesse social e realizando, por consequência, sua destinação econômica.

---

<sup>140</sup> GATTI, Edmundo. *Teoria general de los derechos reales*. Buenos Aires: Abeledo – Perrot. p. 56.

Portanto, a função social da propriedade constitui-se importante ferramenta para a solução de eventuais conflitos de interesse entre a iniciativa privada e a pública, uma vez que tais conflitos, geralmente, necessitam de complexas análises para seus deslindes.

Destaque-se que o princípio da função social da propriedade permeia multidisciplinas de nosso ordenamento jurídico que se referem à propriedade, estabelecendo restrições ambientais (Lei Federal 12.651/2012), regulando o uso racional e socialmente adequado do solo (Lei Federal 8.171/1991), parcelamento do solo (Lei Federal 6.766/1979), indo mesmo às regulamentações acerca de tombamento de imóveis (Decreto-Lei 25/1937), restrições edilícias e direitos de vizinhança. (Código Civil, art. 1.277, ss.), dentre outras.

Com efeito, os desvios e abusos de direito da propriedade em relação ao exercício da função social da propriedade podem acarretar, até mesmo, a desapropriação do imóvel, conforme artigos 5º, XXIV, 182, § 4º, III, 184 e 243 da Constituição Federal de 1988.

Não se pode, portanto, perder de vista que a função social da propriedade restringe algumas faculdades inerentes ao proprietário, estabelecendo limites e deveres ao direito de propriedade. Tais características fazem parte de um processo evolutivo em resposta aos anseios da sociedade, como preconiza José de Oliveira Ascensão<sup>141</sup> para quem “*a ordem jurídica não é uma estrutura estática e acabada, mas uma ordem evolutiva, uma resposta diferente a cada nova situação social*”.

Importante luz traz ao tema Alessandra Queiroga,<sup>142</sup> esclarecendo que devem ser impostos deveres sociais à propriedade e que esta não pode destinar-se somente ao interesse egoístico do proprietário, ao contrário, visando sempre o interesse maior, que vem a ser o interesse da coletividade. Assim, a propriedade deve ser empregada para o crescimento da riqueza social, conforme afirma Leon Duguit:<sup>143</sup>

A propriedade deixou de ser direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo

---

<sup>141</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. *O direito, introdução e teoria geral* (uma perspectiva luso-brasileira), p. 504. Apud FACHIN, Luiz Edson. Da propriedade como conceito jurídico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 621, ano 76, jul. 1987. p. 16.

<sup>142</sup> QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 77.

<sup>143</sup> DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. t. 3. Apud GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 98.

detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.

É interessante a afirmação de Gustavo Tepedino<sup>144</sup> para quem o não cumprimento da função social torna a propriedade imerecedora da tutela jurídica, como diz:

A propriedade, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Utilizada para fins especulativos, mesmo se produtora de alguma riqueza, não atenderá sua função social se não respeitar as situações jurídicas existenciais e sociais nas quais se insere. Em consequência, não será merecedora de tutela jurídica, devendo ser desapropriada, pelo Estado, por se apresentar como um obstáculo ao alcance dos fundamentos e objetivos – constitucionalmente estabelecidos – da República.

A conclusão que se chega é que o princípio da função social da propriedade rege o direito de propriedade e estabelece restrições ao uso desta que, de maneira imprescindível, deverá ter seu uso condizente com os interesses sociais.

Neste contexto, a atuação registral imobiliária, também se insere numa dimensão socioeconômica, uma vez que o Cartório de Registro de Imóveis proporciona os elementos da segurança jurídica decorrentes de seu eficiente sistema registral da propriedade, garantindo as bases para o crescimento econômico do país, melhorando as condições sociais de sua população.

A atuação das serventias extrajudiciais de registro imobiliário tem reflexos em toda a cadeia econômica e social de um país, pois nesta atuação encontram-se os elementos fundamentais e basilares para o desenvolvimento sustentável tão almejado, como observa Adriano Barreto Espíndola Santos:<sup>145</sup>

Desta feita, para que a função social da propriedade possa ser efetivamente materializada, faz-se necessária a existência de um meio hábil, capaz de delimitar a propriedade privada, provocando a harmonização dos interesses sociais. Surgiu, nessa perspectiva, o direito registral, como instrumento capaz de conferir segurança jurídica às transações imobiliárias, proporcionando estabilidade econômica e viabilizando a

<sup>144</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001. p. 274.

<sup>145</sup> SANTOS, Adriano Barreto Espíndola. *A segurança jurídica na negociação imobiliária amparada pela boa-fé objetiva*. 2012. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-seguranca-juridica-na-negociacao-imobiliaria-amparada-pela-boa-fe-objetiva/>>. Acesso em 30. set. 2020.

melhor circulação de bens imóveis, visto que a sociedade acredita ser o investimento imobiliário o meio mais seguro de se acumular riquezas, por intermédio da proteção conferida pela Constituição Federal de 1988 ao direito a propriedade, ensejando reflexos em toda a cadeia econômica e social do país.

Se há valor relevante na segurança jurídica, nas relações imobiliárias e na circulação de bens imóveis, há de se reconhecer, também, a relevância da participação registral imobiliária em todo esse processo, haja vista que os registradores deixaram de ser espectadores do desenvolvimento urbano e rural e passaram a atuar de forma dinâmica no desenvolvimento sustentável, tendo como finalidade o bem estar da coletividade.

Por ser a função socioambiental da propriedade o fundamental princípio do Direito Urbanístico, “os registradores de imóveis não podem mais se furtar a compreender que o princípio fundamental do Direito Registral contemporâneo é o da função social do registro.”<sup>146</sup>

É na harmonia da atividade registral imobiliária com os demais órgãos públicos e interesses privados que reside a efetividade da sustentabilidade na propriedade imóvel, com foco na função social da propriedade que uma nação pode, conseqüentemente, alcançar elevados patamares de justiça social e equidade.

### **3.2.2 A regularização fundiária e a atuação do ofício de registro de imóveis**

Nosso País não é reconhecido pela eficiência no planejamento para a implementação de políticas públicas, em geral, e especialmente nas questões que envolvem a ocupação do solo. Não há suficiente acesso formal à terra, nem política educacional abrangente que estimule o seu uso adequado, o que acaba por se tornar um fator promotor de crescimento descontrolado sob o aspecto urbanístico, ambiental, econômico e social. O resultado é um quadro pincelado com manchas na dignidade humana, vez que seus princípios fundamentais não são extraídos do âmbito jurídico/formal para a realidade cotidiana de milhões de famílias brasileiras hipossuficientes. Porém, mesmo as famílias de melhor classe social podem se beneficiar da regularização fundiária, como ensina José Renato Nalini:

---

<sup>146</sup> FERNANDES, Edésio. *Questões anteriores ao direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 9.

Embora maior beneficiado com a regularização fundiária seja o hipossuficiente, é possível também regularizar bairros e loteamentos ocupados por famílias de média e alta renda, mas que também estão em desacordo com a lei. Por isso há duas espécies de regularização fundiária a de interesse social, aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, e a de interesse específico, adequada a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social.<sup>147</sup>

O Estado tem o dever de promover ações positivas para materializar direitos de uma população que, em sua maioria, carece de acesso adequado à saúde, à educação, ao trabalho, à alimentação, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à proteção à maternidade e à infância e a tantos outros direitos que poderiam ser elencados, não esquecendo dos direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente equilibrado e sustentável (tema já abordado neste estudo).

Neste contexto, a Lei 13.465/17 apresenta-se como poderoso instrumento de implementação de políticas públicas, vez que alcança em seu arcabouço os direitos acima elencados.

No Brasil a ausência de política pública eficiente que regularizasse a questão do acesso à propriedade para aqueles que ocupam imóveis e necessitam de sua regularização, é drama social há muito conhecido, uma vez que nosso sistema jurídico não contemplou diversas nuances que envolvem o direito de propriedade ante a verdadeira situação do mundo fenomênico, especialmente quanto à aquisição da propriedade através da posse.<sup>148</sup>

A referida Lei estabelece a prestação de serviços públicos à população de baixa renda, afim de que esta classe social possa permanecer nas localidades nas quais esteja inserida no seu contexto social. É certo afirmar em coro a Flávio Tartuce<sup>149</sup> que a Lei 13.465/17 estimula a resolução extrajudicial de conflitos, busca a concessão de direitos reais à mulher,<sup>150</sup> promove a

---

<sup>147</sup> NALINI, José Renato(d). In: *Regularização fundiária*. Coord.: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 6.

<sup>148</sup> GUIMARÃES, Juarez Rocha; STARLING, Heloísa Maria Murgel. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 66.

<sup>149</sup> TARTUCE, Flávio. *A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 23.n. 3. São Paulo, 2018. p. 28.

<sup>150</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

Art. 19-A . Caberá ao Incra, observada a ordem de preferência a que se refere o art. 19, classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios:

cooperação entre estado e cidadão e a garantia do direito à moradia digna e à propriedade, com foco nas funções sociais da cidade e da propriedade, e em justiça na ocupação e no uso do solo.

Há de se exaltar outra qualidade importante da referida norma, que foi a promoção dos princípios da sustentabilidade em seus aspectos econômico, social e ambiental e ordenação territorial, além da busca por ocupação eficiente do solo (art. 9º, § 1º, da Lei 13.465/17).<sup>151</sup>

Em alinhamento aos princípios constitucionais da dignidade humana, o advento da Lei federal 13.465, de 11.07.2017 traz amplo espectro acerca da política pública de regularização fundiária rural e urbana, temas que serão abordados neste estudo voltando a atenção, especialmente, para as características principais destas, com abordagem da contribuição das serventias extrajudiciais da atividade registral imobiliária com o referido e importante tema.

Acerca da importância do Registro de Imóveis, como guardião e promotor da segurança jurídica, assim discorre Izaías Gomes Ferro:

Entretanto, a cada dia aumenta a conscientização acerca da premente necessidade de se ultrapassar a formalidade instrumental para uma consciência holística do registro, servindo à sociedade e facilitando o ingresso dos títulos para a formalidade, com a propagada segurança jurídica que o arcabouço legislativo lhe impõe. Inegáveis as vantagens de se ter um imóvel correto e formalmente registrado junto à respectiva circunscrição imobiliária. A função econômica dele só traz vantagens à sociedade e ao mercado. A circulação de riqueza é clara em qualquer teoria econômica capitalista, nessa situação.<sup>152</sup>

O Registro de Imóveis vai assumindo proeminente papel de protagonismo, ao lado de outras instituições públicas e democráticas, para a implementação de políticas públicas que garantam a dignidade da pessoa humana e resguardem outros direitos fundamentais, especificamente o direito fundamental à propriedade, atuando como eficiente instrumento para a sedimentação do direito social à moradia.

---

III - família chefiada por mulher;

<sup>151</sup> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

<sup>152</sup> FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes. *O registro de imóveis e a regularização fundiária rural em conformidade com a Lei 13.465/2017*. Revista do direito imobiliário. Ano 40. V. 83. São Paulo: RT, 2017. p. 496.

A Lei federal 13.465/2017, que evidentemente, alcança a todos os Entes da Federação, alterou alguns pontos da normatização até então vigente e estabeleceu outros pontos visando a implementação de procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Rural e à Regularização Fundiária Urbana, esta última conhecida como Reurb.

