

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO

ASSUERO RODRIGUES NETO

**OS ODS, DA AGENDA 2030 DA ONU, NAS DELEGAÇÕES
DO SERVIÇO PÚBLICO DE REGISTROS DE IMÓVEIS**

SÃO PAULO – SP
2026

ASSUERO RODRIGUES NETO

**OS ODS, DA AGENDA 2030 DA ONU, NAS DELEGAÇÕES
DO SERVIÇO PÚBLICO DE REGISTROS DE IMÓVEIS**

Tese de Doutorado apresentada e defendida à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Nove de Julho de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Estruturas do Direito Empresarial, sob orientação do Prof. Dr. Marcelo Benacchio.

SÃO PAULO – SP
2026

Rodrigues Neto, Assuero.

Os ODS, da agenda 2030 da ONU, nas delegações do serviço público de registro de imóveis. / Assuero Rodrigues Neto. 2026. 161 f.

Tese (Doutorado)- Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2026.

Orientador (a): Prof. Dr. Marcelo Benacchio.

1. Direito humano. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Objetivos de desenvolvimento sustentável. 4. Agenda 2030. 5. Registro de imóveis.

I. Benacchio, Marcelo. II. Título

CDU 34

ASSUERO RODRIGUES NETO

**OS ODS, DA AGENDA 2030 DA ONU, NAS DELEGAÇÕES
DO SERVIÇO PÚBLICO DE REGISTROS DE IMÓVEIS**

Tese apresentada e defendida ao programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcelo Benacchio
Orientador – UNINOVE

Prof. Dr.
Examinador Interno – UNINOVE

Prof. Dr.
Examinador Interno – UNINOVE

Prof. Dr.
Examinador Externo –

Prof. Dr.
Examinador Externo –

Dedico este trabalho à minha família. Sem eles nada faria sentido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor Marcelo Benacchio, que sempre esteve disponível para me ajudar com as decisões mais importantes e pela paciência e compreensão.

À Universidade Nove de Julho, pela oportunidade de realização do curso de doutorado.

“Os direitos humanos são seus direitos. Agarre-os. Defenda-os. Promova-os. Entenda e insista neles. Alimente-os e enriqueça-os”.

Kofi Annan, ex-secretário-geral da ONU

RESUMO

A tese destina-se a analisar como as delegações dos serviços de registo de imóveis contribuem para o atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Inicialmente serão esmiuçados os institutos jurídicos inerentes aos direitos humanos, com foco especial no direito humano ao desenvolvimento sustentável. A seguir será abordado o serviço público de registros imobiliário, cujo exercício é outorgado aos particulares por delegação, além das especificidades do regime jurídico e desenvolvimento da atividade, elucidando sobre a sua caracterização como *sui generis*, ante a sua atipicidade dentro do ordenamento jurídico. Superada a qualificação das atividades exercidas pelos delegatários dos serviços públicos de registros imobiliários, o foco será o regime jurídico da publicidade dos atos registrados nos assentos do serviço de registo de imóveis, e como isso pode contribuir para o fim de manter o ambiente ecologicamente equilibrado. Por método dedutivo, partindo dos marcos teóricos do desenvolvimento sustentável como direito humano e da compreensão do Registro de Imóveis como agente da extrajudicialização e como repositório de informações seguras, que traduzem a verdadeira situação jurídica dos bens imóveis, a pesquisa aborda como tais serventias atuam no sentido de viabilizar certas metas de alguns dos ODS. Sob uma análise histórica, se discorrerá sobre como o Registro de Imóveis veio a se tornar um importantíssimo fator de consecução de paz social e de desenvolvimento econômico, cuja publicidade passa também a cumprir o nobre mister de proteção aos direitos não-proprietários. Finalmente, são abordados, especificamente, alguns atos já praticados pelos registradores imobiliários, demonstrando que, concretamente, tal atuação já pode ser observada. A pesquisa permitiu a conclusão que a delegação dos serviços de registros de imóveis é *sui generis* encontrando fundamento em dispositivo constitucional próprio. Indo além, que seja pela sua atuação, seja pela publicidade de situações jurídicas, ante a prática de atos pelo registrador de imóveis, este se apresenta como um agente atuante em importantes balizas para um desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Direito Humano; Desenvolvimento Sustentável; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030; Registro de Imóveis.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze how the delegations of real estate registration services contribute to achieving the Sustainable Development Goals established by the UN's 2030 Agenda. Initially, the legal institutions inherent to human rights will be examined in detail, with a special focus on the human right to sustainable development. Following this, the public service of real estate registration, the exercise of which is granted to private individuals by delegation, will be addressed, in addition to the specificities of the legal regime and development of the activity, elucidating its characterization as *sui generis*, given its atypical nature within the legal system. Having addressed the qualification of the activities carried out by the delegates of public real estate registry services, the focus will be on the legal regime of the publicity of acts registered in the records of the real estate registry service, and how this can contribute to maintaining an ecologically balanced environment. Using a deductive method, starting from the theoretical frameworks of sustainable development as a human right and understanding the Real Estate Registry as an agent of extrajudicialization and as a repository of secure information that reflects the true legal status of real estate, the research addresses how such offices act to enable certain goals of some of the SDGs. Under a historical analysis, we will discuss how the Land Registry has become a very important factor in achieving social peace and economic development, whose publicity also fulfills the noble mission of protecting the rights of non-property owners. Finally, we specifically address some acts already performed by land registrars, demonstrating that, concretely, such action can already be observed. The research allowed the conclusion that the delegation of land registry services is *sui generis*, finding its basis in its own constitutional provision. Going further, whether through its actions or through the publicity of legal situations, given the practice of acts by the land registrar, it presents itself as an active agent in important benchmarks for sustainable development.

Keywords: Human Rights; Sustainable Development; Sustainable Development Goals; 2030 Agenda; Property Registration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CB	Comitês Brasileiros
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CE	Comissões de Estudo
CEE	Comissões de Estudo Especiais
CEJUSCS	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
Cetesb	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNN/CN/CNJ-Extra	Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
DS	Desenvolvimento Sustentável
FTP	Financiamento do Terrorismo e a Proliferação de Armas de Destruição em Massa
GAFI	Grupo de Ação Financeira
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

IEC	Comissão Eletrotécnica Internacional
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISO	Organização Internacional para Padronização
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
NBR	Normas Brasileiras
OEA	Corte Interamericana de Direitos Humanos
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PLD	Prevenção à Lavagem de Dinheiro
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
Siscoaf	Sistema de Controle de Atividades Financeiras
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UE	União Europeia
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A AGENDA 2030, DAS NAÇÕES UNIDAS, E OS DIREITOS HUMANOS	15
2.1	Direitos humanos	15
2.2	Direito humano ao desenvolvimento sustentável	17
2.3	Princípios norteadores	20
2.3.1	Princípio da coerência política	21
2.3.2	Princípio da responsabilidade social	23
2.3.3	Princípio da responsabilidade econômica	24
2.3.4	Princípio da responsabilidade legal	25
2.3.5	Princípio da hipossuficiência	26
2.4	Nações Unidas e os direitos humanos	27
2.5	Agenda 2030, das Nações Unidas	34
2.6	Agentes envolvidos	41
3	O SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS	46
3.1	Características gerais	46
3.2	Delegação do serviço público	48
3.3	Agentes públicos	55
3.4	Regime jurídico	59
3.5	Finalidade dos serviços de registro de imóveis	64
3.6	Atribuições legais	66
3.7	A publicidade de situações jurídicas	68
3.7.1	Situações jurídicas como objeto de publicidade	74
3.7.2	A publicidade e a oponibilidade das situações jurídicas a terceiros	76
3.7.3	Publicidade imobiliária	79
3.7.4	Sistemas de publicidade de registro	82
3.7.4.1	A obrigatoriedade do registro	83
3.7.4.2	O grau de eficácia do registro	84
3.7.4.3	A forma de acesso dos documentos no registro	86
3.7.4.4	A forma material de reprodução dos dados de acesso ao registro	89
3.7.4.5	Registros declarativos, constitutivos e abstratos ou substantivos	90
3.7.5	A publicidade registral no Brasil	92
3.7.6	A publicidade inerente aos atos praticados pelo registrador de imóveis	98

3.7.7	O princípio da concentração de atos na matrícula imobiliária	102
3.7.8	As diferenças ontológicas entre cadastros e registros.....	106
4	A AGENDA 2030, DA ONU, E AS DELEGAÇÕES DO SERVIÇO PÚBLICO DE REGISTROS DE IMÓVEIS	109
4.1	Os ODS, da Agenda 2030, no exercício privado das delegações dos serviços de registros de imóveis.....	109
4.1.1	A norma ABNT NBR 15906:2021	110
4.1.2	Provimento 85/2019, do Conselho Nacional de Justiça.....	115
4.1.3	<i>Compliance</i>	117
4.2	Os ODS, da Agenda 2030, na prestação do serviço público de registro de imóveis.....	122
4.2.1	As contribuições mediatas decorrentes do serviço.....	122
4.2.1.1	O fenômeno da extrajudicialização e o acesso à Justiça.....	122
4.2.1.2	Colaboração no combate ao crime de lavagem de dinheiro	132
4.2.2	As contribuições imediatas decorrentes do serviço.....	136
4.2.2.1	A participação do Registro de Imóveis na preservação do meio ambiente.....	136
4.2.2.2	O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça.....	142
4.2.2.3	Averbações já permitidas na matrícula	145
5	CONCLUSÕES	150
	REFERÊNCIAS.....	152

1 INTRODUÇÃO

A fruição dos direitos humanos fundamentais, própria a se obter a garantia de uma existência digna para todas as pessoas de modo global, tem sido uma exigência cada vez maior da comunidade internacional que se forma diante do imperativo ético imposto pelas contradições entre os níveis de desenvolvimento econômico obtido nas últimas décadas, sobretudo no final do século XX e início do XXI.

Ao longo das últimas décadas, as diferenças econômicas e a estratificação social, apesar do aumento da riqueza global, têm se ampliado de modo muito acentuado. Esse fato tem levado a comunidade política internacional a se mover diante da obrigação moral que aponta para que condições de vida digna sejam respeitadas nas relações humanas, sobretudo no modo de desenvolvimento das relações econômicas e na exploração das riquezas, além do compromisso público e privado com o respeito pelo bem comum.

Essa preocupação se formalizou em 2015 na Agenda 2030, da Nações Unidas, segundo a qual o desenvolvimento econômico deve levar em conta o bem-estar efetivo das pessoas, necessitando para isso ser implementado de modo sustentável, levando em conta as condições básicas à vida humana com dignidade. Trata-se de reconhecer a emergência global de respeito aos direitos humanos que dizem respeito ao bem-estar, comum a todas as pessoas.

Diante disso, a preocupação com o respeito aos direitos humanos fundamentais se impõe à agenda econômica, exigindo compromisso com o respeito ao meio ambiente nas relações econômicas e sociais. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico sustentável é reconhecido como um direito fundamental, que deve ser levado em conta seja pela Administração Pública, seja por particulares, tanto nas relações econômicas como nas demais atividades humanas.

A pesquisa se propõe a verificar os propósitos da Agenda 2030, constituídos em seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), analisando-os sob as perspectivas concretas de suas realizações.

Entre os atores públicos e privados, nacionais e estrangeiros, que atuam para a concretização dos objetivos propostos pela Agenda – objeto da pesquisa –, destaca-se, ainda, análise aprofundada do serviço público de registro imobiliário como ferramenta a viabilizar o atingimento dos ODS 15 e 16.

Compostas por profissionais do direito, dotados de fé pública, delegatários de serviços públicos de registros de imóveis, distinguem-se pela importância em garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, além de garantirem a efetivação de direitos fundamentais ligados à consecução de algumas das metas dos ODS acima mencionados.

É esse contexto, de evidente necessidade de máxima mobilização social e carência de iniciativa, que o presente estudo toma como ponto de partida. Apoiando-se nos marcos teóricos da descentralização do serviço público de registro imobiliário – pelo regime jurídico de delegação, da publicidade registral e pela oponibilidade *erga omnes* das informações tabulares – avança-se no cordão nevrálgico do estudo, analisando a potência da estrutura da atividade e da publicidade registral como eficazes ferramentas de concretização de algumas das metas dos ODS acima mencionados.

Seguindo as normas atuais da ABNT – NBR 14724 de 2024, itens 5.2.2 e 5.4 – o presente trabalho será dividido em seções, serão cinco ao total, figurando como seção 1 esta introdução e como seção 5 a conclusão.

Na seção 2, por método dedutivo, a pesquisa fez uso metodológico de ampla documentação bibliográfica, procurando entender as concepções de direitos humanos ao longo dos tempos, as questões que historicamente se referem aos temas da Agenda 2030, e utilizando de documentos jurídicos de direitos humanos do Direito Internacional, do ordenamento jurídico pátrio, além da doutrina nacional e estrangeira aptas a colaborar com o tema.