A primeira parte da lei trata da regularização fundiária rural, introduzindo alterações na Lei federais 8.629, de 25.02.1993, Lei federal 13.001, de 20.06.2014, Lei federal 11.952, de 25.06; Lei federal 13.340, de 28.09.2016, na Lei federal 8.666, de 21.06.1993, Lei federal 6.015, de 31.12.1973 e na Lei federal 12.512, de 14.10.2011.

Nestas alterações foram regulamentados dispositivos de diversos temas inter-relacionados com a regularização fundiária, tais como reforma agrária; liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; regularização fundiária das terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal; liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; alienação direta de bens públicos da União; dispõe sobre a usucapião extrajudicial e sobre o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Já a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) tem seus dispositivos consignados na segunda parte da Lei 13.465/2017, especificando questões urbanísticas, sociais, jurídicas e ambientais, com vistas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à promoção da titularidade destes imóveis por parte de seus ocupantes. Traz, ainda, detalhes sobre as modalidades da Reurb, seus procedimentos, os legitimados para requerer a titularidade, do registro da Reurb no Registro de Imóveis, da regularização de conjuntos habitacionais, do condomínio urbano simples, da arrecadação de imóveis abandonados, dentre outros dispositivos.

Portanto, é tema de amplo alcance diante do desafio de se promover a regularização fundiária urbana em suas várias dimensões essenciais, merecendo destaque o ensino de José Renato Nalini<sup>153</sup> acerca da dimensão urbana que será implementada com a efetivação de investimentos que promovam melhoria nas condições de vida da população; enquanto a dimensão jurídica deve promover o reconhecimento da posse, através de mecanismos que

---

<sup>153</sup> NALINI, José Renato(e). *Direitos que a cidade esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 167.

viabilizem, tanto a aquisição da propriedade nas áreas privadas, quanto a concessão do direito à moradia nas áreas públicas. Em relação à dimensão registrária, esta possibilitará a eficácia erga omnes para todos os efeitos, através da atuação registraria imobiliária, especificamente, com o registro na matrícula do imóvel da aquisição deste direito.

### 3.2.2.1 Regularização fundiária rural

Há de se destacar que a Lei 13.465/2017 trouxe regulamentação sobre desapropriação para fins de reforma agrária, previsto no artigo 184 da Constituição Federal de 1988. Para iluminar o tema, José Carlos de Moreira<sup>154</sup> apresenta a definição de desapropriação como:

Instituto de direito público, que se consubstancia em procedimento pelo qual o Poder Público (União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios), as autarquias ou entidades delegadas autorizadas por lei ou contrato, ocorrendo caso de necessidade ou de utilidade pública ou, ainda, interesse social, retiram determinado bem de pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização, que, em regra, será prévia e em dinheiro, podendo ser paga, entretanto, em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real, nos casos de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de Reforma Agrária, observados os prazos de resgate estabelecidos nas normas constitucionais respectivas.

Com o escopo de regulamentar dispositivos constitucionais, coube à modificada Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, tratar da desapropriação para fins de reforma agrária, que vai ter a sua concretude nos Registros de Imóveis.

Da amplitude do tema, canalizando-se à atividade Registral Imobiliária, temos que o artigo 18 da Lei 8.629/1993, trouxe o instituto da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, como instrumento de regularização dos imóveis rurais, a fim de serem submetidos ao registro imobiliário.

Acerca da participação da serventia registral imobiliária, Izaías Ferro bem analisa:

O Registrador Imobiliário, diante do atual momento da regularização fundiária rural, em sua função típica, a conduzirá tendo como objetivo o registro do Título de Domínio ou da Concessão de Direito Real de Uso em seu fôlio real. Como aplicador do direito formal, deverá operar a visão moderna de regularização fundiária socialmente aceita

---

<sup>154</sup> SALLES, José Carlos Moreira. *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 78.

e contribuir com o mercado formal dos direitos constituídos, numa linha mais progressista, voltada para sua operabilidade.<sup>155</sup>

Destaque-se que Lei 13.001/2014 tem incidência na atividade registral imobiliária de forma a tornar acessível à regularização, especificamente em seu § 7º do artigo 18, prescrevendo que a alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita. Desta forma, o possuidor é estimulado a promover o processo administrativo para que ele seja elevado à condição de proprietário, pois está assegurada a gratuidade de seu título.

Ainda, o artigo 26-A da mesma lei traz “*Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária.*”

Em relação ao procedimento de regularização de terras públicas da União, este é de atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que o faz mediante procedimento administrativo minucioso que envolve diversos critérios acerca do imóvel. Ao final, o INCRA promoverá o registro do imóvel, em nome da União, das terras devolutas discriminadas, cabendo ao registrador abrir as matrículas para que o registro das áreas devolutas seja feito em nome da União.

É interessante notar que uma Comissão é constituída para condução do procedimento administrativo, e acerca deste contexto, Berti Filho<sup>156</sup> assim ensina:

Ao abrir o procedimento discriminatório, o presidente da Comissão comunicara a todos os registradores de imóveis da jurisdição, que estão impedidos de abrir matrícula, registrar, averbar ou inscrever algo diverso da discriminação sem prévio conhecimento daquele, sob pena de prevaricação. Os particulares não arcarão com custas, salvo para serviços de demarcação e diligências a seu exclusivo interesse.

O procedimento de regularização fundiária rural em terras de particulares, tem ritualística diferente, vez que se divide em fase administrativa, que objetiva à formação da

---

<sup>155</sup> FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes. *O registro de imóveis e a regularização fundiária rural em conformidade com a Lei 13.465/2017*. Revista do direito imobiliário. ano 40, v. 83. São Paulo: RT, 2017. p. 499.

<sup>156</sup> BERTI FILHO, Bruno José. *Regularização fundiária rural*. Revista do direito imobiliário. ano 41, v. 84. São Paulo: RT, 2017. p. 146.

Certidão de Regularização Fundiária (CRF), e a fase registral que visa o registro da regularização fundiária e dos títulos de domínio dos ocupantes da área regularizada.

Neste processo administrativo é de suma importância a correta demarcação da terra, seguindo o princípio da especialidade, em razão da dificuldade que há em visualizar-se os limites de imóveis em zonas rurais. Neste sentido, é importante a abordagem de Márcio Guerra Serra e Monete Hipólito Serra<sup>157</sup> falando sobre a especialidade objetiva que tem “*o intuito de individualizar os imóveis inscritos na Serventia, de forma que qualquer pessoa consiga identificá-los, diferenciando-os dos demais, evitando que estes se confundam e facilitando sua localização com precisão na base territorial*”.

Sem aprofundamento da fase administrativa que tem diversas etapas e procedimentos a serem observados, é intenção desta pesquisa dar o devido destaque à fase registral, que se inicia com o com o requerimento de registro da Certidão da CRF e do projeto de regularização fundiária.

Neste contexto, o auxílio de Bruno José Berti Filho é fundamental, dada as etapas a serem seguidas, assim elencando:

Recebido o pedido, o Oficial deverá prenotá-lo (que assegura a prioridade do título), autuá-lo (que é a colocação de uma capa, a fim de formar os autos do procedimento) e instaurar o procedimento registral (que é uma decorrência lógica da prenotação), nos termos do art. 44 da Lei O Oficial de Registro de Imóveis terá o prazo de quinze dias para qualificar o título apresentado, ou seja, para examinar se o título atende todos os requisitos legais. Se presentes os requisitos legais, o Oficial praticará os atos tendentes ao registro e, se ausentes os requisitos, emitirá a respectiva nota de exigência (art. 44, caput), na qual elencará os óbices ao registro da CRF Na qualificação, o oficial deverá iniciar pela verificação dos requisitos legais da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização, isto é, deve analisar se estão completos estes dois itens, de acordo com o elencado na lei. Também deve verificar se as matrículas ou transcrições indicadas estão corretas. Cabe ainda ao registrador verificar se todas as notificações foram feitas. Se não foram feitas, deve providenciá-las (§ 2º do art. 46 da Lei). Também deve averiguar se há certidão do distribuidor do local do imóvel ou se há declaração da Municipalidade sobre a inexistência de ações sobre a área a ser regularizada.

Presentes os requisitos legais, caberá ao Oficial de Registro de Imóveis efetuar o registro da regularização fundiária, independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (arts. 42, caput, e 51). Se a área não possuir matrícula ou transcrição, deverá ser previamente aberta a matrícula dessa área (art. 44, § 1º, I). Caso a área regularizada não seja a mesma que consta da matrícula ou transcrição, o oficial deverá, antes do registro da regularização fundiária, averbar a nova descrição da área; também deverá haver prévia averbação da área atingida na matrícula de área maior,

---

<sup>157</sup> SERRA, Márcio Guerra. SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: parte geral*. Sao Paulo: Saraiva, 2013. p. 136.

abrindo matrícula nova para a área que será objeto da regularização. Após o registro da regularização, o oficial deverá abrir as matrículas dos imóveis regularizados (arts. 44, § 1º, II, e 52, caput) e, em cada uma delas, fazer o registro dos direitos reais de acordo com a lista de ocupantes constante da CRF (art. 44, § 1º, III). Se houver gravames na matrícula de origem, estes devem ser transportados por averbação às matrículas dos imóveis regularizados, salvo se houver legitimação fundiária (art. 23, § 3º).

Finalizados esses atos registrais, ainda incumbirá ao Oficial comunicar ao Incra as matrículas abertas e as atribuições de titularidade. O procedimento registral deve ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogável por igual prazo, mediante justificativa fundamentada do Oficial do cartório de registro de imóveis (§ 5º do art. 44).<sup>158</sup>

De fato, o Registro de Imóveis tem atuação marcante em todo o processo de regularização fundiária, sendo sua a responsabilidade de fiscalização e de atendimento de todos os requisitos legais, assegurando, ao final, o sagrado direito à propriedade a todos quantos dele se socorrerem e conseqüentemente zelando *“pelo direito à moradia, ao trabalho e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de proporcionar o atendimento da função social da propriedade, desde que atendidos os requisitos legais.”*<sup>159</sup>

### **3.2.2.2 Regulariza fundiária urbana – REURB**

Em relação à Regularização Fundiária Urbana (REURB), há de se salientar que esta é uma ação do Estado que tem por objetivo simplificar os procedimentos para a aquisição da propriedade, conforme estabelecido na Lei Federal 13.465/2017. Assim, REURB pode ser entendida como o conjunto de medidas e procedimentos administrativos e jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos, que visam à incorporação dos núcleos urbanos.

A REURB também se divide em duas modalidades, nos termos da Lei 13.465/17, art. 13, incisos I e II definindo a REURB de Interesse Social (REURB-S), que vem a ser a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados, principalmente, pela população de baixa renda e a segunda é a REURB de Interesse Específico (REURB-E), que visa alcançar os núcleos urbanos informais, cuja ocupação não esteja inserida na faixa por aqueles considerados de baixa renda.

---

<sup>158</sup> BERTI FILHO, Bruno José, *Op. cit.*, p. 150-151.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 151.

Há uma grande faixa da população das cidades, considerada hipossuficiente, que vive em condições tais de precariedade que a própria expressão “*dignidade da pessoa humana*”, ou “*exercício de cidadania*” podem não lhe fazer sentido, haja vista a precariedade, ou mesmo inacessibilidade, aos serviços básicos de saúde, educação transporte, segurança e, também, à moradia digna. Assim, a irregularidade formal das moradias (quando, em grande parte das vezes, trata-se de submoradias) agride frontalmente a dignidade das pessoas que vivem nestas condições, o que acaba por empurrá-las para a margem da cidadania.

A moradia irregular mantém esta parte da sociedade em constante insegurança, e o que pode mudar este cenário é a efetivação da regularização fundiária que permitirá a gestão racional dos territórios urbanos, vez que a regularização de assentamentos permite a integração destes aos os cadastros municipais.<sup>160</sup>

Conceituar núcleo urbano trará amplitude de conhecimento dos importantes temas tratados na Lei Federal 13.465/17, como apresenta Luiz Egon Richter:<sup>161</sup>

Para os efeitos da Lei 13.465/2017, núcleo urbano é definido como o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento, prevista na Lei 5.868/1972, independentemente da propriedade do solo – pública ou privada –, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural. O núcleo urbano informal, segundo a Lei, é o clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; e o núcleo urbano informal consolidado, aquele de difícil reversão, considera dos o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

A Lei nº 13.465 admite certa flexibilização de regras referentes ao tamanho dos lotes e às exigências de áreas de uso público, qualquer que seja a modalidade de regularização. Há previsão de projeto urbanístico de regularização fundiária, que poderá ser implementado em etapas, conforme art. 36, § 2º.

Desta forma, é a Lei Municipal que deve prever e determinar o tamanho de lote, uma vez que alguns parcelamentos podem ter tamanhos que inviabilizem a efetivação dentro dos

---

<sup>160</sup> NALINI, José Renato(d). *Op. cit.*, p. 6.

<sup>161</sup> RICHTER, Luiz Egon. *Regularização imóveis, fundiária rural e urbana em públicos: inclusive em imóveis: alguns apontamentos*. Revista do direito imobiliário. ano 40, v. 83. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 519.

parâmetros da razoabilidade, ou por serem grandes demais para serem feitos de uma única vez, ou tão pequenos que não se enquadrariam dentro dos limites mínimos estabelecidos em plano piloto do município.

Luiz Egon Richter amplia a compreensão sobre o tema ao trazer:<sup>162</sup>

O artigo 10 da Lei define que são objetivos da REURB identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos em favor dos seus ocupantes, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, estimular a resolução extrajudicial de conflitos, garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, garantir a efetivação da função social da propriedade, prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, entre outros.

O objetivo da REURB é possibilitar o título de propriedade ao ocupante de uma determinada área que não o possua, visto ser este o instrumento que lhe proporciona segurança jurídica sobre sua ocupação. Dentre essas medidas estão as urbanísticas que buscam trazer às soluções para adequar os parcelamentos à cidade regularizada, bem como implementar a segurança jurídica e garantir direitos fundamentais em relação aos loteamentos sem atendimento das normas legais, bem como buscar a realocação de moradias que estejam em zonas de riscos, sujeitas a desmoroamento e enchentes.

No aspecto ambiental, um importante objetivo é o de superar o problema dos assentamentos que se proliferam em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. Não se pode olvidar, ainda, que as medidas sociais abrangem a mitigação de problemas relacionados ao respeito à população de baixa renda, promovendo o direito à moradia e à cidadania, além da própria dignidade da pessoa humana, como ensina José Renato Nalini:

A moradia é essencial à dignidade da pessoa humana, nesta lógica nota-se que a moradia é o direito social fundamental do cidadão. Direito fundamental social prestacional, para ser mais exato. Aquele que reclama uma prestação concreta do Estado, para que seus titulares possam exercê-lo. Compreende-se seja assim. O teto é imprescindível à garantia da maior parte de todos os demais direitos pertinentes ao ser pensante.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 519.

<sup>163</sup> NALINI, José Renato(e). *Direitos que a Cidade Esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 38.

### 3.2.2.3 A REURB em bem público

No caso de as Regularizações Fundiárias REURB-E e REURB-S recaírem sobre bem imóvel público e estes estiverem registradas no Registro de Imóveis e forem objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, ainda assim, será possível a sua utilização para a REURB, mas “*dependerá de acordo prévio celebrado no âmbito judicial ou extrajudicial, homologado pelo juiz, o que requer atenção do Registro de Imóveis no sentido de evitar registro de regularização sem que tenha sido celebrado o prévio acordo.*”<sup>164</sup>

Na eventualidade de REURB-S for implementada sobre bem público, é de relevante importância que tanto o registro do projeto de regularização fundiária, quanto a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, ficando a decisão por conta do poder público interessado no ato.

Assim, de acordo com esta escolha, o registrador de imóveis poderá fazer ato único a critério do ente público que promove a regularização, ficando por conta do da Administração Pública a escolha, devendo encaminhar ao Registro de Imóveis as detalhadas informações acerca do imóvel e dos beneficiários.

A respeito da demarcação urbanística, frise-se que “*a critério do poder público municipal, as medidas de notificação poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.*”<sup>165</sup>

Mas a regularização fundiária não tem como único objetivo efetivar a titularidade do imóvel aos seus ocupantes, ainda que seja esta uma preocupação legítima e necessária. Antes de mais nada, também é mecanismo que provoca o Poder Público a promover melhorias nas questões ambientais, implementando infraestrutura urbanística aos núcleos habitacionais, levando à população destas localidades adequados serviços de “*esgotamento urbano, iluminação pública, escoamento de águas pluviais, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, etc.*”<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> RICHTER, Luiz Egon. *Op. Cit.*, p. 538.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 539.

<sup>166</sup> MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *O novo panorama da regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. 2017. Disponível em: <<https://www.colegioregistrars.org.br/doutrinas/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-cordo->

### 3.2.2.4 A atuação registral imobiliária na REURB

Aprovado o registro do projeto de REURB, terá como consequência a abertura de nova matrícula ou a abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas, conforme o caso, bem como o registro dos direitos reais indicados na CRF devidamente inseridos nos respectivos lotes. Há de se destacar que a apresentação de título individualizado será dispensada, como forma de reduzir o caminho burocrático.

Ponto importante a ser abordado, é o fato de que a Lei 13.465/2017 determina que o Oficial do Registro de Imóveis conclua o procedimento registral em 60 dias, prorrogável uma vez e após registrada a CRF, proceder-se á à abertura de matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Luiz Egon Richter<sup>167</sup> prossegue sua ministração afirmando que:

O registro da CRF será feito em todas as matrículas atingidas pelo projeto de regularização fundiária aprovado, devendo ser informadas, quando possível, as parcelas correspondentes a cada matrícula; nas matrículas abertas para cada parcela, deverão constar dos campos referentes ao registro anterior e ao proprietário, isso quando for possível a identificação exata da origem da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros existentes, a matrícula anterior e o nome de seu proprietário.

Outras questões importantes referentes a atuação do Oficial do Registro de Imóveis é que este não poderá exigir comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados ao receber o pedido de registro da Certidão de Regularidade. Também não haverá cobrança de custas e emolumentos atos registrais referentes ao o primeiro registro da REURB-S; ao registro da legitimação fundiária; do título de legitimação da posse; ao registro da CRF e do projeto de regularização fundiária; à primeira averbação de construção residencial, para imóveis com até 60 metros quadrados, dentre outros critérios, nos termos do artigo 13 e seus incisos e parágrafos.

Merece destaque o artigo 14 da Lei Federal 13.465 que elenca a legitimidade para requerer o projeto de REURB, seja qual for a modalidade, listando a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta, b) os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio

---

com-a-medida-provisoria-n-759-de-22-de-dezembro-de-2016-por-paola-de-castro-ribeiro-macedo/ >. Acesso em: set. 2020.

<sup>167</sup> RICHTER, Luiz Egon. *Op. cit.*, p. 543.

de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; c) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; d) Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

Muitas outras questões de significativo impacto na sociedade poderiam, ainda, ser analisadas, como o caso da usucapião extrajudicial decorrente da legitimação da posse cuja alteração legislativa mereceu sérias críticas por parte de Flávio Tartuce<sup>168</sup> para quem:

“Todavia, a verdade é que a categoria da usucapião extrajudicial sequer chegou a encontrar a devida estabilidade e aplicação prática esperada na vigência da Lei 11.977/2009. Assim, parece ter razão o Ministério Público Federal em sua petição inicial da ação de inconstitucionalidade proposta em face da nova lei, ao alegar que os Municípios, já adaptados à realidade da Lei Minha Casa, Minha Vida, terão que se readequar ao novo sistema, causando muitas dúvidas e incertezas.

Ainda, trata a analisada Lei 13.465 de temas como condomínio de lotes e condomínio urbano simples; do novo instituto da legitimação fundiária; sobre o direito real de laje, que tem como escopo a regularização de áreas conhecidas como comunidades ou favelas, locais onde é comum a prática da venda de lajes para terceiros ou mesmo a sua transmissão gratuita para membros da mesma família que pretendam construir moradia no mesmo imóvel.

É nesse contexto que a Serventia Extrajudicial de Registro de Imóveis, como um dos agentes da regularização fundiária, atua como promotor dos direitos fundamentais assegurados na Constituição federal do Brasil, em face da importância do registro dos títulos traslativos da propriedade, tornando-se esta Serventia verdadeiro instrumento garantidor do direito à propriedade, uma vez que ao oficial de registro de imóveis compete “*a conclusão da regularização fundiária, observando o fiel atendimento de todos os requisitos legais (inclusive na formação administrativa da certidão de regularização fundiária) e, assim, proporcionando a todos o tão almejado direito à propriedade.*”<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> TARTUCE, Flávio. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>169</sup> BERTI FILHO, Bruno José. *Op. cit.*, p. 156.

### 3.3 O REGISTRO DE IMÓVEIS PROMOVENDO A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Como é cediço, o Registro de Imóveis garante a segurança e eficácia dos registros reais imobiliários, caracterizando-se por utilizar-se de um sólido sistema de registro imobiliário que é fundamental para o desenvolvimento de uma economia de mercado operativa, célere e eficiente, devendo ser registrados na matrícula do imóvel todos os atos que resultem em constituição, transferência, alteração ou extinção de direitos reais.

Fundamentado nos princípios da unitariedade da matrícula e da concentração, cada imóvel possui uma matrícula própria e todos os dados e fatos que lhe concernem são registrados nesta inscrição original. Assim, através do exame desta matrícula, é possível identificar toda a cadeia dominial e a realidade dos fatos jurídicos pertinentes ao imóvel, assegurando a sua validade e eficácia perante terceiros.

Por oportuno, faz-se importante o conceito apresentado por Giuliano Delboni e Alexandre Cavalcanti<sup>170</sup> acerca da atuação do Registro de Imóveis em relação aos gravames que envolvem um imóvel:

Com foco, é importante observar que são considerados bens imóveis, para fins de registro no cadastro imobiliário, o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente. O imóvel, portanto, é uma superfície terrestre delimitada por linha poligonal fechada, com suas partes integrantes e suas pertenças. O Registro de Imóveis (RI) tem por função tornar pública a propriedade e gravames que recaem sobre os prédios urbanos e/ou rurais. Estes são os pilares sobre os quais se apoiam os direitos reais, de forma que a base física do sistema registral imobiliário é o imóvel.