No tópico seguinte (seção 3), o estudo passará a analisar o instituto jurídico da delegação sob a ótica do profissional do direito a quem ela é outorgada. A forma pela qual o Poder Público transfere ao particular o exercício da função pública de registro de imóveis. Que os titulares dos serviços devem ser considerados agentes públicos, mais precisamente terceiros que agem em colaboração com o Estado. Essa taxonomia, que insere tais profissionais do direito no contexto de regulamentação

técnica pela Administração Pública, estabelecerá um primeiro marco teórico importante para o estudo, cujo escopo é esclarecer em qual medida o exercício da atividade pode estar atento às premissas estabelecidas nos ODS destacados como de interesse ao presente estudo

O terceiro tópico ainda se destinará a demonstrar que a atividade registral imobiliária tem por finalidade última dar segurança aos atos e negócios jurídicos nos quais os delegatários tenham alguma ingerência. O Registro de Imóveis possui como primordial função a publicidade de informações seguras sobre a verdadeira situação jurídica dos bens imóveis, permite a compreensão de sua atuação como outro marco teórico importante para o estudo, incluindo sua atuação em efetiva concretização de algumas das metas dos ODS acima mencionados.

Ainda no terceiro tópico, por revisão bibliográfica estrangeira, trará de forma sintética o conteúdo, os conceitos e as definições atinentes ao tema da publicidade de situações jurídicas, ante a prática de atos pelo registrador de imóveis. São esses aspectos da publicidade registral que se apresentam como fio condutor do fomento dos ODS do registro público e sua função orientadora de política pública.

Finalmente, agora por um método hipotético-dedutivo, partindo do balizamento do regime jurídico da atividade e da publicidade do registro imobiliário, o penúltimo tópico (seção 4) apresentará como a atuação dos delegatários dos serviços de registros de imóveis podem, sob o aspecto do seu exercício e da prestação do serviço propriamente ditas, tratar e potencializar a concretização dos ODS. Várias são as situações em que podemos nos valer da estrutura do Registro de Imóveis para garantir o atendimento dos escopos, corroborando a condição dos direitos humanos como norma jurídica, inclusive, pela inclusão dos ODS como baliza na qualificação registral

Nesse tópico que encerra o desenvolvimento da pesquisa, mostrar-se-á que o Registro de Imóveis, na conjuntura atual, tem um papel a desempenhar muito mais significativo do que jamais teve, sendo a publicidade registral não mais somente instrumento de proteção dos direitos reais, a conferir segurança e tranquilidade a seus titulares e terceiros, mas um importantíssimo fator de consecução de paz social e de desenvolvimento econômico permeado por sustentabilidade, cuja publicidade passa também a cumprir o nobre mister de proteção dos direitos humanos, estando o Registro de Imóveis a serviço da concretização de algumas das metas dos ODS acima mencionados.

2 A AGENDA 2030, DAS NAÇÕES UNIDAS, E OS DIREITOS HUMANOS

2.1 Direitos humanos

Os direitos humanos, enquanto conjunto de prerrogativas fundamentais inerentes a todos os indivíduos, têm se tornado um tema central nas discussões jurídicas contemporâneas. No cenário global atual, marcado por desafios sociais, políticos e tecnológicos, é imprescindível analisar como esses direitos são interpretados, protegidos e tratados sob a ótica do Direito.

O período posterior à Revolução francesa tornou mais clara a ideia de que os direitos humanos dependiam, para desenvolver seu pleno potencial, como afirmou Alexy, de marcos políticos que resultassem de uma concertação entre Estados, vinculando aqueles países que assumissem os compromissos acordados.

O século XIX, com a euforia de seu cientificismo e do positivismo conteano¹, para quem a humanidade havia superado o período teológico e metafísico rumo a um progresso linear, no plano do Direito Internacional, atingiu-se então, segundo Accioly, Silva e Casella, seu pleno desenvolvimento². No entanto, seu regime foi marcado por um voluntarismo estatal ilimitado, que, segundo Trindade Cançado, “se refletia na permissividade do recurso à guerra, da celebração de tratados desiguais, da diplomacia secreta, da manutenção de colônias e protetorados e de zonas de influência”³.

¹ Segundo a linearidade da história, entendida por Auguste Conte, “Essa lei consiste em que cada uma de nossas concepções principais, cada ramo de nossos conhecimentos, passa sucessivamente por três estados históricos diferentes: estado teológico ou fictício, estado metafísico ou abstrato, estado científico ou positivo”. Para o autor, “A explicação dos fatos, reduzida então a seus termos reais, se resume de agora em diante na ligação estabelecida entre os diversos fenômenos particulares e alguns fatos gerais, cujo número o progresso da ciência tende cada vez mais a diminuir”. CONTE, Auguste. **Curso de filosofia positiva**. Traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1978, p. 35 e 37.

² ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86.

³ TRINDADE, Cançado A. Augusto. **As manifestações da humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Edit. Del Rey, 2006, p. 159 e 160. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista31/revista31%20%20ANTONIO%20AUGUSTO%20CAN%C3%87ADO%20TRINDADE%20-%20As%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20da%20humaniza%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20internacional.pdf> Acesso: 23/06/2025.

A crise do sistema vigente se acentuou com a eclosão da primeira guerra mundial, em 1914, ou a primeira etapa dos 31 anos da “Era da guerra total”, na definição de Hobsbawn⁴. Com o armistício assinado pela Alemanha, em novembro de 1918, veio a esperança de uma nova era de paz, tendo por base um sistema internacional que promovesse a paz e a cooperação internacional, idealizado na Sociedade das Nações, que incluía os 14 pontos do plano de Woodrow Wilson para a paz mundial.

Devido, no entanto, às condições vexatórias impostas aos derrotados pela “insânia dos vencedores”⁵, no dizer de Churchill, e à não adesão dos Estados Unidos ao Tratado de Versalhes, houve a conseqüente destruição da “profunda convicção e uma esperança quase universal de que reinaria a paz no mundo”⁶. Além das objeções do Primeiro-Ministro inglês, Keynes, que representou a Inglaterra por ocasião das negociações do Tratado, fez severas críticas à minuta do documento.

Com efeito, os mecanismos disponíveis pela comunidade internacional, sob regime da Sociedade das Nações não foram capazes de assentar os ânimos dos beligerantes e assegurar a paz⁷. Segundo Keynes, os representantes do povo francês e do inglês assumiram o risco de “completar a ruína iniciada pelo estado germânico” com uma paz que prejudicaria ainda mais, “em vez de restaurar, a organização complexa e delicada já prejudicada e tornada vulnerável pela guerra, graças à qual os europeus podem empregar-se e viver”⁸.

Os direitos humanos constituem um dos pilares fundamentais das sociedades democráticas contemporâneas. Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, esses direitos têm se expandido e evoluído, refletindo as complexidades e desafios do mundo moderno.

⁴ ROBSBAWN, Eric. **A era dos extremos**. 2ª ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2001, p. 30.

⁵ CHURCHILL, Winston S. **Memórias da Segunda Grande Guerra**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2005, p. 3.

⁶ *Ibidem*.

⁷ COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 225.

⁸ KEYNES, Jonh Maynardes. **As conseqüências econômicas da paz**. São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002, p. 37.

A globalização tem proporcionado um intercâmbio cultural e econômico sem precedentes, mas também trouxe à tona novas questões a respeito dos direitos humanos. Embora o acesso à informação e à comunicação tenha aumentado, criando uma consciência global sobre violações de direitos, ao mesmo tempo, emergem tensões entre os direitos individuais e as demandas do mercado global.

O estabelecimento das premissas históricas e mais elementares dos direitos humanos apresenta-se como marco teórico relevante ao presente estudo, pois o propósito desta tese é exatamente a demonstração de como os Serviço de Registro de Imóveis podem se apresentar como agentes relevantes na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Neste sentido, mostra-se pertinente a compreensão das acepções mais modernas do que sejam os direitos humanos, mais especificamente a confirmação de que um desenvolvimento mundial sustentável implica em sua concreta realização.

2.2 Direito humano ao desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável emerge como uma resposta à necessidade de equilibrar o crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais e a promoção do bem-estar humano. Na conjuntura contemporânea, em que os desafios ambientais – em sentido amplo – se intensificam, torna-se imperativo analisar como a sustentabilidade pode ser integrada nas práticas de desenvolvimento humano e crescimento econômico.

Dentro desta perspectiva, o desenvolvimento sustentável, reconhecido como um direito humano, emerge como um avanço significativo nos direitos humanos em âmbito global. Este reconhecimento e sua incorporação ao ordenamento jurídico interno dos países-partes das Nações Unidas são fundamentais para garantir o bem-estar das populações, respeitando as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações.

A noção de desenvolvimento humano é explicada por Dominiqini e Benacchio:

Não há como vislumbrar o desenvolvimento humano, ou seja, do homem, do cidadão e promoção dos direitos fundamentais sem um Estado desenvolvimentista, uma vez que o avanço tecnológico seguindo em apartado e de per si apenas fará resultado a um pequeno e seletivo grupo de seres humanos⁹.

A premissa colocada pelos referidos autores, sobre a imprescindibilidade da participação do Estado no processo que ensejará o desenvolvimento humano, também será aproveitada como marco teórico no presente estudo. Mais precisamente, a partir da seção 3, com a caracterização da delegação dos serviços de registro de imóveis como uma modalidade de descentralização da prestação de serviço de competência privativa do Estado e; avançando pela seção 4, ao se analisar em qual medida essa atuação estatal – ainda que indireta – assegura a construção de um ambiente onde seja garantida a observância das premissas da sustentabilidade.

Outrossim, considerando as crises ambientais e sociais, o reconhecimento do desenvolvimento sustentável como um direito humano não é apenas uma necessidade, mas uma responsabilidade compartilhada pela comunidade internacional.

O desenvolvimento sustentável abrange três dimensões principais: a econômica, a social e a ambiental.

Dimensão econômica refere-se à necessidade de um crescimento econômico que seja inclusivo e equitativo, promovendo a criação de empregos e a melhoria das condições de vida. Esse crescimento deve ser realizado de maneira a utilizar os recursos naturais de forma eficiente e responsável, evitando a exploração excessiva e a degradação dos ecossistemas.

No subtópico 4.1 será oportunamente analisado em qual medida a própria atuação dos titulares dos serviços de registro de imóveis, enquanto agentes públicos que exercem as suas atividades com um viés privado, quase empresarial, o fazem mediante a criação de empregos e a melhoria de condições de vida daqueles que com eles possuem vínculo empregatício.

⁹ DOMINIQUINI, Eliete Doretto; BENACCHIO, Marcelo. Ordenação da economia para a proteção dos direitos humanos: função estatal e comando constitucional. **Prisma Jurídico**, v. 15, n. 1, p. 27-49, 2016.

Também, com espeque nesta primeira dimensão de desenvolvimento sustentável, no referido subtópico, será demonstrado como os mecanismos normativos já existentes direcionam o exercício dos referidos serviços públicos no sentido da otimização na utilização dos recursos naturais.

Dimensão social envolve a promoção da justiça social, da equidade e da inclusão. O desenvolvimento sustentável busca erradicar a pobreza e garantir acesso igualitário a serviços essenciais, como saúde, educação, habitação e o acesso à Justiça. É necessário que os benefícios do crescimento econômico sejam distribuídos de maneira justa entre diferentes grupos sociais.

No que toca este marco da dimensão social, o subtópico 4.2.1.1 abordará como o chamado fenômeno da extrajudicialização levou aos serviços de registros de imóveis uma série de atribuições, antes privativas do Poder Judiciário, viabilizando um acesso mais célere à Justiça e permitindo uma melhor distribuição dos benefícios do crescimento econômico.

Finalmente a dimensão ambiental diz respeito à proteção dos recursos naturais e à preservação da biodiversidade. O desenvolvimento sustentável reconhece a interdependência entre a saúde do planeta e a qualidade de vida das pessoas, enfatizando a importância de práticas que minimizem os impactos negativos sobre o meio ambiente, como a poluição e a degradação dos habitats naturais.

No que se refere a esta terceira dimensão, o subtópico 4.2.2.1 demonstrará como a publicidade de informações atinentes ao meio ambiente, nas matrículas imobiliárias, se apresenta como um mecanismo deveras eficiente para evitar a degradação dos ambientes naturais.

Igualmente em contato com a terceira dimensão estão os subtópicos 3.5 e 4.2.2, nos quais se permitiu concluir – de maneira inédita - que a atuação do registrador de imóveis na qualificação dos títulos para registro, necessariamente, deve ser desenvolvido com observância aos ODS da Agenda 2030, valorizando a estatura dos direitos humanos como norma jurídica e a sua condição de corolário das metas da Agenda 2030.