Assim, é na matrícula original do Registro de Imóveis que constarão tais informações protetivas e garantidoras, cujos dados lançados serão inseridos nas folhas do Livros específicos para cada ato, numerados de I a V, nos termos do artigo 173 da Lei nº 6.015/73.

É de fundamental importância a atuação registral imobiliária, mediante seu sistema registral preciso e eficiente, que gera publicidade e segurança jurídica necessárias para abranger, inclusive, a sustentabilidade na propriedade imóvel, tanto a rural como a urbana,

---

<sup>170</sup> DEBONI, Giuliano. CAVALCANTI, Alexandre de Mendonça. Artigo. *Matrícula imobiliária e a sua caracterização pela qualidade e sustentabilidade ambiental do edifício*. São Paulo: Lexmagister, 2020. p. 122.

implementando os princípios da sustentabilidade em suas mais diversas facetas, inclusive, a ambiental.

### **3.3.1 Sustentabilidade na preservação do meio ambiente urbano**

A Constituição Federal ao prever a função social da propriedade, ampliou o seu conceito para abarcar questões ambientais em propriedades de zonas rurais ou urbanas, uma vez que a ocupação urbana, quando desordenada, tem imensurável potencial lesivo ao meio ambiente e à qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, art. 182 da Constituição Federal e seus parágrafos dispõem sobre o desenvolvimento das funções sociais da cidade, o plano diretor e que a *“propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”*

Como se depreende, o alcance da função social da propriedade urbana está condicionado à submissão das exigências contidas no Plano Diretor de cada Município, nos termos consignados na nossa Carta Magna. Assim, o Plano Diretor impõem limites à utilização da propriedade privada urbana, com vistas à proteção e ao desenvolvimento ambiental, que se constitui interesse maior da coletividade.

De fato, a temática do meio ambiente permeia a Constituição Federal em vários pontos, deixando evidente a importância deste direito difuso. Assim, além de especificar as questões ambientais no art. 225, *caput*, como já estudado aqui, a nossa Carta Magna inter-relaciona o tema com outros direitos e ações de políticas públicas importantes, como é o caso do art. 5º, LXXIII, que dispõe sobre Direitos e Garantias Fundamentais, também dos artigos 182 e 183, dispondo acerca da política urbana, o que deságua nos dispositivos constantes no Estatuto das Cidades. Ao final, da inteligência destes artigos, evidencia-se que, além de reconhecer o direito fundamental a um meio ambiente sadio, a proteção maior almejada vem a ser a própria vida humana.

Neste contexto, é de importância observar que o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, em seu art. 2º, inciso I, preceitua acerca da garantia do direito a cidades sustentáveis, como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à

infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações,

É de importância o termo “cidades sustentáveis” trazido no texto legal, que Adilson Abreu Dallari<sup>171</sup> interpreta e inter-relaciona com outros dispositivos legais:

Nesse contexto surgiu o Estatuto da Cidade, com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que vive o direito urbanístico brasileiro. Coube à nova lei enfrentar o desafio de consolidá-lo (fixando conceitos e regulamentando instrumentos), de lhe conferir articulações, tanto interna (estabelecendo a vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos), como as do Direito Imobiliário e registral, e, desse modo, viabilizar sua operação sistemática.

Deve a propriedade do imóvel assumir as obrigações que tem perante o Poder Público e a sociedade de efetivar os princípios da sustentabilidade em sua propriedade, adaptando-se à realidade normativa vigente.

Esta necessidade, surgida da dinâmica social de um mercado imobiliário em constante transformação, resultou do aparecimento de certificações ambientais que funcionam como um selo de garantia e atestam ao imóvel suas características sustentáveis. Neste sentido, pode ser citado como decorrência do princípio do ecoedifício, o certificado da qualidade e sustentabilidade ambiental do edifício, além de uma série de processos e procedimentos que conduzem à sustentabilidade do imóvel.<sup>172</sup>

E é neste ponto, pela atuação registral imobiliária, que se evidencia a importância do registro da matrícula imobiliária por escrituração dos requisitos da identificação detalhada do imóvel com todas as suas características, constituindo-se em um poderoso elemento de publicidade e informação, documentando a realidade física, subjetiva e operacional do edifício, em conformidade ao art. 176, da Lei nº 6.015/73.

É através da atividade registral imobiliária, fundamentada no princípio da publicidade, que a segurança jurídica das relações comerciais imobiliárias são efetivadas, proporcionando ao adquirente a certeza de que o bem imóvel não se encontra carregado de obrigações

---

<sup>171</sup> DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 52. apud ALMEIDA, Washington Carlos de. 1961 - Direito Imobiliário. Rio de Janeiro. Elsevier. 2008.

<sup>172</sup> DEBONI, Giuliano. CAVALCANTI, Alexandre de Mendonça. *Op. cit.*, p. 202.

ambientais, como a necessidade de reconstituir áreas florestais, ou que o solo adquirido contenha área contaminada, de maneira que a utilização de seus recursos seja impedida ou limitada.

Da mesma sorte, tais registros imobiliários precisos proporcionam ao Poder Público a capacidade de realizar planejamento e implementação adequados de políticas públicas, podendo aproveitar a plenitude dos recursos disponíveis, diante da macro visão possibilitada por um sistema registral imobiliário sólido.

Merece destaque, o fato de que a Resolução nº 420 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)<sup>173</sup> determina que os órgãos responsáveis pelo meio ambiente, quando identificada uma área contaminada ou reabilitada para uso, deverão comunicar a todos os envolvidos, desde o responsável pela contaminação, até aos poderes públicos responsáveis pela área e concluindo com a comunicação ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se insere determinada área. Sendo esta última medida aquela que se conecta diretamente ao interesse do cidadão, seja pela facilidade de acesso (haja vista o fato de existir um registro de imóveis em todas, ou quase todas as comarcas do país), ou pela rapidez e confiabilidade da atuação registral.

### **3.3.2 Sustentabilidade na preservação do meio ambiente rural**

O sistema registral imobiliário, com sua atribuição de pormenorizar as informações do imóvel em sua matrícula, constituem-se alicerce seguro para a identificação das características físicas do imóvel e se este se insere nos padrões legais exigíveis de sustentabilidade ambiental.

De fato, o registro é o instrumento no qual são inseridos os fatos e acontecimentos que ocorrem no cotidiano das relações jurídicas, que podem resultar em aquisição, modificação, constituição, transferência, renúncia ou extinção de direitos reais sobre imóveis, sendo, pois, uma necessidade a qualquer sociedade e em qualquer tempo. De oportuna lição, Argentino Nery<sup>174</sup> assim descreve o ofício:

---

<sup>173</sup> CONAMA. Resolução 420 de 28 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=620>>. Acesso em: 29 set. 2020.

<sup>174</sup> NERY, Argentino. *Tratado teórico y práctico de derecho notarial*. V. 6. Buenos Aires: Depalma, 1980. p. 1.

En sentido restringido, el vocablo “registro” es usado para señalar o referir a la oficina en donde se hacen constar debidamente ciertos hechos o acontecimientos que, voluntaria o involuntariamente, acaecen en la vida diaria de relación, y que producen, como resultado, la adquisición, modificación, permutación o extinción de derechos y obligaciones.

Embora o Registro de Imóveis seja uma atividade exercida em caráter privado, tem função pública destinada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos<sup>175</sup>, conforme estabelece o artigo 1º da Lei nº 8.935/1994, oferecendo de maneira eficiente informações autênticas e seguras acerca da existência, ou não, de eventuais de restrições ambientais sobre os imóveis e os efeitos que tais restrições ambientais podem gerar.

Destaque-se a preservação e conservação da Reserva Legal, que pode ser conceituada, nos termos do art. 3º, III, da Lei 12.651/2012, como sendo a área que esteja localizada no interior de uma posse ou propriedade rural, cuja função é assegurar o uso sustentável dos recursos naturais para, assim, “auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.”

Portanto, o escopo da Lei é garantir que a sustentabilidade seja implementada na propriedade imóvel rural, a fim de que os recursos naturais sejam protegidos, conservados e renovados, incluídos aí o solo, fontes de água, a fauna e flora nativas. Merecendo destaque o fato de que há percentual mínimo da área com destinação à Reserva Legal, cujas medidas variarão conforme a localização geográfica do imóvel ou o bioma ao qual pertença, sendo obrigação dos titulares do imóvel delimitar e reservar qual a parte deste para a proteção da área que integrará a reserva legal.

Em relação, ainda, à matéria ambiental, a segurança e a confiabilidade da informação ganham maior envergadura, porquanto vão alcançar o interesse da coletividade, além daquele pessoal entre as partes do negócio jurídico, abarcando o interesse difuso ou coletivo, uma vez que o direito à informação pertence a todos.

Há de se destacar, ainda, que a averbação das restrições ambientais na matrícula dos imóveis no Registro de Imóveis é instrumento que auxilia na promoção das finalidades das

---

<sup>175</sup> Artigo 1º da Lei nº 8.935/1994.

normas ambientais, uma vez que o direito ambiental proporciona a esta serventia atribuições para a efetivação da publicidade, segurança jurídica e eficácia erga omnes, tornando-se importante mecanismo de proteção ambiental, diante da certeza de que o meio ambiente é bem indisponível, indivisível, inapropriável, incorpóreo, imaterial e de titularidade difusa.

A obrigação de preservar ou reconstituir a mata nativa na área que esteja localizada no interior da posse ou propriedade rural, constitui-se obrigação real que acompanha o imóvel, gravando-o e transmitindo-o àquele que o adquirir.

Por este motivo, o Código Florestal, Lei n.º 12.651/2012, com alterações da Lei n. 0 12.727 /2012, prevenindo-se contra os riscos da mutabilidade das titularidades de um imóvel, impõem a obrigação de averbação da área de Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural, cujos percentuais mínimos estão previstos no artigo 12 do mesmo diploma.

### **3.3.2.1 Averbação de áreas a serem protegidas**

Importante se faz entender o conceito de averbação, uma vez que este é ato acessório, dependente de matrícula e de registro já ocorrido, só existindo averbação com a pré-existência da matrícula e do registro. É certo que a matrícula e o registro são atos principais, enquanto a averbação é ato acessório. No entanto, embora tenha função assessória, a importância da averbação é de envergadura grandiosa, em razão de ser instrumento viabilizador para garantir a autenticidade, segurança, eficácia e publicidade necessários ao seguro tráfego imobiliário.