O desenvolvimento sustentável é um conceito abrangente e multidimensional que busca promover um equilíbrio entre o crescimento econômico, a inclusão social e a conservação ambiental. À medida que os desafios globais se intensificam, como as mudanças climáticas e a desigualdade social, a necessidade de adotar práticas sustentáveis torna-se cada vez mais urgente.

Para garantir um futuro viável, torna-se essencial que governos, empresas e cidadãos trabalhem em conjunto para implementar soluções inovadoras e responsáveis que respeitem os limites do nosso planeta. Assim, este estudo demonstrará em qual medida os serviços de registros de imóveis, integrantes da administração pública indireta, efetivamente contribuem neste processo.

2.3 Princípios norteadores

A adoção dos princípios do desenvolvimento sustentável é imperativa para enfrentar os desafios contemporâneos, como a pobreza, a desigualdade social e as crises climáticas. A conscientização e a implementação dessas práticas são fundamentais não apenas para criar um planeta mais equilibrado, mas também para garantir um futuro mais justo e inclusivo para todas as pessoas.

Os princípios, enquanto valores fundamentais, abertos e genéricos, se prestam a orientar e balizar o sistema, sendo aplicados por ponderação. Por esta razão, no presente estudo, os princípios norteadores do desenvolvimento sustentável também se apresentam como marco teórico.

2.3.1 Princípio da coerência política

O caminho para se alcançar os resultados de bem-estar e eliminação das desigualdades sociais econômicas, no plano interno ou global, passa pela coerência política, que é parte essencial do processo, seja no setor das políticas institucionais e governamentais, seja no plano das empresas privadas.

Esse novo cenário:

caracteriza-se, entre outras coisas, pelo aumento das tensões geopolíticas e do protecionismo, bem como pelo declínio do crescimento do comércio de bens e serviços. Após um aumento moderado de 0,8% em 2023, o comércio mundial teria crescido 3,1% em 2024 e atingiria 3,4% em 2025, superando assim a taxa de crescimento da economia global, embora sua expansão anual ainda fosse inferior à média observada entre 2010 e 2019 (3,7%)¹⁰.

Como indicam as metas 17.13¹¹ e seguintes, da Agenda, para que se possa ampliar a estabilidade macroeconômica global um passo fundamental é a manutenção da coerência política e o exercício do diálogo persistente e respeitoso para se obter acordos que beneficiem as economias dos países em desenvolvimento, evitando-se o embate desgastante ou infrutífero e o acirramento de controvérsias prejudiciais ao desenvolvimento das boas relações econômicas.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define a coerência política como ações políticas realizadas de forma sistematizadas que se reforçam mutuamente entre departamentos e agências governamentais criando sinergias para se obter os resultados acordados¹². Ela estende-se, todavia,

¹⁰ *“se caracteriza, entre otras cosas, por el aumento de las tensiones geopolíticas y el proteccionismo, así como por la disminución del crecimiento del comercio de bienes y servicios. Tras un moderado incremento del 0,8% en 2023, el comercio mundial habría crecido un 3,1% en 2024 y llegaría al 3,4% en 2025, por lo que superaría la tasa de crecimiento de la economía mundial, aunque su expansión anual sería aún inferior al promedio observado entre 2010 y 2019 (3,7%)”*. SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel. (Coord.) América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta ¿Cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso? p. 18. **Publicación de las Naciones Unidas LC/FDS.8/3** Distribución: G Copyright © Naciones Unidas, 2025.

¹¹ 17.13 Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas.

¹² “Policy Coherence is defined by the OECD as the systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies towards achieving the agreed objectives”. NATIONAL ACTION PLANS ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS. **Policy Coherence**. Disponível em: <https://globalnaps.org/issue/policy-coherence/> Acesso: 09/08/2025.

para além do campo governamental, elaborando diretrizes para a conduta empresarial orientada para direitos humanos. Assim:

As Diretrizes da OCDE asseveram que o alinhamento entre políticas nacionais e internacionais sobre conduta empresarial responsável pode promover coerência e harmonização. Assim como os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, as Diretrizes recomendam uma mistura inteligente de medidas voluntárias e obrigatórias para a promoção da conduta empresarial responsável.

Desse modo, a coordenação e a coerência, referidas no item 17.13, da Agenda, são princípios que buscam orientar os atores e assegurar que ações distintas no âmbito governamental ou no setor privado não sejam contraditórias prejudicando outras ações que tenham por objetivo o desenvolvimento sustentável, seja no âmbito interno, ou no plano internacional. Assim, a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável insere-se como aspecto essencial para orientar as ações dos atores a alcançar os objetivos da Agenda.

Quanto o objeto de análise é a atuação dos serviços extrajudiciais, observa-se uma íntima presença deste princípio, na medida em que, conforme se aprofundará no subitem 3.4, a fiscalização da atividade é exercida pelos respectivos Poderes Judiciários de cada Estado ou Distrito Federal, por meio de seus magistrados, conforme cada Código de Organização Judicial, além do Conselho Nacional da Justiça (CNJ).

Neste sentido é sustentável afirmar que as determinações normativas emanadas do Poder Judiciário, que possuem natureza vinculadora e imediata sobre os referidos serviços, podem ser compreendidas como verdadeiras ferramentas de sistematização de um ambiente atento e protetor dos direitos humanos.

2.3.2 Princípio da responsabilidade social

Do mesmo modo, a responsabilidade social está inserida em todas as atividades da economia, independentemente de se tratar de empresas públicas, de economia mista ou privadas. Ainda que se reconheça, quanto às empresas do setor privado, seu objetivo e legitimidade do escopo de lucro, a responsabilidade social não pode ser posta de lado, uma vez que as atividades empresariais não podem se desenvolver sem levar em conta o meio ambiente em que se inserem e de que extraem as condições de sua existência.

Dentro deste universo de agentes, necessariamente vinculados ao propósito da responsabilidade social, estão incluídos os agentes públicos que executam o serviço de registro de imóveis, forte no âmbito da norma ABNT NBR 15906:2021, conforme será aprofundado no subitem 4.1.1, adiante. De fato, a gestão adequada da serventia predial enseja a adoção de medidas balizadas pelo princípio da responsabilidade social.

Assim, no contexto da responsabilidade social e econômica, Hertha Baracho afirma “que a empresa não tem por finalidade única e exclusivamente a geração de lucros para seus sócios¹³”:

Ela é uma expressão social, econômica e financeira, que gera renda capaz de influenciar a comunidade na qual se encontra inserida. Isso porque o Estado Democrático de Direito abriu espaços para a livre iniciativa de participar de maneira direta na circulação e produção de bens e serviços, objetivando um maior desenvolvimento social¹⁴.

A responsabilidade social desempenha também papel fundamental para promoção do desenvolvimento sustentável, já que seus atores também têm o dever de, na implementação das atividades econômicas, atuar para o bem-estar social por meio da preservação ambiental.

¹³ BARACHO, Hertha Urquiza. Função social e responsabilidade social à luz da constituição federal de 1988. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v.1, n. 45, p. 46- 60, jan. – abri. 2015, p. 52.

¹⁴ BARACHO, Hertha Urquiza. Função social e responsabilidade social à luz da constituição federal de 1988. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v.1, n. 45, p. 46- 60, jan. – abri. 2015, p. 52.

2.3.3 Princípio da responsabilidade econômica

O cuidado com os impactos ambientais e sociais é um dever que implica todos os agentes da sociedade. Essa responsabilidade se amplia exponencialmente conforme aumenta e se intensifica a probabilidade de impacto social e ambiental da atividade exercida, seja no campo econômico ou em outra modalidade de atividade social ou cultural que veicule potencialidade de intervenção negativa no ambiente humano.

Para Assis Faria:

[...] a responsabilidade social é o reconhecimento da responsabilidade de todos os partícipes da sociedade em preservar o ambiente e seus recursos para si e para as futuras gerações, produzindo e consumindo bens e serviços, sob o conceito de desenvolvimento sustentável¹⁵.

Na compreensão de alguns autores, a responsabilidade econômica é vista de modo inseparável da própria responsabilidade social. Indo mais além ainda, segundo o entendimento de Assis Faria, a responsabilidade econômica “trata-se do principal tipo de responsabilidade social, uma vez que traduz lucro e é a maior razão pela qual as empresas existem”¹⁶.

Conforme será analisado no item 3, a modalidade de transferência do exercício da atividade de registro imobiliário para o particular (por delegação), sendo que esses agentes (que exercem função pública) não são remunerados diretamente pelo Estado, mas sim pelos usuários dos serviços prestados, mediante o pagamento de emolumentos e custas, fixados por cada Estado da Federação; e considerando que a gestão da serventia se dá de maneira privada; não é equívoco afirmar, conforme se aprofundará em momento oportuno neste estudo, que o titular afere lucro como resultado da prestação do serviço público. Neste condão, pode ser, categoricamente, incluído dentre os agentes alcançados pelo compromisso de observar o princípio da responsabilidade social e, via de consequência, do desenvolvimento sustentável.

¹⁵ FARIA, Frederico de Assis. **O título de representação do crédito de carbono e sua representação jurídica**. São Paulo: Dialética Editora, 2024, p. 27.

¹⁶ FARIA, Frederico de Assis. **O título de representação do crédito de carbono e sua representação jurídica**. São Paulo: Dialética Editora, 2024, p. 28.

Assim, o compromisso dos atores sociais, no campo estrito das atividades econômicas, é inseparável dos compromissos com o desenvolvimento sustentável, pois cumprem um papel fundamental para harmonia e bem-estar social pela própria responsabilidade inerente à sua atividade. Aliás essa responsabilidade é devida em respeito à própria ordem social e legal em que a atividade econômica se insere.

Nesse contexto, todas as relações sociais e econômicas em que se vislumbram relações de consumo e produção, de relação de trabalho e de serviço, de circulação de bens e fornecimento de produtos ou serviços – assim como o exercício do serviço público de registro imobiliário – devem ser regidas sob as bases dos princípios de respeito ao desenvolvimento sustentável que vincula a conduta de seus atores ao compromisso com os direitos fundamentais a uma existência humana digna.

2.3.4 Princípio da responsabilidade legal

Na conjuntura das responsabilidades social e econômica importante destacar a responsabilidade legal. Ela diz respeito à sujeição das organizações públicas e privadas ao ordenamento jurídico do país e de regras internacionais que vinculem tais organizações. Nesse aspecto, segundo Faria, no âmbito das empresas, estas “devem atender às exigências legais impostas pelos municípios, pelos poderes legislativos estaduais e pelas agências federais de regulamentação para atingir as metas econômicas”¹⁷.

A responsabilidade legal implica comportamento responsável de corporações e empresas na medida que leis de ordem pública vinculam seus papéis inclusive nas relações de autonomia privada, como se dá nas relações de consumo, em que a lei “estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social”, como se lê no texto do Código de Defesa do Consumidor¹⁸.

¹⁷ FARIA, Frederico de Assis. **O título de representação do crédito de carbono e sua representação jurídica**. São Paulo: Dialética Editora, 2024, p. 28.

¹⁸ CDC, Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

A proteção do Estado por meio dessas normas, em que se veem o dirigismo estatal nas relações privadas, é na verdade uma proteção social, mesmo diante de casos em que o consumidor compra individualmente determinado produto, e que a garantia constitucional diga respeito ao consumidor de modo individual e determinado¹⁹.

Na verdade, essa proteção insere-se no contexto amplo da atividade econômica diluída na sociedade. Daí que diante dos dilemas entre autonomia privada e normas de dirigismo contratual não se deve descuidar de que, no que se refere ao desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social aparece diluída na esfera do mercado, devendo-se garantir ao cidadão e à coletividade “a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos²⁰”.

Considerando as premissas a respeito da atividade dos serviços extrajudiciais que serão aprofundadas oportunamente no item 3, mais especificamente no subitem que trata do seu regime jurídico, restará evidenciada a relevante presença deste princípio, tão logo compreendido o alcance das determinações normativas provenientes do Poder Judiciário, que são vinculadoras.

2.3.5 Princípio da hipossuficiência

A hipossuficiência deve ser reconhecida não apenas ao cidadão em relação a empresas, sejam públicas ou privadas, nas relações de consumo, por ser a parte mais fraca, mas, ainda, em situação de vulnerabilidade em relação ao indivíduo frente ao Estado. Daí a necessidade da inserção no ordenamento jurídico de normas constitucionais limitadoras do poder estatal e existência de normas de ordem pública como garantia de proteção às vulnerabilidades dos indivíduos e da sociedade.