A averbação se diferencia do registro porquanto este é condição de eficácia do ato. A averbação, como ato acessório, se omitida, não atenta contra o ato principal, que subsiste. A averbação se constitui pela inserção na matrícula do imóvel de ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro, conforme Walter Ceneviva:

Mantém-se, portanto, o caráter acessório da averbação, que depende de matrícula e de registro, em sentido estrito, lançado no cartório imobiliário. A acessoriedade não lhe reduz, todavia, a importância. Tem significado de autenticidade, segurança e eficácia como o próprio registro principal ao qual diz respeito. Repercute no sistema jurídico, especialmente quanto à publicidade, que é um dos fins essenciais do assento

imobiliário, cabendo ao oficial adotar, para a averbação, as mesmas cautelas que observa no registro em geral.<sup>176</sup>

São as situações jurídicas que influenciam no registro, o objetivo principal das averbações, tanto em relação às características objetivas, quanto em relação às características subjetivas do imóvel, pois a *“averbação serve, em princípio, para tornar conhecida uma alteração da situação jurídica ou de fato, seja em relação à coisa, seja em relação ao titular do direito real.”*<sup>177</sup>

Podem ser elencadas, a título de exemplo, as averbações de casamento, separação ou divórcio que impedem o prosseguimento do ato de registro, quando existentes, em razão da alteração do estado civil do titular do direito real se não realizadas com base no princípio da continuidade registral e no artigo 167, II, “5” da Lei nº 6.015/73<sup>178</sup>.

Do mesmo modo, o acervo de informações do Registro Imobiliário pode contribuir a prevenção de danos ambientais conhecidos, proporcionando medidas preventivas ou implementação de políticas públicas por parte do Poder Público, a partir daquilo que foi averbado ou registrado na matrícula do imóvel.

Outro exemplo da atuação do Registrador refere-se às Áreas de Preservação Permanente, conhecidas como "APP". O Código Florestal Brasileiro, estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação das Áreas de Preservação Permanente, enquanto a Lei Federal nº 6.766/79, dita as normas complementares sobre o parcelamento do solo.

Assim, o inciso III, do art 3º, da Lei nº 12.651/12, define a Área de Preservação Permanente – APP, como sendo a área protegida que esteja 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;”*.

---

<sup>176</sup> CENEVIVA, Walter(a). *Op. cit.*, p. 537.

<sup>177</sup> SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. 5. ed. rev. e atual. v. 1. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1995. p. 174.

<sup>178</sup> “Art. 167. No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos: I – o registro: ... II – a averbação: ... 5) da alteração do nome por casamento ou por desquite, ou, ainda, de outras circunstâncias que de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas.”

A referida Lei 6.766/79, em seu artigo 4º, inciso III, dispõe sobre a obrigatoriedade de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros da cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes, bem como das faixas de domínio público ao longo das rodovias e ferrovias. Assim, cabe ao Registrador de Imóveis a verificação do cumprimento deste requisito no ato de apresentação de planta do imóvel que faça confrontação com estradas estaduais e federais, ou ferrovias, bem como em relação às águas dormentes e correntes. Não havendo correlação com a realidade fenomênica, deverá exigir a correção da planta em nota de exigência.

Veja-se a importância da atuação do Registrador em face da existência de APP, uma vez que lhe cabe promover a sua publicidade, fazendo a sua averbação à margem das matrículas de seu acervo, indicando sua localização e extensão, desta maneira tem atuação preventiva em relação ao interesse de terceiros interessados nos imóveis nestas condições, contribuindo, também, para a sua fiscalização pelo poder público. Marcelo Augusto Santana Melo falando da importância destas áreas, consigna:

Essas áreas independem do registro, pois a lei, além de lhes dar publicidade, indica com relativa clareza a sua localização. Não obstante, inegável a importância de sua especialização no Registro de Imóveis como caráter didático, já que o proprietário e futuros proprietários teriam ciência da restrição, reforçando a ideia contida na legislação ambiental aumentando lhes consciência ecológica.<sup>179</sup>

### **3.3.2.2 O cadastro ambiental rural e o ônus da averbação**

A Lei nº 12.651/12, em seu artigo 21, cria o Cadastro Ambiental Rural (CAR), visando controlar a proteção das áreas de Reserva Legal, incrementando tecnologias modernas, prevendo o uso do georreferenciamento (art. 34, § 2º, II) para mapear, em todo território nacional, as áreas protegidas.

Destarte, o legislador optou em tornar facultativa a averbação de proteção junto ao cartório de registro imobiliário (art. 18, par. 4º). No entanto, é vedada a transmissão a qualquer título do imóvel rural, bem como o seu parcelamento, até que a propriedade esteja registrada no órgão competente, não podendo, após isso, sofrer alteração de sua destinação, ainda que a

---

<sup>179</sup> CRIADO, Francisco Augusto Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana; JACOMINO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 173.

mesma venha a ser alienada ou desmembrada, exceto nas situações previstas em lei. Acerca do tema, Luiz Guilherme Loureiro<sup>180</sup> assim se posiciona:

Ao estabelecer a nova forma de registro e fiscalização, a norma vigente prescreve de modo claro e indiscutível, que apenas será dispensável a averbação no Cartório de Registro de Imóveis se o instituto ambiental for registrado no CAR. De acordo com a interpretação literal do art. 18 acima citado, apenas o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação perante o registrador de imóvel. Vale dizer, enquanto não existir o registro administrativo ou cadastro ambiental, permanece o ônus (ou obrigação segundo a linguagem da lei) imposto na Lei nº 6.015/73 para averbação na matrícula do imóvel, já que o novo Código Florestal não preconiza liberação geral e abstrata.

No entanto, apesar da previsão de facultatividade, a inscrição da área a ser protegida no Registro de Imóveis, além da inscrição no Cadastro Ambiental Rural, proporciona a efetividade do princípio da publicidade, inserindo a plenitude da oponibilidade erga omnes desta obrigação real, que “depende de seu acesso à publicidade jurídica e não ao cadastro.”<sup>181</sup>

É de relevância o fato de que há exceção à regra de obrigatoriedade de inscrição junto ao órgão ambiental competente, de reserva legal em área delimitada dentro de imóvel rural. Tal ocorre quando o proprietário do imóvel já tenha efetivado a averbação da reserva legal na matrícula deste, junto ao Registro de Imóveis. Para tanto, deverá ser apresentado ao órgão ambiental a certidão do imóvel, fornecida pelo Registro de Imóveis, constando a averbação da reserva legal e “*que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva*”, ou que se apresente o termo de compromisso, nos termos do artigo 30 e seu parágrafo único da Lei nº 12.651/12.<sup>182</sup>

Há de se destacar que a função social da propriedade se efetiva no registro da reserva legal, nos limites mínimos previsto na lei, devendo a mesma ser protegida, mantida e recuperada, quando for caso, a fim de que a exploração desta atenda aos princípios da sustentabilidade.

---

<sup>180</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. Cit.*, p.966.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. .967.

<sup>182</sup> Art. 30 - Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

### 3.3.3 Atuações registral imobiliária em diversas áreas da proteção ambiental

O Registro de Imóveis poderia ser ainda mais útil como instrumento auxiliador de proteção ao meio ambiente, caso o Legislador opta-se por lhe conferir mais atribuições para tal, haja vista a estrutura física, jurídica, expertise e, a segurança jurídica proporcionada por esta Serventia Extrajudicial.

É emblemática, neste sentido, a situação dos autos de infração ambiental, compromissos de ajustamentos de condutas e demais penalidades impostas pelos órgãos públicos de proteção ambiental, conforme estabelecido na Lei 10.650, de 16 de abril de 2003, especificamente em seu art. 4º, III e IV, que determina que as tais sejam publicadas em Diário Oficial. Ocorre que tais publicações nos órgãos públicos resultam em medidas administrativas quase inócuas, ante a ineficácia destas medidas para a proteção do meio ambiente, em geral aplicadas em razão do desrespeito e agressão às áreas que deveriam ser protegidas real.

Marcelo Augusto Santana Melo, manifesta-se afirmando que o Legislador melhor faria se delegasse ao Registro de Imóveis a função de dar publicidade às medidas administrativas referentes à proteção ambiental do imóvel e, ainda, apresentando estudo do Ministério do Meio Ambiente, o autor registra:

Conforme estudos prévios do Ministério do Meio Ambiente, menos de dois por cento das multas ambientais são satisfeitas, o que não deixa de ser um absurdo jurídico e social, já que demonstra total desrespeito à legislação ambiental. Inegável que, malgrado tenha conteúdo pecuniário, a infração ambiental possui natureza jurídica de obrigação que acompanha o imóvel nestas hipóteses.<sup>183</sup>

Portanto, os temas referentes à propriedade, conforme previsto na Constituição Federal, inevitavelmente, devem ser analisados com vistas ao desenvolvimento econômico, mas, também, à sua função socioambiental, visto que são princípios que se inter-relacionam, como a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), a função social das cidades (art. 182) e a garantia de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

Neste contexto de sustentabilidade, a atividade registral imobiliária mostra-se como ator de protagonismo em sua implementação, haja vista a sua capacidade para proporcionar

---

<sup>183</sup> CRIADO, Francisco Augusto Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana; JACOMINO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 173.

segurança jurídica e sua estrutura suficiente para garantir a proteção e respeito ao meio ambiente.

A seguir serão vistas diversas situações referentes à proteção do meio ambiente e da função socioambiental da propriedade e que se relacionam com atuação registral imobiliária. O alicerce principalmente está, mais uma vez, nos ensinamentos de Marcelo Augusto Santana Melo que apresenta a estrutura do Registro de Imóveis em favor do meio ambiente porque:

- a) O Registro de Imóveis é um órgão que exerce serviço público (art. 236 da CF);
- b) Os Registros de Imóveis são organizados territorialmente – presente em quase todas as comarcas do País, o que facilita o acesso às informações registrais e ambientais;
- c) O Registro de Imóveis possui relação com todos os demais órgãos da Administração;
- d) O Registro de Imóveis oferece serviços feitos por profissionais de alta qualificação técnica após aprovação em concurso de prova e de títulos (art. 3º da Lei 8.935/94);
- e) O Registro de Imóveis está conectado com o Sistema Geodésico Brasileiro (SGP) (Lei 10.267/2001)

Inegável, portanto, ter o Registro de Imóveis estrutura apta a potencializar a publicidade ambiental, utilizando-se de seu eficiente sistema de registros o que garante o alcance da finalidade socioambiental, em face da averbação de qualquer ato que altere as características e o registro do imóvel, fazendo o controle do tráfego imobiliário.

Merece menção a questão relativa às Áreas de Proteção Especial, em que a Lei 6.766/79 traz a definição destas áreas no contexto do parcelamento do solo, quando da ocasião da implementação de loteamentos e o artigo 13, inciso I deste diploma apresenta vários destes espaços, *“tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal”*. É relevante o tema relacionado às Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRM) que vem a ser limitação administrativa que tem como finalidade a preservação das reservas hídricas, sendo possível alcançar até mesmo a preservação do ecossistema envolvido.

A Lei Estadual 9.866/97 de São Paulo apresenta-se como importante instrumento para essa finalidade por ter como objetivo a “proteção e a recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento das populações

atuais e futuras do Estado de São Paulo, assegurados, desde que compatíveis, os demais usos múltiplos.”

No artigo 28 e parágrafo 1º da mesma lei há a determinação para licenciamentos de construção, instalação, ampliação ou funcionamento de atividades nestas áreas por qualquer órgão público, somente se dará mediante a prévia apresentação de certidão de registro de imóvel que traga a devida averbação das restrições ambientais que incidam sobre a área objeto da matrícula ou registro, sob pena de responsabilidade funcional do servidor. Ainda é de destaque §3º que imputa “*ao órgão público normalizador de cada lei específica da APRM comunicar aos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis as restrições contidas em cada lei.*”

Já a Servidão Ambiental é instituto regido pela Lei 11.284/06<sup>184</sup> que no artigo 9º-A concede ao proprietário rural a possibilidade de renunciar voluntariamente ao direito de usar, suprimir ou explorar os recursos naturais existente na sua propriedade, podendo fazê-lo permanentemente ou temporariamente, no todo ou em parte da propriedade.

A Lei prevê, para aquele que adere ao programa, benefícios tributários, sendo condição essencial para que se concretizem os efeitos legais que seja realizada a averbação no Cartório de Registro de Imóveis das áreas destinadas à servidão ambiental. Além disso, deve-se fazer relatório anual das condições da área delimitada e apresenta-lo ao órgão ambiental estadual, bem como permitir que sejam feitas inspeções pelas autoridades ambientais estaduais.

Também em relação à Reserva Particular do Patrimônio Natural, mais uma vez vemos a essencial participação do Cartório de Registro de Imóveis, em razão da averbação na matrícula do imóvel da área reservada, proporcionando a devida publicidade e segurança jurídica para a proteção do meio ambiente. A chamada RPPN, que vem a ser outro espaço ambiental rural ou urbano a ser protegido e que faz parte das chamadas unidades de conservação, estando

---

<sup>184</sup> "Art. 9º-A. Mediante anuência do órgão ambiental competente, o proprietário rural pode instituir servidão ambiental, pela qual voluntariamente renuncia em caráter permanente ou temporário, total ou parcialmente, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade.

§ 1º A servidão ambiental não se aplica às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

§ 2º A limitação ao uso ou exploração da vegetação da área sob servidão instituída em relação aos recursos florestais deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a reserva legal.

§ 3º A servidão ambiental deve ser averbada no registro de imóveis competente.

§ 4º Na hipótese de compensação de reserva legal, a servidão deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.

§ 5º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade."

localizado em área privada, será perpetuamente gravado, visando a conservação da diversidade biológica, conforme o art. 21 da Lei 9.985/2000.<sup>185</sup>

O Registro de Imóveis, também, participa da proteção do meio ambiente quando se trata das Terras Indígenas, que vem a ser áreas habitadas pelas comunidades ou tribos indígenas que delas se utilizam para alimentação, manutenção de seus usos e costumes, tradições, religiões e cultura. Além disso, a proteção do estilo de vida destas populações, também é a proteção e preservação dos recursos naturais nestas terras existentes.

O procedimento para a demarcação destas terras é extenso, sendo regulado pelo Dec. 1.775, de 8 de janeiro de 1996 e pela Portaria 14, de 9 de janeiro de 1996, do Ministério da Justiça, com responsabilidade de condução pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), consistindo em 10 etapas, sendo uma delas o registro das terras no Cartório de Registro de Imóveis.

Há, ainda, quantidade significativas de temas de relevante importância relacionados ao meio ambiente e à atividade registral, que necessitariam de uma outra obra para uma abordagem mais completa. Marcelo Augusto Santana Melo,<sup>186</sup> assim conclui a temática:

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.

---

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

§ 1º 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.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

<sup>186</sup> CRIADO, Francisco Augusto Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana; JACOMINO, Sérgio. *Op. cit.*, p. 182.

## CONCLUSÃO

Ao longo desta pesquisa, ficou evidenciado a importância do conceito tradicional de sustentabilidade firmado em três pilares fundamentais, quais sejam o ambiental, social e econômico. Assim, por sua inter-relação com as mais diversas disciplinas, a sustentabilidade ganha amplitude de definição, vindo a ser a capacidade do ser humano interagir com o mundo e de satisfazer as necessidades presentes, preservando o meio ambiente para não comprometer os recursos naturais das gerações futuras. Refere-se, também, à capacidade de integrar com as questões, energéticas, políticas e culturais.<sup>187</sup>

E é neste aspecto holístico que as Serventias Extrajudiciais, especificamente o Registro de Imóveis em sua função de proteção da propriedade, vem contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento de nossa nação, em razão de sua atuação nos mais diversos e importantes segmentos da sociedade.

Os princípios registrais imobiliários, presentes cotidianamente e em todas as atividades registrais, constituem-se vigorosos instrumentos que indicam a direção a ser seguida para a aplicação e interpretação das normas. São ingredientes essenciais para a coesão e equilíbrio ao sistema de direito registral.

Dos princípios registrais imobiliários, o princípio da publicidade é verdadeiro esteio da eficácia do registro de imóveis, visto que o direito de propriedade somente passa a existir no momento em que é efetivado o registro do título, proporcionando ao seu titular oponibilidade *erga omnes* deste direito.

Acerca da *sustentabilidade em seu aspecto econômico*, o registro de imóveis desempenha papel essencial na garantia da segurança e eficácia dos registros reais imobiliários, atuando como um importante instrumento promotor de estabilidade e crescimento da economia, bem como para efetivar as funções socioambientais da propriedade imobiliária e na proteção da mesma, sendo isto um dos pilares da economia de mercado e de um Estado Democrático de Direito.

---

<sup>187</sup> NALINI, José Renato(b). *Op. cit.*, p. 507.

Luiz Guilherme Loureiro ressalta que a atuação das serventias extrajudiciais é valioso instrumento de proteção aos direitos daqueles que os submetem aos cartórios, pois “a intervenção destes agentes estatais visa prevenir violações de seus direitos legítimos que, posteriormente, não poderiam ser ressalvados ou restituídos a seus titulares, a quem apenas restaria a opção de demandar a indenização pela perda do direito.”<sup>188</sup>

O papel desempenhado pelo sistema Registro de Imóveis na garantia da segurança e eficácia dos registros reais imobiliários, resulta, inevitavelmente, em relevante promoção da estabilidade e crescimento da economia, não sendo excesso afirmar que o registro imobiliário, devidamente estruturado e em constante processo de aprimoramento e modernização de suas atividades, fornece os ingredientes essenciais ao desenvolvimento de uma economia de mercado dinâmica e forte.

É vital ao mundo dos negócios que o Registro Imobiliário, através da precisão de seus registros, promova a segurança e confiabilidade das relações negociais, o que resulta em segura previsibilidade e impedimento à possíveis fraudes a que estariam sujeitos qualquer interessado em negociar um imóvel, evitando prejuízos, decepções e irreparáveis danos àqueles que dele se valessem. “Assim, a segurança e a confiabilidade transmitidas pelo registro é que proporcionam a estabilidade nas relações entre os participantes dos múltiplos negócios realizados nessa área.”<sup>189</sup>

Há de se exaltar a importância da publicidade registral, visto que esta tem por função primordial a proteção da propriedade privada e a segurança dos negócios jurídicos imobiliários, tutelando o direito de propriedade privada e da posse. A publicidade registral assegura “o acesso a informações jurídicas dotadas de legitimidade que garantem maior segurança e menor risco à operação jurídico-econômica, que envolve relevante valor financeiro.”<sup>190</sup>

Acerca da *sustentabilidade social*, o Registro de Imóveis mostra-se à altura do desafio que se lhe apresentam a dinâmica legislativa e social, participando ativamente do desenvolvimento da nação.

---

<sup>188</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p. 61.

<sup>189</sup> FIORANELLI, Ademar. *Op. cit.*, p. 381.

<sup>190</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p.931.

Um importante exemplo da contribuição dos Cartórios de Registro de Imóveis na concretização da função social da propriedade, refere-se a sua atuação na REURB que envolve medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Imóvel regularizado é imóvel que entra na conformidade da previsão jurídica e que paga tributos, proporcionando aumento de arrecadação. Este é um imóvel que recebe investimentos, seja por meio de construção e reforma, ou através de empreendimentos imobiliários e empresariais e que ocasionarão o movimento da máquina financeira, gerando riquezas e prosperidade que formam o fundamento para que a Administração Pública possa investir mais em educação, saúde, segurança, habitação, cultura, transporte e demais necessidades da população.

Ricardo Dip<sup>191</sup>, enfatizando a essencialidade da atividade registral afirma:

Importa considerar que os registros públicos se consagraram em ser a espiritualização dos umbrais das portas e das muralhas das antigas cidades. Desconstruir os registros, desviar-se da observância de sua natureza de função comunitária, é como que pisotear nos umbrais e demolir as muralhas, é como que abrir aos bárbaros as portas das cidades. Mas, se nelas entram eles, perdem-se as liberdades, perdem-se as propriedades, e com elas a felicidade que todos os homens buscamos. Simples assim.

Destaque-se que o Código de Processo Civil de 2015 conferiu às serventias de Registro de Imóveis e do Tabelionato de Notas a condução do processo para reconhecimento da usucapião extrajudicial para bens imóveis em todas as suas modalidades. No entanto, o art. 1.071 do Código de Processo Civil alterou diretamente a Lei 6015/93, Lei de Registros Públicos, acarretando a introdução do art. 216-A na referida Lei de Registros Públicos, detalhando as circunstâncias que envolvem a petição usucapienda.

Há de se destacar, ainda, que a Lei 11.977/2009 do programa Minha Casa, Minha Vida, tratava, também, de um modalidade usucapião extrajudicial, desta forma, o novo CPC apenas trouxe uma maior abrangência e mais clareza ao tema, trazendo excelente alternativa aos que necessitam utilizar-se deste instituto, nos termos do artigo 1.071 do Código de Processo Civil. Ainda, o art. 216-A da Lei de Registros Públicos traz, com amplitude de detalhes, dez

---

<sup>191</sup> DIP, Ricardo. *Sobre a natureza jurídica da instituição registral*. Revista de Direito Imobiliário. vol. 85. ano. 41. São Paulo: RT, 2018. p. 419.

parágrafos que detalham o procedimento de reconhecimento da usucapião extrajudicial processada no cartório de registro de imóveis.

Em relação à *sustentabilidade ambiental*, o Registro de Imóveis oferece de maneira segura e eficiente informações acerca da existência, ou não, de eventuais restrições ambientais sobre determinados imóveis e sobre os efeitos que tais restrições ambientais podem gerar, proporcionando à Administração Pública, por exemplo, capacidade de planejamento acerca de políticas públicas que envolvam áreas de seu interesse, conseqüentemente, auxiliando na promoção das finalidades das normas ambientais e na própria proteção de um meio ambiente que é bem indisponível, indivisível, inapropriável, incorpóreo, imaterial e de titularidade difusa.

Isso somente se torna possível porque na matrícula do imóvel estão registrados os atos relacionados à constituição, transferência, alteração ou extinção de direitos reais. Assim, como cada imóvel possui uma matrícula própria, nela estão registrados todos os títulos e fatos que, de alguma maneira, alterem sua condição jurídica ou física. Bastando, portanto, o conhecimento das informações inseridas na matrícula para ter acesso à toda realidade jurídica do imóvel em questão.

Assim, o fôlio real, ou matrícula imobiliária, constitui-se um verdadeiro “eixo central do sistema brasileiro de registro de imóveis, de forma que toda mutação jurídica real que se observar no imóvel esteja registrada na matrícula correspondente, e também que toda a vida jurídica deste bem possa ser conhecida por qualquer interessado, em única folha.”<sup>192</sup>

De fato, para a eficiência de uma sustentabilidade ambiental, alçada como está à condição de prioridade mundial, o aperfeiçoamento do sistema de registro imobiliário é condição essencial para o desenvolvimento de uma sociedade, em razão da precisão e segurança da informação registral imobiliária.