Conforme se aprofundará no subitem 3.4, a atividade registral consiste na prestação de serviços públicos, colocados à disposição de toda a coletividade indiscriminadamente, organizados conforme uma técnica de escrituração específica,

¹⁹ CF, XXXII – “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

²⁰ CDC. Art. 6º “São direitos básicos do consumidor: VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”.

de maneira a dar publicidade e autenticidade, atribuindo eficácia e garantindo segurança a determinados atos jurídicos. Há nela uma faceta pública regrada pelo direito público, pois trata-se de função estatal, qual seja, a titularidade do Estado quanto à fé pública. Ou seja, considerando tais premissas – que mais adiante serão aprofundadas – é possível aqui afirmar que o formato da delegação dos serviços de registros de imóveis são intimamente norteados pelo princípio da hipossuficiência.

Além da proteção legal que reconhece a hipossuficiência do cidadão no mercado de consumo, pelo microssistema legal inserido no respectivo Código consumerista, em decorrência do comando constitucional, inserto no artigo 5, XXXII, o ordenamento jurídico assentou como base, por meio de princípios legais, o reconhecimento da vulnerabilidade do cidadão diante do estado e “a boa-fé do particular perante o poder público”.

2.4 Nações Unidas e os direitos humanos

Considerando a necessidade do estabelecimento do marco teórico da Agenda 2030 no presente estudo, mostra-se pertinente a apresentação de um recorte histórico da interrelação entre os direitos humanos e as Nações Unidas. A compreensão dos avanços alcançados e o *status quo* servirá como uma das premissas a sustentar que a abordagem do tema se mostra inovadora e inédita.

O anseio por uma organização política internacional capaz de congrega as nações com objetivo de assegurar o respeito pelos direitos humanos e a autodeterminação dos povos se refletiu na criação da ONU, em 1945, na cidade de São Francisco, sob a vontade redobrada de se estabelecer uma nova ordem capaz de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, como diz o preâmbulo da Carta, e de “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres” além de

estabelecer condições para “a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados”²¹.

Na definição de Pierre-Marie Dupuy, referido por Rezek, a “Carta de São Francisco fez dos direitos humanos um dos axiomas da nova organização, conferindo-lhes idealmente uma estatura constitucional no ordenamento das gentes”²².

Entre seus princípios está a resolução pacífica das controvérsias e a deliberação coletiva com o fim de “uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (art. 3º).

Destaca-se que o sistema inaugurado com a Carta se diferencia pelo escopo de proteção não apenas dos tratados internacionais de interesse dos estados-membros, mas também da criação de mecanismos, como os Pactos que decorreram dela, que vinculassem os estados-membros à proteção dos direitos humanos estatuídos nas declarações da Organização no plano interno, devendo, portanto, “cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta” (art. 2º).

Segundo Cançado Trindade, depois das trágicas contradições do século passado, “gradualmente se transformou a função do Direito Internacional, como instrumento jurídico já não só de regulação como sobretudo de libertação”²³. Com dramática mudança do Direito internacional, depois da segunda Guerra, “não só uma

²¹ CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Preâmbulo “NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf> Acesso: 23/06/2025.

²² REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 223.

²³ TRINDADE, Cançado A. Augusto. **As manifestações da humanização do Direito Internacional**, p. 159 e 160. Belo Horizonte: Edit. Del Rey, 2006. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista31/revista31%20%20ANTONIO%20AUGUSTO%20CAN%C3%87ADO%20TRINDADE%20-%20As%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20da%20humaniza%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20internacional.pdf> Acesso: 23/06/2025.

lei de cooperação entre os estados se desenvolveu lado a lado, como também um *law of co-existence*”, um direito de coexistência.²⁴

Como conteúdo sistemático, o Direito Internacional Público tem por função disciplinar a atuação coordenada entre Estados, por meio de negociações e concessões recíprocas que visam aos objetivos dos próprios Estados pactuantes, como ocorria, peculiarmente, no regime da Sociedade das Nações, que fora “um clube de Estados”²⁵. De modo contrário constitui-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos, cujo objetivo, segundo Flávia Piovesan, é “garantir o exercício dos direitos da pessoa humana”²⁶.

Diferentemente das relações entre Estados fundadas no consentimento²⁷, sob o princípio geral *pacta sunt servanda*²⁸, os direitos humanos se fundam no reconhecimento dos valores da pessoa humana em si mesma; portanto, um postulado ético ou axiológico fundamental a assegurar o bem-estar da vida humana. Nesse sentido, como entende Fabio Konder Comparato:

A compreensão da realidade axiológica transformou, como não poderia deixar de ser, toda a teoria jurídica. Os direitos humanos foram identificados com os valores mais importantes da convivência humana, aqueles sem os quais as sociedades acabam perecendo, fatalmente, por um processo irreversível de degradação²⁹.

O sistema protetivo engendrado na Carta deu origem à Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, proclamada pela Assembleia Geral, organismo deliberativo composto por todos os membros das Nações Unidas³⁰. A Declaração parte do compromisso assumido pelos países-membros de “respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção

²⁴ “*Not only did a law of cooperation between states develop side by side a law of co-existence*”. FONS COOMANS. **Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights the Framework of International Organization**, p. 361. Disponível em: https://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_14_coomans_11.pdfAcesso: 26/06/2025.

²⁵ COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 226.

²⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 15.

²⁷ “[...] é compreensível que os Estados não se subordinam senão ao direito que livremente reconheceram ou construíram”. REZEK, J. F. **Direito Internacional Público**. 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. 3.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 38

³⁰ ARTIGO 9 - 1. A Assembleia Geral será constituída por todos os Membros das Nações Unidas.

de raça, sexo, língua ou religião”, além de favorecer “a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional”.

Esse reconhecimento da universalidade dos direitos humanos, proclamada pela Assembleia das Nações Unidas, composta por todos os países-membros, dá à Declaração Universal dos Direitos Humanos um fundamental aspecto de internacionalização ausente na Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cuja proclamação deveu-se unicamente à Assembleia Nacional francesa. Se, ali, o conteúdo material dos direitos proclamados, reconhecidos então como naturais, é, como tal, inerente ao Homem, isto é, pertencente à humanidade, formalmente não houve a contribuição ou participação de povos ou nações distintas, permanecendo dentro de seus contornos, tornando-se dependente de outros fatores históricos e políticos para se difundir.

A Declaração Universal, de 1948, manifesta um diálogo com a luta histórica de povos diversos, em diferentes períodos, no combate à opressão e outras injustiças. Na síntese de Comparato, ela representa “a culminância de um processo ético” que se iniciou “com a Declaração de independência dos Estados Unidos e a declaração dos Direitos do homem e do cidadão, da Revolução Francesa”³¹. Segundo ele, A Declaração da ONU:

[...] levou ao conhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, isto é, como fonte de todos os valores, independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, como se diz em seu artigo II. E esse reconhecimento universal da igualdade humana só foi possível quando, ao término da mais desumanizadora guerra de toda a História, percebeu-se que a ideia de superioridade de uma raça, de uma classe social, de uma cultura ou de uma religião, sobre todas as outras, põe em risco a própria sobrevivência da humanidade³².

A Declaração Universal, posto que fora um documento fundamental para o reconhecimento da igualdade de direitos inerentes à pessoa humana e para universalização dos direitos humanos, em todos os seus aspectos, formalmente

³¹ COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 240.

³² COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 240.

conservou seu *status* declaratório; ainda que consignasse o dever de “promover a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais” pelos Estados-membros (art. 55) não houve a chamada *national accountability*³³, necessitando da criação de meios de implementação e controle.

Esse objetivo de se fazer juridicamente vinculante os direitos proclamados na Declaração foi realizado, em 1966, por meio de dois tratados que incorporaram seus objetivos, consubstanciados no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Somados à Declaração Universal, os três documentos formam a *Carta Internacional dos Direitos Humanos*³⁴.

Quanto aos Pactos, para Piovesan:

[...] a conjunção desses dois instrumentos internacionais simbolizou a mais significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos, apresentando central importância para o sistema de proteção em sua globalidade³⁵.

A partir desses fundamentos, outros instrumentos de caráter vinculativo vieram fortalecer o sistema de proteção dos direitos humanos. Entre eles destacam-se a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989 e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006.

Dentro deste contexto emerge o reconhecimento, no plano internacional, do meio ambiente como um direito humano. Em decisão mais recente, de 26 de julho 2022, a Assembleia Geral da ONU reconheceu o direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano, nos seguintes termos:

³³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 161.

³⁴ TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Seis Últimas Décadas (1948-2008) pp. 20, 21. In: GIOVANNETTI, Andrea (org.). **60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 200, p. 20-21.

³⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 162.

1. Reconhece o direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano; 2. Observa que o direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável está inter-relacionado com outros direitos e com o direito internacional existente; 3. Afirma que a promoção do direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável requer a plena implementação de acordos ambientais multilaterais, em conformidade com os princípios do direito ambiental internacional³⁶ (tradução nossa).

A caracterização do meio ambiente saudável como direito humano fundamental tem sido reconhecida também no campo doutrinário. Nesse sentido, vem bem a propósito a interpretação de José Afonso da Silva, apontando para essa direção:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana³⁷.

A nova Declaração da Assembleia Geral da ONU traz o mesmo espírito que se percebe em um outro documento fundamental para implementação no plano prático dos direitos humanos.

Trata-se da Agenda 2030 que reconhece a indispensabilidade de um meio ambiente saudável como condição fundamental à boa qualidade de vida e ao bem-estar comum a todas as pessoas e compreende que os avanços da qualidade de vida e bem-estar dos seres humanos devem se dar por meio do desenvolvimento sustentável, entendendo o meio ambiente saudável como um direito humano.

³⁶ “1. Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano; 2. Observa que el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible está relacionado con otros derechos y el derecho internacional vigente; 3. Afirma que la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible requiere la plena aplicación de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente con arreglo a los principios del derecho ambiental internacional.” *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. UNITED NATIONS. **Digital Library**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en&v=pdf> Acesso: 28/06/2025.

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 142.

No mesmo sentido ia também o teor da anterior decisão da Resolução do Conselho de Direitos Humanos, tomada em outubro 2021, que reconheceu como direito humano “um ambiente limpo, saudável e sustentável”³⁸.

Às portas do octogésimo aniversário da Declaração, seus alcances devem ser reconhecidos na medida em que substancial avanço se concretizou em marco do reconhecimento e da criação de mecanismos de proteção dos direitos humanos.

Por outro lado, há que se verificar o alcance fático de tais conquistas diante das necessidades humanas relativas a direitos individuais e sociais ainda desprotegidos. Nesse sentido, a capacidade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos apresenta fragilidade.

Essa dualidade entre avanços no sistema de proteção dos direitos humanos e a necessidade de adequação aos compromissos assumidos, começando por autoridades públicas, mostra a luta contra a corrente que se depreende no balanço que faz Bobbio, para quem “não pode passar para o segundo plano a crescente atenção que em todas as partes do mundo se dá aos direitos humanos do homem” e ao mesmo tempo, afirma o filósofo, a “contínua e dolorosa multiplicação das violações desses direitos”³⁹.

Nesse sentido, mostra-se evidente a necessidade de atenção aos desrespeitos aos direitos humanos nos conflitos bélicos recentes, como ocorreu no contexto da chamada “Primavera Árabe”, iniciada em 2010 como protesto contra o autoritarismo, corrupção, falta de liberdades e más condições socioeconômicas, período em que surgiram grupos paramilitares como o Estado Islâmico⁴⁰, conhecido por seus métodos de semear o terror e usá-lo como propaganda política e militar, além de causarem

³⁸ NACIONES UNIDAS. **Informe del Consejo de Derechos Humanos**. 48/13. *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible* El Consejo de Derechos Humanos, “1. Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos;” p. 3 e 4. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/76/53/Add.1> Acesso: 27/05/2025.

³⁹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 201.

⁴⁰ “Entre 2014 e 2016, o EI ganhou destaque na imprensa internacional por sua campanha para estabelecer o chamado califado islâmico no Iraque e na Síria. O grupo recrutou homens e mulheres de mais de 80 países e cometeu atrocidades contra minorias, incluindo curdos, shabaks, cristãos e yazidis nos territórios do Iraque e da Síria que ficaram sob seu controle”. SARAC, Busra Nisa. Por que o Estado Islâmico ainda continua sendo uma ameaça 5 anos após ter sido derrotado. **BBC News Brasil**. Publicado em: 4/09/2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn8lkg74r79o> Acesso: 26/06/2025.

deliberadamente a “destruição daquelas heranças culturais de civilizações que foram o berço de parte da cultura humana”⁴¹.

No plano interno, a Constituição de 1988 trouxe um rol amplo de direitos fundamentais, tanto em capítulo específico, do artigo 5º, como outros dispersos em sua redação. Esses direitos são qualificados pelo próprio texto constitucional como cláusulas pétreas, cujo efeito é a impossibilidade de remoção ou redução de seu conteúdo, seja por lei, seja por emenda a seu texto⁴².

2.5 Agenda 2030, das Nações Unidas

Neste momento do estudo, impende uma análise de maneira mais ampla do teor da Agenda 2030. No momento oportuno, serão pinçados, do seu imenso conteúdo, os temas que apresentam pertinência para as abordagens e conclusões, com o devido aprofundamento.

A promoção e a proteção dos Direitos Humanos, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da Democracia e do respeito pelos Direitos Humanos no mundo inteiro.

A Agenda 2030, documento das Nações Unidas-ONU, elaborado por ocasião do septuagésimo aniversário da Organização, em 2015, em Nova York, consiste em um plano de ação global contendo 17 objetivos e 169 metas com os quais se propõe a erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável, bem como pacificar os conflitos à época existentes, e ainda hoje persistentes, em vários países, regiões e continentes do mundo. O documento reúne 193 países signatários, entre os quais o Brasil.

⁴¹ ALVES, Elói. **O Olhar de lanceta**: ensaios críticos sobre literatura e sociedade. São Paulo: APMC, 2015, p. 25.

⁴² CF, art. 60 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

sustentabilidade ambiental”, erigiu-se como elemento-base da nova Agenda, revestindo-se de caráter elementar na busca de melhoria das condições de vida humana de forma globalizada e como elemento de intersecção para consecução de todas as suas metas.

A busca por um mundo mais seguro, mais próspero e mais justo, objetivos-alvo da Declaração do Milênio, transmuta-se na compreensão, na Carta de 2030, de que isso somente seria alcançado por meio de um desenvolvimento sustentável, compreendendo-se nele a tríade sociedade/economia/meio ambiente. Elevar os níveis de condições de vida implica, assim, levar em conta a melhoria das condições econômicas dentro de um modelo de desenvolvimento que preserve as condições para uma vida saudável, gerando bem-estar efetivo, global e duradouro.

A expressão (DS), *Sustainable Development*, surge, segundo Souza e Gameiro, pela primeira vez no relatório Brundtland⁴⁵ (1987), “sugerindo que um sistema socioeconômico é sustentável quando este consegue satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a biodiversidade”⁴⁶.

Segundo o relatório de Brundtland, a satisfação das necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento⁴⁷. Segundo ele:

nN1Yil6ljlwMC4xMDAuMTk5LjEzMiIsImRhdGEiOmsidHlwZSI6Imlzc3VIZCIslNjZi6ljlwMjUwNTI1VDlyMzMwN1otcjE3YmM2OWRmNzdjdGRscWhDMVNBT2FkenMwMDAwMDAwZTdnMDAwMDAwMDAwMDA1cHViliwiYil6ljhyREpNSnhadS1jOC14TkFwcmpyS0ZTTFgtQm8xVzFHVXExUWdob2ZmQ1UiLCJoljaia nY0Y3oxQmw4cGFMLU1rZWQ4Rk1BYk1LaXJIUjRSOWxSVzIIZUg1RXBfayJ9fQ.CVS04joWG63GbEQWx0CGebblCItVQkfag4k7JzliBQeOPBs20a-SKSsIgsK461tSyuOhzfpreOsvYVVeLjJTgT6HA0Goud-S1NScjRCx0zjAwrvx0PcRw5LGin_C4D1o6lVbC8yf-tQGkmscHmCO1WyZZsjU_LQzvHwowz9xHI93fsjTUJ5Vo8eqF6YliQnexl3Aqd9epjad7hqvLttmxHCFH ODadKgUw_UlwgXnnzdCY_IrqXwT3KCoQlk3ypEtykolH6nZwkTHICpTskD5LIgJIQ1gg25D9xVWlfSk M9ynQA7IzYqHVEzQ-t1fx5DL_SbiNKwbWumBoM0OIKOA.WF3obl2lDtqgvMFRqVdYkD5s Acesso: 25/05/2025.

⁴⁵ BRUNDTLAND, Gro Harlem. Diplomata, médica e política da Noruega, então líder do Partido Trabalhista Norueguês, foi Presidente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que elaborou o relatório, e dedicou-se ao tema do Desenvolvimento Sustentável. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> Acesso: 27/05/2025.

⁴⁶ BRUNDTLAND, Gro Harlem. Diplomata, médica e política da Noruega, então líder do Partido Trabalhista Norueguês, foi Presidente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que elaborou o relatório, e dedicou-se ao tema do Desenvolvimento Sustentável. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> Acesso: 27/05/2025.

⁴⁷ “The satisfaction of human needs and aspirations in the major objective of development.”, *Ibidem*, p. 41.

A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável para garantir que este atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável implica limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas⁴⁸ (tradução nossa).

A questão que reúne desenvolvimento econômico e a necessidade de preservação do meio ambiente, no entanto, era uma preocupação importante da sociedade internacional discutida já no início da segunda metade do século XX, tornando-se, em 1972, tema da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, capital da Suécia, a primeira conferência global a se debruçar sobre o tema.

As ações estipuladas pela Agenda são meios para se alcançar o bem-estar das pessoas e “garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável”⁴⁹ e, em vista disso, propõe ações cujo escopo é o cuidado com o planeta, como sede da existência humana, numa perspectiva que se volta tanto para as gerações presentes como para as vindouras, buscando-se:

[...] proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras”⁵⁰.

⁴⁸ Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits - not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. *Ibidem*, p. 16.

⁴⁹ Preâmbulo: “Pessoas Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável”.

⁵⁰ Preâmbulo: “Planeta Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras”.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram pensados para uma atuação integrada, de modo que a sustentabilidade do desenvolvimento econômico se dê ao mesmo tempo em que o bem-estar das pessoas seja garantido pelas ações humanas, atuando em parceria, com a preservação do planeta, proporcionando dignidade à pessoa humana, sua prosperidade e o alcance da paz, formando-se os cinco “Ps” da Agenda.

A Agenda 2030 estabelece como base para desenvolvimento econômico sustentável, de modo interligado, todos os 17 ODS⁵¹, que implicam a eliminação da pobreza (1), da fome (2), vida saudável para todos (3), educação inclusiva e de qualidade (4), a igualdade de gênero (5), gestão da água e saneamento para todos, da energia a preço acessível (6, 7), emprego pleno (8), industrialização inclusiva (9), redução das desigualdade dentro e entre os países (10), cidades e assentamentos humanos inclusivos (11), produção e consumo sustentáveis (12), combate às mudanças climáticas (13), conservação dos oceanos e uso sustentável e de seus recursos (14), proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres (15), promover sociedades pacíficas e inclusivas e acesso à justiça para todos (16) e (17) fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

⁵¹ ODS 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. ODS 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. ODS 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. ODS 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. ODS 5 - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. ODS 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. ODS 7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. ODS 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. ODS 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. ODS 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. ODS 13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. ODS 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. ODS 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, ... e deter a perda de biodiversidade. ODS 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. ODS 17 - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda, na verdade, é uma luta contra a corrente, em um momento histórico em que há ao mesmo tempo o surgimento de tecnologias digitais revolucionárias, como as tecnologias que impulsionam a sociedade da informação, além da ampla disseminação da Inteligência Artificial nas relações de consumo e comunicação interpessoal e, a seu lado, o alargamento das distâncias entre os que vivem com muito e os que vivem com pouco, como disse Fábio Comparato:

Os homens nunca se viram, tal como hoje, aproximados uns dos outros pelos instrumentos de informação e comunicação. Mas por trás disso, aprofunda-se uma formidável desigualdade entre os que podem e os que não podem utilizar-se das maravilhas do engenho humano. Na verdade, a dissociação da humanidade entre a minoria abastada e maioria carente acelerou-se consideravelmente após os “30 anos gloriosos”. Em 1960, a quinta parte mais rica da população mundial dispunha de uma renda média 30 vezes superior à dos 20% mais pobres. Em 1997, essa proporção havia mais do que dobrado: 74 a 1. Na primeira década do século XXI, ela passou a ser 80 para 1⁵².

Mesmo antes da aceleração das distâncias que alargam os polos entre riqueza e pobreza extrema no período anotado acima, já nas primeiras décadas do século XX, Arthur Cecil Pigou, observava, então, a má distribuição de recursos produtivos, havendo muito para uma classe e “muito poucos para satisfazer as necessidades dos outros”⁵³.

Outro fator que parece decisivo e se remete ao período destacado por Pigou é o da contaminação química da natureza relatada de forma lúcida e clara pela autora Rachel Carson, em seu livro “Primavera Silenciosa”, tido como a obra pioneira como alerta ambiental⁵⁴. Para Carson, há uma guerra do homem contra a natureza, e nela, a “partir de meados de 1940 mais de 200 substâncias químicas, de ordem básica, foram criadas para uso na matança de insetos” e outras espécies vivas⁵⁵.

⁵² COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 545.

⁵³ PIGOU, A. C. **Teoría y realidad económica**. Tradução Samuel Vasconcelos. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1935, p. 37.

⁵⁴ OTERO, Estevam Vanale. **Desenvolvimento urbano sustentável: produção e qualificação do ambiente construído no Brasil**. FAU-USP, São Paulo, 2023, p. 18. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1251> Acesso: 29/05/2025.

⁵⁵ CARSON, Rachel L. **Primavera silenciosa**. 2ª edição. São Paulo: Edições Melhoramentos. Publicação Original: Silent Spring. 1962, p. 17.

Os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, ou ODS, são definidos, no preâmbulo do Documento que estabelece a Agenda, como um meio de concretização dos direitos humanos de todas as pessoas: “Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental”.

Para além do reconhecimento do desenvolvimento sustentável como via a ser percorrida para se concretizar os direitos humanos, tem-se atualmente reconhecido a ele uma natureza de direito humano, isto é, um direito essencialmente humano, essencial para uma vida digna. A declaração de Estocolmo reconhece que a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é “uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos”⁵⁶. De igual modo, o Princípio 2, da Declaração, entende ser o “meio ambiente de qualidade” um direito fundamental, colocando-o em um patamar idêntico em que estão os direitos de igualdade e à vida⁵⁷.

A nova Declaração da Assembleia Geral da ONU, vai, portanto, na mesma direção da redação da Agenda 2030, reconhecendo a indispensabilidade de um meio ambiente saudável como condição fundamental à boa qualidade de vida e ao bem-estar comum a todas as pessoas. Na mesma direção afigurava-se também o teor da anterior decisão da Resolução do Conselho de Direitos Humanos, tomada em outubro 2021, que reconheceu como direito humano “um meio ambiente limpo, saudável e sustentável”⁵⁸.

⁵⁶ CETESB. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf> Acesso: 27/05/2025.

⁵⁷ *Idem*, “Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.

⁵⁸ NACIONES UNIDAS. **Informe del Consejo de Derechos Humanos**. 48/13, “Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos”. Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/76/53/Add.1> Acesso em: 27/05/2025, p. 3 e 4.

O desenvolvimento sustentável figurava, com outra moldagem, entre os oito objetivos da Declaração do Milênio, aprovada em setembro de 2000, cujos compromissos inconclusos se somaram aos ODS, como “Erradicar a pobreza extrema e a fome”, que abria o rol da Declaração de 2000, as metas 7 e 8, respectivamente, “Garantir a sustentabilidade ambiental” e “Estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento”, separadas então e entendidas agora como indivisível e que implicam o próprio conceito de desenvolvimento sustentável, analisado abaixo.

A reinserção de compromissos da Declaração de 2000 na Agenda 2030 reforça o papel histórico da tomada de consciência quanto aos direitos humanos e da necessidade de esforços coordenados para implementá-los e ao mesmo tempo das mudanças sociais, políticas e econômicas que colocam em evidência aspectos outrora ignorados ou que a marcha histórica da consciência política e jurídica da humanidade, nem sempre em ritmo igual, põe em relevo.

2.6 Agentes envolvidos

Considerando os pontos que foram abordados nesta primeira seção do estudo, partindo da compreensão do desenvolvimento sustentável como direito humano, dos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, e da participação da ONU neste processo, a compreensão de quem são os atores envolvidos permitirá a futura análise de como é a participação dos serviços de registro de imóveis neste processo.

Os agentes obrigados referem-se a indivíduos, organizações e instituições que têm responsabilidades e são convocados à ação em prol da sustentabilidade.

As esferas governamentais desempenham um papel crucial na formulação de políticas públicas que promovam práticas sustentáveis. A criação de legislações que incentivem a conservação ambiental, a gestão adequada dos recursos naturais e a promoção de tecnologias limpas são algumas das atribuições do governo.

Empresas e indústrias também são agentes obrigados, pois têm a responsabilidade de adotar práticas empresariais que minimizem impactos negativos ao meio ambiente. Isso inclui a implementação da responsabilidade social corporativa (RSC) e a adoção de modelos de negócios circulares.