Sob o aspecto da eficiência, dispõe o artigo 236 da CF que “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.” Sem dúvida, o objetivo do constituinte foi dotar a Administração Pública de eficiência na prestação de um

---

<sup>192</sup> DEBONI, Giuliano. CAVALCANTI, Alexandre de Mendonça. Artigo. *Op. cit.*, p. 113.

serviço de fundamental importância à população brasileira e fez isso outorgando ao particular a realização de uma atividade estatal para que esta seja exercida em caráter privado. Providência que se mostrou sábia ao longo do tempo, uma vez que, desta forma, desvencilhou a execução dos serviços prestados da conhecida burocracia, ineficiência e lentidão tão comuns em quase todas as atividades executadas pelo Poder Público.<sup>193</sup>

Sustentabilidade está conectada às instituições democráticas, visto que estas em sua atuação devem permanentemente buscar a implantação do princípio da eficiência, que vai resultar em otimização das atividades, redução de custos de manutenção da máquina administrativa e do tempo de prestação de seus serviços, características da atuação do Registro Imobiliário, o que proporciona segurança jurídica e desenvolvimento econômico.

O texto constitucional deixa bem claro que a Administração Pública se desvincula de eventual ineficiência na execução destes serviços ao estabelecer no § 1º do artigo 236 da Constituição Federal: “*Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.*”

Neste sentido, as Serventias Extrajudiciais, também, contribuem para a sustentabilidade e para o desenvolvimento da Nação quando desoneram o Estado, tanto pela execução dos serviços prestados como pelos custos na execução dos mesmos. José Renato Nalini<sup>194</sup> ensina que nem mesmo financeiramente o Estado tem participação, vez que não injeta recurso financeiro algum na execução das atividades e serviços prestados pelos registradores. Porém, arrecada importante percentual daquilo que é remunerado pelos destinatários, sob a roupagem de emolumentos, conforme previsão do § 2º do artigo 236 da CF: Lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Merece destaque, também, a preciosa colaboração que trazem as Serventias Extrajudiciais para o desafogamento da nossa Justiça, em face da crescente demanda por mais eficiência da prestação jurisdicional, o que tem levado o Poder Judiciário a deixar de ter a

---

<sup>193</sup> NALINI, José Renato(f). A mais inteligente estratégia do constituinte de 1988. Ano 41, v. 85. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 288

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 288.

exclusividade em muitas de suas atribuições, delegando várias delas às Serventias Extrajudiciais. Legislação importante tem surgido neste sentido, dentre as quais podemos destacar a Lei 9.514/97 que trata da alienação fiduciária de bens imóveis; a Lei 10.931/04, acerca da retificação bilateral de registro de áreas; Lei 13.465 sobre regularização fundiária; Lei 11.441/07 que trata do inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa, além de vários outros diplomas.

Seja como for, a atuação das serventias extrajudiciais tem recebido um número grande de novas incumbências e, felizmente, tem atendido a demanda existente de maneira satisfatória e eficiente, o que prova estar a atividade apta a receber outros novos e maiores desafios, uma vez que o titular da Serventia tem o dever de conferir ao título a ele levado, os valores e garantias jurídicas capazes de trazer segurança jurídica aos interessados que dele necessitam.

O Registro de imóveis busca constantemente aprimorar-se para desempenhar suas funções de maneira cada vez mais eficiente e célere. Haja vista, esta serventia contar com uma estrutura diversificada e organizada na busca destas melhorias.

A Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo (ARISP), é um bom exemplo disso, sendo está uma entidade que congrega 316 Oficiais de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo e que desenvolve atividades voltadas para o “incremento e a difusão da excelência na prestação do serviço público delegado de registro de imóveis e a integração dos Registros de Imóveis do Estado de São Paulo com os órgãos do Poder Judiciário, entidades públicas e segmentos da cadeia produtiva do país”<sup>195</sup>

Explanando sobre a importância da atuação da ARISP, José Renato Nalini<sup>196</sup> menciona:

Sem ignorar muitas outras iniciativas levadas a efeito por titulares de delegações com vocação empreendedora, o trabalho desenvolvido pela Arisp é evidente testemunho de que a coesão entre responsáveis por desenvolver serviços estatais que o constituinte entregou à iniciativa privada é um nicho promissor para a urgente reestruturação do Estado.

---

<sup>195</sup> ARISP. Associação dos registradores do Estado de São Paulo. Disponível em.<<http://www.arisp.com.br/Institucional.aspx>>. Acesso em. 5. out. 2020.

<sup>196</sup> NALINI, José Renato(f). *Op. cit.*, p. 290.

Ainda promove a educação ambiental entre seus associados, com sólido programa para uso racional dos recursos utilizados nas serventias, estimulando a redução de desperdícios de água, energia elétrica e materiais, além de promover constante capacitação dos registradores nas mais diversas áreas de sua atuação.

Nessa busca por excelência, dispõem os registradores de imóveis do Estado de São Paulo de uma Universidade Corporativa, a Uniregstral. Um centro de excelência, responsável pelo desenvolvimento e educação continuada em temas ligados ao Registro de Imóveis. “A instituição que tem como reitor o desembargador José Renato Nalini, reúne um corpo docente de excelência e recursos de última geração de *e-learning*. A Uniregstral oferece cursos, treinamentos e ainda disponibiliza palestras abertas.”<sup>197</sup>

O Registro de Imóveis conta, ainda, com outros órgãos de apoio à atividade registral, como a Central Registradores de Imóveis que “é uma plataforma integradora de hardwares e softwares de suporte ao Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis”<sup>198</sup> e com o Instituto de Registro Imobiliário (IRIB)<sup>199</sup>, “*entidade de representação institucional e política dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil.*” dentre outros.

O fato é que a atividade registral imobiliária tem contribuído, até aqui, sobremaneira com a sustentabilidade da propriedade imóvel e com o desenvolvimento econômico e jurídico de nosso Estado Democrático de Direito.

Tem sido assim e muito mais poderia ser feito se às Serventias Extrajudiciais fossem delegadas mais atividades, de maneira que se ampliaria a oferta de serviços ágeis e eficientes à população. Destaque-se que, para tanto, os Registros Imobiliários contam com sólida estrutura jurídica, até mesmo em função da qualificação de seus titulares que, para poderem assumir o cargo, o fazem por meio de competitivos concursos públicos. Além disso, contam, em geral, com boa estrutura humana, física e tecnológica para o desenvolvimento de suas ações, com a vantagem de executarem um serviço público com a agilidade e eficiência do setor privado,

---

<sup>197</sup> UNIREGISTRAL. *Universidade do Registro de Imóveis*. Disponível em. < <http://ead.uniregstral.com.br/index.php/quem-somos>>. Acesso em. 11. Out. 2020.

<sup>198</sup> ARISP. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>199</sup> IRIB. *Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro*. Disponível em. <https://www.irib.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em. 12.out. 2020. p. 10.

livres das amarras burocráticas estatais, porém, sempre em conformidade com os rígidos ditames legais.

Não são poucos os motivos que nos levam a um estado de constante preocupação com as condições ambientais, econômicas e sociais desta nossa sociedade do século XXI. É certo que não haverá mudança alguma que se consolide, se as pessoas em suas convicções interiores, também, não mudarem. Felizmente, atualmente existe uma base científica, legal e filosófica, edificada nas últimas décadas que leva a novos paradigmas e que está transformando o pensamento tradicional.

Hoje, aprendemos a criticar e dimensionar a supervalorização da produção de riquezas, bem como a busca insana e feroz pelo consumo a qualquer preço. Passamos a atribuir à vida humana e à natureza valores intrínsecos e holísticos, em razão de uma macro visão de todos os mecanismos que envolvem a vida neste nosso pequeno mundo.

É possível mudar, é possível promover e proteger a dignidade humana para construir um mundo melhor se passarmos a trabalhar juntos – governos, sociedade e empresas - para transformar o mundo atual, repleto de dores e enfermidades sociais, num mundo saudável, equilibrado e justo. Para tanto é preciso reconhecer e fortalecer aquilo que vem dando certo e apresentando bons resultados, como é o caso da atuação das Serventias Extrajudiciais e, especificamente, o Registro de Imóveis.

É fundamental ter em conta que cada Poder do Estado, cada órgão público ou privado, cada pessoa em todos os segmentos da sociedade, ou na privacidade de sua vida, pode adotar ações e decisões cotidianas que influenciem o ambiente em que cada um esteja inserido, levando àqueles que estão a nossa volta a uma nova consciência acerca da sustentabilidade e de seus benefícios para a vida em nosso planeta. Afinal, praticar a sustentabilidade é praticar o bem, é promover um mundo melhor. Como disse Eugene J. Benge: “Como o vento leva em suas asas o pólen que fecunda, assim, também, seja a sua vida, cheia de amor a espalhar bondade pela face da terra.”<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> BERGE, Eugene J. *A força oculta: vença pelo poder emocional*. São Paulo: Ibrasa., 1977. p. 167.

## REFERÊNCIAS

ADAS, Melhen. *A Fome no Mundo*. Disponível em: <[www.unicamp.br/fea/ortega/plan-disc/SOS-Fome.ppt](http://www.unicamp.br/fea/ortega/plan-disc/SOS-Fome.ppt)> Acessado em: 30. Nov. 2018.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade*. In: FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. São Paulo: Nova Fronteira, 2002.

ALMEIDA JR., João Mendes de. *Órgãos da fé pública*. São Paulo: Saraiva, 1963.

AMARAL, Francisco. *Direito Civil*. Introdução. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ANGIEUSKI, Plínio Neves. *Serviços notariais e registrais na Constituição Federal e as propostas de Emendas Constitucionais: contramão da evolução da administração pública*. Boletim Jurídico, Uberaba- G, ano. 3, n. 121. 2020.

ARISP. *Associação dos registradores do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.arisp.com.br/Institucional.aspx>>. Acesso em. 5. out. 2020.

BALBINO FILHO, Nicolau. *Direito imobiliário registral*. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARACAT, Felipe; Thiago Spercel. *Novos paradigmas da responsabilidade corporativa - ESG e investimento socialmente responsável pós-covid 19*. Machadomeyer. Ebook. Disponível em: <<https://www.machadomeyer.com.br/images/noticias/pdf/ebook-novos-paradigmas-responsabilidade-orporativa-20.pdf>>. Acesso em 25. out. 2020.

BECHO, Renato Lopes. *Princípio da Eficiência na Administração Pública*. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, julho 1999.

BENGE, Eugene J. *A força oculta: vença pelo poder emocional*. São Paulo: Ibrasa, 1977.

BERTI FILHO, Bruno José. *Regularização fundiária rural*. Revista do direito imobiliário. Ano 41. v. 84. São Paulo: RT, 2017. p. 146.

BIDERMAN, Rachel, *Guia de compras públicas sustentáveis*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORILE, Giovani Orso; SANTOS, Laura Benedusi; CALGARO, Cleide. *O Direito Ambiental e a proteção dos recursos naturais*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 33 n. 9. Málaga, 2016.