Organizações não governamentais, movimentos sociais e cidadãos individuais têm um papel vital na promoção da conscientização e na mobilização para ações sustentáveis. A pressão da sociedade civil pode influenciar políticas públicas e práticas empresariais, promovendo uma cultura de sustentabilidade.

Para que os Objetivos da Agenda sejam alcançados, projetou-se a coordenação de uma série de mecanismos de ordem política e econômica que conclamam esforços de atores de diversos setores tanto de áreas públicas como privadas, no plano interno e externo, que envolvem, entre outros, seguimentos de finança, tecnologia, serviços, indústria e comércio, por meio de parcerias multissetoriais e “parcerias públicas, público-privadas, privadas, e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias”⁵⁹.

A implementação de parcerias, que devem se dar em plano global, regional e interno a cada país, tem por objetivo o compartilhamento de “conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros”⁶⁰ tendentes a fomentar o apoio à realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, priorizando-se, todavia, os países em fase de desenvolvimento.

Os esforços para concretização reúnem atores de setores-chave para converter o potencial de desenvolvimento em realidade, passando por todos os pontos demarcados pelos ODS. Os atores se deslocam por diversas atividades sensíveis da área econômica, política e social, partindo tanto de agentes públicos e privados e atores da sociedade civil. Segundo Perez-Pineda⁶¹, esta nova visão está:

⁵⁹ ODS - 17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

⁶⁰ ODS - 17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento.

⁶¹ “*permeando las distintas agendas con las que se ha vinculado, como la de los derechos humanos, de la eficacia de la ayuda o de la financiación para el desarrollo, sino que también ha transcendido a los distintos ámbitos de la cooperación internacional*”. PEREZ-PINEDA, Jorge Antonio. Setor privado y Agenda 2030. **Foro Internacional (FI)**, LXIII, 2023, núm. 2, cuad. 252, p. 387

[...] permeando as diferentes agendas com as quais esteve ligado, como os direitos humanos, a eficácia da ajuda ou o financiamento do desenvolvimento, mas também transcendeu as diferentes áreas da cooperação internacional.

Os esforços não podem ser dependentes apenas dos setores públicos, ainda que estes exerçam papel fundamental muitas vezes de desobstrução e desburocratização dos setores econômicos e de atividades voltadas área ações da sociedade civil e não apenas de promoção de atividades inerentes aos serviços públicos.

A participação do Estado nesse processo fora analisada por Dominiquini e Benacchio:

Diante de tais desequilíbrios, da mitigação dos Direitos Fundamentais/Sociais, o papel do Estado deve ser no sentido de alguma coordenação do processo econômico e intervenção na liberdade de iniciativa que não se restringe somente em “fazer regras”, mas também em implementar a funcionalização dessas regras não só para a preservação do mercado (imprescindível para a realização do desenvolvimento humano), mas também para o interesse de todos os seres humanos⁶².

Os setores privados devem ser elencados como parceiros-chave uma vez que sua participação é fundamental para que as atividades econômicas e sociais se enquadrem dentro de um modelo de desenvolvimento sustentável. Na visão de Pineda, o setor privado tem papel destacado para que os objetivos da Agenda sejam bem-sucedidos:

O setor privado desempenha um papel crucial na implementação da Agenda 2030, atuando como um dos principais impulsionadores do desenvolvimento sustentável. Sua participação é essencial para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois pode contribuir para a criação de empregos, a inovação, o fornecimento de bens e serviços e a mobilização de recursos financeiros⁶³ (tradução nossa).

⁶² DOMINQUINI, Eliete Doretto; BENACCHIO, Marcelo. Ordenação da economia para a proteção dos direitos humanos: função estatal e comando constitucional. **Prisma Jurídico**, v. 15, n. 1, p. 27-49, 2016

⁶³ “*El sector privado juega un papel crucial en la implementación de la Agenda 2030, actuando como un motor clave para el desarrollo sostenible. Su participación es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que puede contribuir a la creación de empleo, la innovación, la provisión de bienes y servicios, y la movilización de recursos financieros*”. *Ibidem*, p. 388.

A reunião dos esforços das instituições públicas conjuntamente com as atividades do setor privado pode, como afirma Pineda, contribuir para o surgimento de novas oportunidades de empregos, para inovação tecnológica e para produção de bens e serviços e mobilizar recursos financeiros, realização que deve objetivar não o crescimento econômico em si mesmo, mas ser realizado dentro do modelo indicado por seus objetivos, promovendo um modelo de crescimento econômico que respeite os direitos individuais e garanta o bem-estar efetivo das pessoas.

Na busca dos meios de implementação de seus objetivos, segundo a CEPAL⁶⁴, a Agenda representa “consenso multilateral entre *gobiernos y actores* diversos”⁶⁵. Esse consenso deve contemplar o desenvolvimento interno e as políticas de desenvolvimento nacional, com criação de empregos em condições humanas, e a expansão do comércio internacional juntamente com a prevenção de conflitos. Desse modo, ter-se-á o respeito aos compromissos que reconhecem “paz, prosperidade partilhada, planeta e alianças como principais factores de governação partilhados e universais” cujo objetivo principal é a formação de uma sociedade igualitária.

Em relação aos países em desenvolvimento, notadamente a situação de desigualdade é flagrante, tratando-se, sobretudo, da comparação entre estes e os países que alcançaram elevado grau de desenvolvimento econômico, tecnológico e científico. Ademais, há também o real problema da desigualdade regional, além das disparidades entre continentes e as desigualdades internas no caso dos países menos desenvolvidos.

Apesar da crescente conscientização sobre a importância do desenvolvimento sustentável, ainda existem desafios significativos. A falta de integração entre as políticas setoriais, a resistência de alguns setores econômicos e a escassez de recursos financeiros são barreiras que precisam ser superadas.

⁶⁴ La Comisión Económica para América Latina. Establecida em 1948, “*La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social*”. CEPAL. **Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca> Acesso: 10/08/2025.

⁶⁵ CEPAL. **Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acerca> Acesso: 10/08/2025.

A promoção do desenvolvimento sustentável é uma tarefa coletiva que requer a colaboração harmoniosa entre diversos agentes obrigados. Cada grupo, desde o governo até os cidadãos, tem um papel único e essencial a desempenhar.

Para que o desenvolvimento sustentável se torne uma realidade, é imprescindível que esses agentes se unam em torno de objetivos comuns e trabalhem juntos para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que surgem nesse campo. Somente assim será possível garantir um futuro mais sustentável e equitativo para todas as gerações que virão.

No âmbito do serviço de registro de imóveis – o que será devidamente explorado mais adiante no presente estudo – a incorporação de práticas sustentáveis torna-se essencial para garantir que as atividades imobiliárias respeitem os direitos sociais, ambientais e econômicos das comunidades.

A atuação do registro de imóveis, dentro de suas atribuições legais e normativas, quando realizada buscando o escopo do desenvolvimento sustentável, não apenas assegura a segurança jurídica aos direitos reais imobiliários, mas também contribui para a proteção do meio ambiente, para o desenvolvimento social e para o crescimento sustentável.

No item 4 do presente estudo será feita uma abordagem inédita sobre como os referidos serviços públicos podem atuar como agentes de promoção do crescimento sustentável e, indiretamente, como efetivos promotores de direitos humanos.

A promoção de políticas integradas e a conscientização sobre a importância do desenvolvimento sustentável no setor imobiliário são passos essenciais para construir um futuro onde o desenvolvimento econômico caminhe lado a lado com a justiça social e a preservação ambiental. Portanto, a colaboração mútua e o comprometimento com práticas sustentáveis devem ser a meta comum de todos os agentes envolvidos.

3 O SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

Dentre os marcos teóricos balizados até o momento no presente estudo, iremos tomar como ponto de partida, no presente item, aquele apresentado na subseção 2.6, que cuidou de explicar quem são os agentes envolvidos no processo, partindo desde os indivíduos, passando pelas organizações e instituições até chegar no Poder Público. Todos tendo responsabilidades em prol da sustentabilidade.

Esta seção do trabalho cuidará de explicar, de maneira aprofundada, a sistemática legal e normativa que permeia a atividade de registro de imóveis no Brasil.

O conteúdo se mostra relevante pois, exatamente por se tratar de atividade que, mesmo guardando algumas semelhanças com outros do Direito Administrativo, ostenta um regime jurídico exclusivo.

Da análise desse regime jurídico próprio se extraíra um novo marco teórico para o presente estudo, deste despontando os passos do ineditismo da pesquisa, na medida em que não foram encontrados outros textos que abordaram como a estrutura dos serviços de registros de imóveis podem efetivamente contribuir para um desenvolvimento sustentável, alinhando-se aos objetivos da Agenda 2030, estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao alinharem-se com a Agenda 2030, esses registros não só promovem a inclusão e o desenvolvimento sustentável, mas também asseguram as informações pertinentes aos direitos de propriedade, essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

3.1 Características gerais

A atividade registral imobiliária pode ser compreendida como serviço público à disposição da sociedade, dotada de uma forma própria de organização técnica e controle administrativo, cuja finalidade é dar publicidade, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos, além de garantir a segurança jurídica.

O referido serviço representa atividade inerente aos Poderes do Estado, que intervirá nos atos e negócios realizados entre particulares. Conforme se verá mais adiante com a merecida profundidade, tal atividade constitui verdadeiro serviço público, prestado por meio de atos complexos dotados de fé pública.

Com a regulamentação introduzida pela Constituição Federal de 1988, operaram-se duas grandes modificações na disciplina dos serviços de registro imobiliário.

A primeira, na forma da prestação do serviço público, que se dará de maneira privada, por delegação.

Uma delegação *sui generis*⁶⁶, eis que não efetuada por permissão, nem por concessão, assumindo características próprias, inclusive a remuneração dos particulares que prestam os referidos serviços públicos não ocorrerá pelos cofres públicos, mas diretamente pelos particulares que se utilizam dos serviços, mediante o pagamento de emolumentos.

Em razão de o exercício da atividade se dar em caráter particular, haverá uma ampla autonomia desses profissionais do direito no que diz respeito ao gerenciamento de suas serventias.

Essa característica de dualidade público-privado permite, de maneira inédita e exclusiva, que os serviços de registro de imóveis sejam compreendidos como agentes que desempenham um papel amplo, enquanto promovedores do desenvolvimento sustentável, o que será estudado de maneira mais aprofundada na seção 4, sob o aspecto do seu exercício e da prestação do serviço propriamente ditas, potencializando a concretização dos ODS.

A outra expressiva modificação está na obrigatoriedade de participação de concurso público de provas e títulos para ingresso e remoção na atividade registral.

A exigência se coaduna com os princípios caracterizadores do regime jurídico de direito público, como a impessoalidade, a moralidade e a transparência.

⁶⁶ FASSA, Odemilson Roberto Castro. **Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 70.

Caracterizam-se os delegatários por serem profissionais do direito, ante o fato de prestarem um serviço ligado à aplicação da lei, cuja contrapartida é uma remuneração.

Por ser personalíssimo, o direito à delegação dos serviços públicos não pode ser cedido a qualquer título. Sem embargo, para seu exercício, os delegatários poderão contratar prepostos, cuja relação será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Outro aspecto caracterizador é que a referida delegação compete ao Poder Judiciário Estadual ou do Distrito Federal, que também será incumbido de sua fiscalização.

Essa intervenção se dará tanto nas situações de penalização em casos concretos específicos quanto no estabelecimento de normas e procedimentos que visem aprimorar e uniformizar a prestação dos serviços pelos diversos delegatários.

O referido serviço público é um instrumento fundamental para a organização jurídica da propriedade imobiliária no Brasil.

3.2 Delegação do serviço público

A Constituição Federal outorga aos entes federativos uma gama de atividades, estipulando quais devem ser executadas de forma centralizada e quais são autorizadas à descentralização.

A descentralização da atividade estatal tem por escopo viabilizar sua ampla prestação, outorgando-a a terceiro, nos casos em que o ente administrativo centralizado não dispõe de aparato material e humano necessário ao atendimento do escopo.

Como observado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o fenômeno da descentralização ocorre quando o Estado, por sua própria conta, não consegue atender “subvenção, financiamento, escola, saúde, moradia, transporte; quer proteção

ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico artístico nacional e aos mais variados tipos de interesses difusos coletivos⁶⁷.

O texto constitucional, no título da Ordem Econômica e Financeira, em seu artigo 175, traz previsões sobre a possibilidade de permissão ou concessão dos serviços públicos⁶⁸. Mais adiante, no título das Disposições Constitucionais Gerais, em seu artigo 236⁶⁹, faz previsão expressa acerca da delegação.

Parte da doutrina compreende que essa delegação seria da função, conforme conclusão que se pode aproveitar da lição de Marçal Justen Filho, para quem função pública é “toda atividade praticada por agente funcionário ou não, para a consecução de um fim de interesse coletivo”⁷⁰.

A expressão função pública também pode ser adotada para designar as atividades delegadas aos notários e registradores. Essa é a conclusão de Marçal Justen Filho de que uma função não se limita à participação de uma pessoa de direito público, assentando, em suma, que a função se constitui quando um sujeito do encargo age de acordo com determinado fim para além de interesses pessoais⁷¹.

Para Odemilson Roberto Castro Fassa, considerar a atividade registral imobiliária como serviço público é algo difícil de se tratar por três principais motivos: a falta dessa ideia na Constituição e na legislação infraconstitucional; as muitas diferentes atividades qualificadas dessa maneira na história brasileira; e a contínua modificação dessas atividades de acordo com as demandas sociais⁷².

Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”⁷³.

⁶⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 22.

⁶⁸ “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

⁶⁹ “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”.

⁷⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997, p. 30.

⁷¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997, p. 30.

⁷² FASSA, Odemilson Roberto Castro. **Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 58.

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 285.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o serviço público

[...] é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo⁷⁴.

Da lição de José Cretella Júnior⁷⁵ será considerado serviço público toda atividade que direta ou indiretamente é exercida pelo Estado, com o escopo de satisfazer as necessidades públicas e atendidos os limites característicos do direito público, que será derogatório e exorbitante do direito comum.

Os conceitos demonstram que sua clássica caracterização, ligada ao Estado interventor, vem paulatinamente dando espaço a uma visão mais branda, pautada pelo princípio da substitutividade, que recomenda ao Estado atuar somente naquelas atividades que lhe são típicas e naquelas econômicas que o particular não possa ou não queira desenvolver⁷⁶.

Ainda sobre os serviços públicos, válida a síntese de Odemilson Roberto Castro Fassa, para quem os serviços públicos não implicam necessariamente atividades estatais, apesar de se qualificarem como serviços públicos as ações definidas dessa maneira pelas leis – tanto constitucionais quanto infraconstitucionais –, podendo ser prestadas pelo próprio Estado ou por terceiros⁷⁷.

Os “serviços” notariais e de registro podem ser reconhecidos como os locais onde os respectivos titulares exercem seu mister. Trata-se do local físico onde está instalado⁷⁸, vulgarmente chamado de “cartório”.

⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 433.

⁷⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 73.

⁷⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 48.

⁷⁷ FASSA, Odemilson Roberto Castro. **Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 60.

⁷⁸ O Supremo Tribunal Federal reconhece o caráter público dos serviços de notas e registros, mas não os considera serviços públicos: “numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública lato sensu, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser exclusivo do domínio estatal, passam a se confundir com serviço público”. STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.643/RJ**. Tribunal Pleno, Rel. Carlos Brito, j. 08.11.2006.

Segundo o artigo 4.º da Lei n.º 8.935/1994, esse deve ser um local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança aos livros e documentos dos quais os titulares são depositários⁷⁹.

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

Serviço público não quer dizer serviço estatal, mas sim um serviço que tem por escopo a consecução de um fim público: no caso, a administração pública de interesses privados, cujo objeto material é um direito privado, e não um direito público⁸⁰.

Os serviços públicos, por via de regra, são prestados de forma centralizada pelo Estado, por seus agentes, órgãos e entes típicos.

Eles são apresentados por José Carlos de Oliveira⁸¹ como pertencentes ao monopólio natural, isto é, aqueles que por sua própria natureza afastam a livre concorrência, sendo, por essa razão, privativos.

Paralelamente, há a possibilidade da prestação do serviço público por particulares ante os instrumentos legais da concessão, da permissão e da autorização, conforme previsões expressas no texto constitucional.

Frise-se que, para o presente estudo, o conteúdo de “serviço público” vai até o reconhecimento de que as atividades desempenhadas por notários e registradores são típicas funções estatais, de que o Estado mantém a titularidade do poder da fé pública, cujo exercício delega a particulares.

A gestão privada, isoladamente considerada, não permite, por esse motivo, a caracterização da atividade notarial de registros como atividade econômica em sentido estrito, permanecendo, em face do parcial regime jurídico de direito público, sua natureza de serviço público.

⁷⁹ “Art. 4.º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.”

⁸⁰ DIP, Ricardo. Aposentadoria compulsória de registradores e notários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 22, n. 47, jul./dez. 1999. Disponível em: http://wwirib.org.br/rdi/rdi47_190.asp. Acesso em: 13/09/2018.

⁸¹ OLIVEIRA, José Carlos de. **Concessões e permissões de serviços públicos**. Bauru: Edipro, 1996, p. 42.

O referido serviço público continua pertencendo ao denominado monopólio legal do Estado, pois estabelecido com finalidade política ou conveniência administrativa, representando o atendimento a objetivos do Estado.

Luís Paulo Aliende Ribeiro bem expôs sobre a natureza da delegação outorgada aos registradores imobiliário, notando o registrador “executa e oferta aos usuários serviços correspondentes a atividades que não diferem daqueles que são prestados pelos órgãos e entes das Administrações direta e indireta”. Esses serviços, para que eles sejam mais bem aproveitados, organizam exclusivamente as unidades das delegações outorgadas⁸².

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

[...] alguns domínios, que geralmente versam umbilicalmente sobre atribuições de soberania, devem permanecer sob a competência do ente soberano. Uma competência que é reconhecida como regaliana em uma certa época pode não mais ser caracterizada como tal em outro momento histórico, já que, por razões políticas, econômicas e sociais vigentes, ela pode ser transferida a outros entes administrativos, fenômeno que surgiu no século XIX e tem se ampliado desde o final do século XX no âmbito da descentralização⁸³.

Como precisamente assentado por Odemilson Roberto Castro Fassa⁸⁴, ao rol dos serviços tradicionalmente reconhecidos pela doutrina como pertencentes ao denominado monopólio legal devem ser acrescentados os serviços registrares expressamente contemplados no artigo 236 da Constituição Federal, cuja execução, de forma descentralizada, dá-se pelo que chamou de delegação inominada, delegação diferenciada ou delegação propriamente dita.

⁸² RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 127.

⁸³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 79.

⁸⁴ FASSA, Odemilson Roberto Castro. **Registrador de imóveis e responsabilidade patrimonial**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 67.

Conforme a classificação dos serviços públicos, por Luís Roberto Barroso,⁸⁵ parece-nos que a modalidade de delegação trazida no artigo 236 da Constituição Federal é aquela que “a Constituição atribui ao particular, de forma direta, mediante concurso público, e com exclusão do Poder Público no desempenho da atividade”.

A opção constitucional é a de que não pode exercê-la o Poder Público, quer diretamente por órgão integrante de sua estrutura, quer indiretamente, por meio de autarquia. Mais adiante, serão abordados no presente estudo casos excepcionais em que se nos afigura que a atividade será desempenhada diretamente pelo Poder Público.

A compreensão do conteúdo dessa modalidade de descentralização, chamada pelo constituinte de “delegação”, tem como ponto de partida sua distinção do instituto da delegação, estudado pela doutrina administrativista, com a finalidade de interpretar os institutos da permissão e concessão do serviço público.

A utilização de um mesmo vocábulo merece cuidado por se tratar de institutos jurídicos com matrizes constitucionais diferentes⁸⁶.

Quando trata da descentralização das competências estatais, Carlos Ari Sundfeld, conceitua a delegação de maneira genérica, como sendo “o ato administrativo pelo qual a administração transfere transitoriamente a particular o exercício do direito a exploração de direito público”.⁸⁷

Segundo Odete Medauar, a desconcentração se dá quando atividades tipicamente estatais são distribuídas de um centro para setores periféricos, ou de escalão superior para inferior, nesse caso, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica. A autora aduz que isso difere da descentralização pois nesta as atividades são transferidas a entes dotados de personalidade jurídica própria⁸⁸.

⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Invalidez de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros**. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1.º, do novo Código Civil. Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/Barroso.htm>. Acesso em: 29/06/2022.

⁸⁶ Os institutos da permissão e concessão do estão previstos no artigo 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

⁸⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82. Delegar, segundo Hely Lopes Meirelles, “é conferir a outrem atribuição que originariamente competiam ao delegante”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, 42ª ed., 2016. p. 107, nota 118.

⁸⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 53.

Sobre a delegação dos registradores, Vitor Frederico Kumpel escreve que “a delegação é atribuição complexa e vinculada, sujeita a requisitos, formalidades e fiscalização pública, podendo ser suspensa ou extinta”⁸⁹.

Acerca da complexidade, o autor aduz que “a outorga da delegação envolve a individualização da atividade, considerando a produção de seus efeitos a partir da atribuição da fé pública – individua-se o delegante, o delegado e a serventia”. Ele prossegue: “O exercício das delegações adstringe-se ainda a uma série de atos legalmente previstos e atribuídos, cujas condições de validade exigem comportamentos determinados e formalidades específicas”⁹⁰.

A forma da delegação está esclarecida por Luís Paulo Aliende Ribeiro, o qual parte da premissa de que a função notarial e a de registros são reconhecidas como serviços públicos, fortes na imposição constitucional de que seu exercício seja em caráter privado, ou seja, com a titularidade mantida pelo Estado, sua prestação deve se dar por delegação a particulares, defeso ao Poder Público sua execução direta⁹¹.

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

Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Consiste numa outorga de serviço público a uma pessoa privada em nome próprio e por sua conta e risco. Delegação não é nomeação, não é provimento. A Lei 8.935/1994 nunca fala em cargo; fala em ingresso na atividade de registro, em delegação para o exercício da atividade, em vacância de titularidade, em serviço de que é titular, em afastamento do titular do serviço, em perda da delegação, em extinção da delegação. A delegação de ofício não se confunde com a delegação de competência ou de atribuições administrativa, que – esta, sim – é delegação feita a servidor público⁹².

Portanto, a delegação dos serviços de registros é uma modalidade de descentralização por colaboração, processo pelo qual o Estado se desonera, passando para pessoas físicas parte de seus encargos.

⁸⁹ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. v. III. São Paulo: YK Editora, 2017, p. 166.

⁹⁰ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. v. III. São Paulo: YK Editora, 2017, p. 166.

⁹¹ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 127.

⁹² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 878.

Nessa referida modalidade, de descentralização por colaboração, o ente público incumbe uma pessoa física, depois de devidamente submetida a concurso público de provas e títulos, da delegação do serviço público.

Todavia, a titularidade do serviço permanece com o ente público, que não tem autorização legal para transferi-la. O fato de o ente público remanescer com a titularidade do serviço, conforme se verá de maneira mais aprofundada adiante, autoriza-o a exercer ampla atividade fiscalizatória, podendo, inclusive, extinguir a delegação em caso de faltas.

Considerando que a administração pública, enquanto agente obrigado aos objetivos do desenvolvimento sustentável enfrenta desafios significativos para implementar políticas que atendam tais demandas, a delegação de serviços públicos imobiliários deve ser considerada uma alternativa viável alcançar o escopo. Conforme se aprofundará na próxima seção do presente estudo, o registro de imóveis, enquanto delegação do exercício de serviço público a ser prestado pelo Estado, está apto a fomentar o desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, agir como um aliado na concretização dos objetivos da Agenda 2030.

3.3 Agentes públicos

Vista a forma pela qual o Poder Público transfere ao particular o exercício da função pública registral imobiliária, o estudo passa a analisar o instituto jurídico da delegação sob a ótica do profissional do direito a quem ela é outorgada.

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

Sobre a referida faceta pública, ela é regrada pelo direito público (administrativo) e convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, em face desta regulada pelo direito privado.

Conforme já apontando anteriormente, essa especificidade do regime jurídico dos serviços de registro de imóveis permite a sua participação na promoção do atendimento dos ODS de uma maneira mais ampla.

Mais adiante, esses aspectos serão estudados de maneira separada e aprofundada, sobretudo nas subseções 4.1 e 4.2. A primeira, cuidará da normativa do exercício privado das delegações e os reflexos que a sua observância produzem no sentido de fomentar o cumprimento das metas dos ODS; já a segunda, vai se ater em como a prestação do serviço público de registro de imóveis pode contribuir com o atingimento de outras metas dos ODS.

Reconhece a doutrina esse duplo aspecto que envolve a concessão dos serviços públicos em geral, destacando Maria Sylvia Zanella Di Pietro que disso resulta a submissão da empresa concessionária a um regime jurídico híbrido, no qual, como empresa privada, atua, geralmente, segundo as normas de direito privado, e, como prestadora de serviço público, sua relação com a Administração segue inteiramente pelo direito público⁹³.

No âmbito da delegação dos serviços de registros imobiliários, inevitavelmente, haverá a regulação da atividade quanto à relação de sujeição especial que liga cada particular titular de delegação ao Estado outorgante.