BORGES, Antônio Moura. *Registro de imóveis no direito brasileiro*. 4. ed. Campo Grande: Contemplar, 2014.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2*, Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), 1994.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.935/94. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro*. (Lei dos cartórios).

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências*. Diário Oficial da União, 31 dez. 1973.

BRANDELLI, Leonardo(a). *Aplicação do princípio da tutela da aparência jurídica ao terceiro registral imobiliário de boa-fé: aspectos jurídicos e econômicos*. 2013. 546 f. (Doutorado em Direito) - Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

\_\_\_\_\_. (b). *Teoria geral do Direito Notarial*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*. Revista de Estudos Politécnicos. v. VIII, nº 13. Barcelos. 2010.

CARBONARI, Maria Elisa Ehrhart; PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca. *Sustentabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CATARINI, Paola; FILHO, Willis Santiago Guerra. *Justiça, Empresa e Sustentabilidade*. v.4. Curitiba: Clássica. 2013.

CASSETARI, Christiano. *Registro de Imóveis*. Parte Geral. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CENEVIVA, Walter(a). *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_(b). *Lei dos Notários e Registradores comentada*. (Lei n. 8.935/94). 20. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONAMA. Resolução 420 de 28 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=620>>. Acesso em: 29 set. 2020.

CRIADO, Francisco de Assis Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio. *Registro de imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 52. apud ALMEIDA, Washington Carlos de. 1961 - Direito Imobiliário. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DEBONI, Giuliano. CAVALCANTI, Alexandre de Mendonça. Artigo. *Matrícula imobiliária e a sua caracterização pela qualidade e sustentabilidade ambiental do edifício*. São Paulo: Lexmagister, 2020.

DICIO, Dicionário *Online* de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/sustentabilidade/>>. Acessado em: 12. dez. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIP, Ricardo. *Sobre a natureza jurídica da instituição registral*. Revista de Direito Imobiliário. v. 85. ano 41. São Paulo: RT, 2018.

DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. t. 3. Apud GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

FACHIN, Luiz Edson. Da propriedade como conceito jurídico. São Paulo: RT. n. 621, a. 76, jul. 1987.

FANTI, Guilherme. Artigo *O princípio da cindibilidade dos títulos e seus efeitos no registro de imóveis*. Disponível em: <[http://www.colegioregistrals.org.br:10091/imagens/TRABALHOPRINCIPIODACINDIBILIDADEDOTITULOSNORI\\_143938856036.pdf](http://www.colegioregistrals.org.br:10091/imagens/TRABALHOPRINCIPIODACINDIBILIDADEDOTITULOSNORI_143938856036.pdf)> Acesso em: 18 set. 2020.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de. *Direito Ambiental*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. *O registro de imóveis e a prevenção de fraudes imobiliárias no Brasil*. Revista de Direito Imobiliário. v. 78, ano 38. São Paulo: RT, 2017.

FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes. *O registro de imóveis e a regularização fundiária rural em conformidade com a Lei 13.465/2017*. Revista do direito imobiliário. A. 40. v. 83. São Paulo: RT, 2017.

FERNANDES, Edésio. *Questões anteriores ao direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIORANELLI, Ademar. *Direito registral imobiliário*. Porto Alegre-RS: Sergio Antonio Fabris; IRIB, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GABARDO, Emerson. *Princípio da Eficiência*. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico): Direito Administrativo e Constitucional, NUNES JR., Vidal Serrano et al. (Coord.), São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GALIANI, Luiz Antonio. *Dos princípios basilares do fôlio real imobiliário*. Revista Jurídica. n. 12. jun. São Paulo: RT, 1995.

GÁLLIGO, Javier Gómez. *La calificación registral*. Espanha: Thomson Civitas, 2008.

GARCIA GARCIA, Jose Manuel. *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. Madrid: Civitas, 1988.

GANDOLFO, Maria Helena Leonel. *Matrícula – Uma abordagem prática*. Cadernos de Prática Registral do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

GATTI, Edmundo. *Teoria general de los derechos reales*. Buenos Aires: Abeledo – Perrot, 2002.

GOLEDGE, Nick. *Consequências ambientais globais do derretimento da camada de gelo do 21st*. Disponível em: < <https://www.royalsociety.org.nz/what-we-do/funds-and-opportunities/marsden/celebrating-marsden-research/marsden25/professor-nick-golledge/>>. Acessado em 18.ago.2020.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. *A função econômica dos sistemas registrai*s. Observatório do Registro, 24 jul. 2012. Disponível em: <<http://cartorios.org/2012/06/24/a-funcao-economica-dos-sistemas-registrais/>>. Acesso em: 30. set. 2020.

GUTERRES, António. *Mensagem do Dia Mundial da Alimentação*. Disponível em: < <https://cffb.org.br/onu-diz-que-inseguranca-alimentar-esta-a-um-nivel-nao-visto-ha-decadas/> > Acessado em: 27. ago. 2020.

GUIMARÃES, Juarez Rocha; STARLING, Heloísa Maria Murgel. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 4ª. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1988.

IPCC. *Painel intergovernamental de mudanças climáticas: entendendo o aquecimento global*. Disponível em: < [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15\\_SPM\\_version\\_stand\\_alone\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf)>. Acessado em: 15. ago. 2020.

IRIB. *Instituto de Registro Imobiliário Brasileiro*. Disponível em. <https://www.irib.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em. 12. out. 2020.

KOSSMANN, Edson Luís. *A constitucionalização do princípio da eficiência na Administração Pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

LAGO, Ivan Jacopetti do. *A segurança jurídica gerada pelo registro e os tribunais: análise da experiência brasileira recente na execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis*. *Revista de Direito Imobiliário*. vol. 87. ano 42. São Paulo: RT, jul.-dez. 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *O novo panorama da regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. 2017. Disponível em: < <https://www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-cordo-com-a-medida-provisoria-n-759-de-22-de-dezembro-de-2016-por-paola-de-castro-ribeiro-macedo/> >. Acesso em: set. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo. 17. ed. Malheiros, 2004.

MELO FILHO, Álvaro Melo. 2008. *Princípios do direito registral imobiliário*. Disponível em <<https://arisp.files.wordpress.com/2008/06/008-melo-principios.pdf>>. Acesso em. 20. set. 2020.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Breves anotações sobre o registro de imóveis*. a. 9. n. 429, 9 set. Teresina: Rev. Jus Navigandi, 2004.

MIGLIARI JUNIOR, Arthur. *Crimes Ambientais*. 2; ed. São Paulo: Lex Editora, 2001.

MIKHAILOVA, Irina. *Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e o problema da mensuração na prática*. Periódicos. UFSM. Disponível em. <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/3442>> Acesso em. 21. Out. 2020.

MIRANDA, Marcione Alves. *A importância da atividade notarial e de registro no processo de desjudicialização das relações sociais*. n. 73. a. XIII. Rio Grande do Sul: Âmbito Jurídico, 2010.

MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Revista do Serviço Público. Ano 51, n. 2, Abr-Jun 2000. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em 11. fev. 2019.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil*. IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental. 07. Jan.- Jun., 2013.

NALINI, José Renato(a). *Ética Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_(b). *Ética geral e profissional*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_(c). *Os princípios do direito registral brasileiro e seus efeitos*. In: GUERRA, Alexandre. BENACCHIO, Marcelo (Coord.). *Direito imobiliário registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

\_\_\_\_\_ (d). In: *Regularização fundiária*. Coord.: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

\_\_\_\_\_ (e) *Direitos que a Cidade Esqueceu*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_ (f). *A mais inteligente estratégia do constituinte de 1988*. Revista do Direito Imobiliário. ano. 41. v. 85. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

NERY, Argentino. *Tratado teórico y práctico de derecho notarial*. v. 6. Buenos Aires: Depalma, 1980.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Produção agrícola responde por pelo menos 20% das emissões de gases de efeito estufa*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/fao-producao-agricola-responde-por-pelo-menos-20-das-emissoes-de-gases-do-efeito-estufa/>>. Acessado em 18. ago. 2020

ONU. Organização das Nações Unidas. *Erradicação da pobreza*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>>. Acesso em: 18. jul. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana(a). Artigo. *A consolidação do princípio da concentração na matrícula imobiliária*. IRIB. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Disponível em < <https://www.ibr.org.br/noticias/detalhes/a-consolidacao-do-principio-da-concentracao-na-matricula-imobiliaria>>. Acesso em. set. 11. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana; ALVARES, Pércio Brasil(b). *Registro de Imóveis I: Parte Geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PORTAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. Disponível em <https://www.portaldori.com.br/atribuicao-dos-cartorios/>. Acesso em. 21. set..2020.

PORTAL NOAA. Disponível em: <<https://www.economist.com/science-and-technology/2018/04/28/scientists-struggle-to-explain-a-worrying-rise-in-atmospheric-methane>> Acessado em: 15. out. 2018.

PORTAL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, 1995*. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 15. ago. 2020.

RICHTER, Luiz Egon. *Regularização imóveis, fundiária rural e urbana em públicos: inclusive em imóveis: alguns apontamentos*. Revista do direito imobiliário. a. 40. v. 83. São Paulo: RT, 2018.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. *Os parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

REALI, Darcí. *Os municípios e a tributação ambiental*. Caxias do Sul: Educus, 2006.

REGO, Paulo Roberto de Carvalho. *Registros públicos e notas*. Porto Alegre: Safe, 2004.

SALLES, José Carlos Moreira. *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: RT. 2006.

SANTOS, Adriano Barreto Espíndola. Artigo. A segurança jurídica na negociação imobiliária amparada pela boa-fé objetiva. 2012. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-seguranca-juridica-na-negociacao-imobiliaria-amparada-pela-boa-fe-objetiva/>>. Acesso em 30. set. 2020.

SAVITZ, Andrews. *A Empresa Sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, João Teodoro da. *Serventias Judiciais e Extrajudiciais*. Belo Horizonte: Serjus, 1999.

SILVA, Valéria Rossi Rodrigues da. Evolução do conceito sustentabilidade e a repercussão na mídia impressa do país. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/4483/1/Valeria%20Rossi%20Rodrigues%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em. 22.out. 2020.

SERRA, Márcio Guerra. SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*. 5. ed. rev. e atual. v. 1. Brasília: Jurídica, 1995.

SOUZA, Mário Jorge Rocha de. *O registro de imóveis como condição para aquisição de propriedade, assim como aplicação dos princípios e a responsabilidade do registrador*. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br>>. Acesso em 10. mai. 2020.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 85, ano 41. São Paulo: RT, 2018.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro*. Disponível em. <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD\\_1922.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf)>. Acesso em. 02. out. 2020.

TARTUCE, Flávio. *A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 23.n. 3. São Paulo, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001.

TSUJIMOTO, Masaharu. *A review of the ecosystem concept—Towards coherent ecosystem design*. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 136. 2018.

UNIREGISTRAL. *Universidade do Registro de Imóveis*. Disponível em. <<http://ead.uniregstral.com.br/index.php/quem-somos>>. Acesso em. 11. Out. 2020.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil*. 13<sup>a</sup>. ed. vol. V. São Paulo: Atlas, 2013.

VILLAC, Teresa. *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

**ANEXOS**