A diferenciação é bem visualizada por Luís Paulo Aliende Ribeiro, para quem uma pessoa natural, a fim de ser delegatária do Poder Público, precisa adquirir habilitação para tal por meio de um concurso de provas e títulos, “não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público”⁹⁴.

⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 94-95.

⁹⁴ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

A gestão privada começa no gerenciamento administrativo, financeiro e de pessoal dos serviços delegados notariais e de registro e se completa com o pleno exercício da atividade jurídica dos registradores, característica peculiar dessas profissões oficiais ou profissões públicas independentes.

Embora exercentes de função pública, os registradores não são funcionários públicos, nem ocupam cargos públicos efetivos, tampouco se confundem com os servidores e funcionários públicos integrantes da estrutura administrativa estatal.

Por desempenharem função que somente se justifica a partir da presença do Estado – o que afasta a ideia de atividade exclusivamente privada –, inserem-se na ampla categoria de agentes públicos.

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

Os delegatários são agentes especiais com direitos, deveres, impedimentos e responsabilidades próprias, o que acarreta o aproveitamento de particularidades inerentes aos dois universos, o público e o privado, de modo que os notários, bem como os oficiais de registro, possuem atuação independente, não se subordinando hierárquica ou administrativamente a autoridade ou órgão público, além de poderem auferir lucros, limitados apenas aos preços legalmente estabelecidos, embora seus atos possuam conotação administrativa, passível de recursos com impugnações administrativas⁹⁵.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro identifica quem exerce os serviços de registro do artigo 236 da Constituição, assim como os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, como particulares em colaboração com o Poder Público por delegação, destacando que há o exercício de uma função pública, em nome do delegatário, em qualquer vínculo empregatício com o delegante, mas por este fiscalizado⁹⁶.

Rui Stoco igualmente defende que os delegatários dos serviços de registro de imóveis são agentes públicos, classificando-os como “agentes públicos”, categoria na qual está inserido o servidor público típico, nomeado ao cargo após concurso público e goza de estabilidade. Na referida categoria, o autor inclui tanto as pessoas físicas

⁹⁵ KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. **Tratado notarial e registral**. vol. III. São Paulo: YK Editora, 2017, p. 165-166.

⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 94-95.

como as jurídicas, desde que pratiquem atos ou exerçam atividade delegada pelo Estado⁹⁷.

Leonardo Brandelli corrobora a condição dos delegatários como agentes públicos:

[...] registradores não pertencem portanto aos quadros dos servidores públicos; não são funcionários públicos. São agentes públicos, porquanto encarregados de exercerem uma função pública, a função notarial e registral, porém, embora pertencentes ao gênero agentes públicos, que são aqueles que se vinculam ao Estado ou às entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais estando sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da entidade estatal a que servem, portanto servidores públicos, mas pertencem sim, à espécie de agentes delegados, na condição de particulares que executam serviço público em nome próprio por conta e risco⁹⁸.

Celso Antônio Bandeira de Mello inclui, entre os particulares em colaboração com a Administração, os delegados de função ou ofício público, entre os quais os titulares de serventias não oficializadas, hipótese expressamente prevista no artigo 236 da Constituição Federal, assim como outras pessoas que pratiquem atos dotados de força jurídica oficial, desde que devidamente reconhecidos pelo Poder Público⁹⁹.

Para Luís Paulo Aliende Ribeiro, a função pública dos registradores não os torna funcionários públicos, servidores ou funcionários da estrutura administrativa estatal. Sua função não pode ser classificada como privada – por estar sempre ligada à ação estatal –, portanto são categorizados como agentes públicos, de forma pacífica, pelo direito administrativo brasileiro¹⁰⁰.

Por se tratar de delegação, esses agentes públicos não são remunerados diretamente pelo Estado, mas sim pelos usuários dos serviços prestados, mediante o pagamento de emolumentos e custas, fixados por cada Estado da Federação.

⁹⁷ STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. 4. ed. atual. e ampl. São Paulo: RT, 1999, p. 513.

⁹⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 61.

⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 232.

¹⁰⁰ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 54-55.

O Supremo Tribunal Federal já firmou posição no sentido de que esses emolumentos são tributos, na espécie de taxa, fundamentando a decisão em seu fato gerador, que é a prestação de serviço público, específico e divisível, cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal prestada diretamente ao contribuinte¹⁰¹.

Os titulares dos serviços de registros de imóveis devem ser considerados agentes públicos, mais precisamente terceiros que agem em colaboração com o Estado.

Essa taxonomia, que insere tais profissionais do direito no contexto de regulamentação técnica pela administração pública, estabelece um marco teórico importante para o presente estudo, que na subseção 4.1 esclarecerá em qual medida a atuação de ditos profissionais do direito se apresenta como um instrumento de concretização dos ODS da Agenda 2030.

3.4 Regime jurídico

Conforme analisado anteriormente neste estudo, o princípio da responsabilidade legal para o desenvolvimento sustentável insere-se como aspecto essencial para orientar as ações dos atores a alcançar os objetivos da Agenda 2030.

Quanto o objeto de análise e a atuação dos serviços de registros de imóveis, observa-se uma íntima presença deste princípio, na medida em que a fiscalização da atividade é exercida pelos respectivos Poderes Judiciários de cada Estado ou Distrito Federal, por meio de seus magistrados, conforme cada Código de Organização Judicial, além do Conselho Nacional da Justiça (CNJ).

Neste sentido é sustentável afirmar que as determinações normativas emanadas do Poder Judiciário, que possuem natureza vinculadora e imediata sobre os referidos serviços, podem ser compreendidas como verdadeiras ferramentas de sistematização de um ambiente atento, protetor e promovedor dos direitos humanos.

¹⁰¹ STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADIn 948/GO**, Rel. Min. Francisco Rezek, RTJ 172/778.

Nesse sentido, é pertinente que o presente estudo se aprofunde mais no instituto pelo qual o Poder Público transfere ao particular o exercício da prestação do serviço público, assim como o estabelecimento das premissas da função pública outorgada à pessoa natural, topologicamente impende avançar sobre a compreensão do regime jurídico da atividade registral.

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

- I – A natureza pública da função notarial e de registro e a imperatividade de sua delegação pelo Poder Público ao particular para seu exercício em caráter privado.
- II – A necessidade de lei para regular as atividades, disciplinar as responsabilidades civil e criminal dos notários, oficiais de registro e seus prepostos, definir a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário, assim como a necessidade de lei federal para estabelecer normas gerais sobre emolumentos.
- III – O ingresso na atividade mediante concurso público de provas e títulos.
- IV – A impossibilidade de que qualquer unidade fique vaga, sem abertura de concurso, por mais de seis meses¹⁰².

A atividade registral consiste na prestação de serviços públicos, colocados à disposição de toda a coletividade indiscriminadamente, organizados conforme uma técnica de escrituração específica, de maneira a dar publicidade e autenticidade, atribuindo eficácia e garantindo segurança a determinados atos jurídicos.

Trata-se de uma atividade tipicamente estatal, na medida em que interfere diretamente nos atos jurídicos praticados pelos particulares, emprestando-lhes atributos que podem ser alcançados somente mediante tal iniciativa. É a intervenção estatal conferindo aos atos dos particulares segurança jurídica, publicidade, conservação e autenticação.

A delegação não assume feição contratual. Trata-se de instituto afeto ao regime jurídico de direito público, mediante comandos veiculados por leis ou atos normativos.

A instituição do regime privado de execução configura o exercício privado de função pública, “vedada a atuação estatal direta”, somando-se um elemento que evidencia que “a atividade notarial e de registros apresenta peculiaridades que a

¹⁰² RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 42-43.

diferenciam de quaisquer outras, singularidade que emerge do estudo mais detalhado dessas profissões oficiais ou profissões públicas independentes”¹⁰³.

Há uma faceta pública da atividade regradada pelo direito público, pois trata-se de função estatal, qual seja, a titularidade do Estado quanto à fé pública. Essa estrutura convive, sem qualquer implicação de antagonismo, com uma parcela privada, no que toca à administração da serventia. É o exercício particular da função pública, ante o viés privatista no exercício da atividade jurídica dos registradores, como profissionais do direito independentes.

Este exercício particular da função pública deve se pautar pelo princípio da responsabilidade econômica, anteriormente exposto. Como a gestão da serventia se dá de maneira privada, não é equívoco afirmar, que o titular afere lucro como resultado da prestação do serviço público. Neste condão, pode ser incluído dentre os agentes alcançados pelo compromisso de observar o princípio da responsabilidade econômica e, via de consequência, do desenvolvimento sustentável.

A convivência é pacífica entre os planos público e privado. Não há prevalência ou colisão. O que acontece é uma declinação para a esfera respectiva do direito – público ou privado – conforme seja o objeto em estudo da atividade notarial ou registral em análise. A gestão privada, por si só, não autoriza a caracterização da atividade como de natureza econômica, o que ofenderia o regime jurídico de direito público.

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

Não fosse público o serviço registral, o Estado poderia suprimi-lo quando entendesse conveniente e, também, não estaria obrigado a garantir sua continuidade quando fosse executado pelo particular delegatário.

¹⁰³ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 53.

No mesmo sentido, Yussef Said Cahali, após tecer considerações sobre o exercício, em caráter privado, dos serviços de registros imobiliários delegatários, afirma que estes “representam serviços públicos por excelência”¹⁰⁴.

Rui Stoco assenta que:

O preceito constitucional deixou claro e evidente que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado e não que estes serviços têm caráter privado, o que é bem diverso. Jamais poderia assim dizer, posto que se cuidam de atividades de Registro Público, cuja prerrogativa exclusiva é do Estado (CF/1988, art. 22, inc. XXV). Ora, se é uma atividade estatal não pode ser considerada como tendo caráter privado. Portanto, os serviços notariais e de registro constituem serviços públicos em caráter privado, por delegação do Estado contida na Carta Magna¹⁰⁵.

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

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

A fiscalização da atividade dos registradores é exercida pelos respectivos Poderes Judiciários de cada Estado ou Distrito Federal, por meio de seus magistrados, conforme cada Código de Organização Judicial. Apesar de a atividade de controle ser desempenhada diretamente pelo Poder Judiciário, não se trata de um mister jurisdicional.

Em verdade, tal intervenção tem um escopo diretivo, de maneira a aprimorar os serviços prestados à sociedade, atribuindo-lhes mais rapidez, qualidade e eficiência. Luís Paulo Aliende Ribeiro trata das peculiaridades da fiscalização, aduzindo que se cuida de atividades estatais cujo exercício se faz sob o controle do

¹⁰⁴ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 348.

¹⁰⁵ STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudência**. 4. ed, atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 1999, p. 536.

Poder Judiciário, e não pelo Poder Executivo, como ocorre nos casos da fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos¹⁰⁶.

A atuação do Poder Judiciário confere certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*, mas no caso da fiscalização não será sob o signo da contenciosidade, pois o exercício dos titulares de notas e registro não pode adentrar na esfera da litigiosidade entre sujeitos de direitos¹⁰⁷.

Na definição de José Renato Nalini:

A explicação constitucional da natureza delegada da atividade exercida pelos notários e registradores não constitui novidade. Já Bandeira de Mello os considerava titulares de ofícios públicos “e, portanto, delegados do poder público, para o desempenho de funções de efeitos jurídicos, através dos quais o Estado participa em atos dos particulares, em caráter instrumental, mas não como parte diretamente no negócio, objeto de sua participação, porém com o objetivo de garantia da publicidade desse negócio, que interesse terceiros”. Por isso mesmo, em lugar de perceberem vencimentos do erário, recebem emolumentos pagos pelo interessado¹⁰⁸.

O regime jurídico das delegações das serventias extrajudiciais, em razão de imperativo constitucional, será exercido por meio de descentralização administrativa, na modalidade de colaboração.

Assim sendo, o Poder Público conserva consigo a titularidade do serviço e apenas transfere sua execução a particulares que, no caso das serventias extrajudiciais, necessariamente serão pessoas físicas aprovadas em concurso público de provas e títulos.

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

Conforme se apresentará na próxima seção do presente estudo, o regime jurídico da delegação do serviço público de registro de imóveis, representa um caminho promissor para alinhar as práticas administrativas – em sentido amplo – aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

¹⁰⁶ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

¹⁰⁷ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.

¹⁰⁸ NALINI, José Renato. A responsabilidade civil do notário. **Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, Lex, n. 130, p. 19-20, maio/jun. 1991.

3.5 Finalidade dos serviços de registro de imóveis

A atividade registral imobiliária tem por finalidade última garantir a segurança aos atos e negócios jurídicos nos quais o delegatários tenham alguma ingerência.

A existência dos serviços de registros é justificada por Ricardo Dip, ao mencionar que não seria exagero dizer que, em geral, a finalidade destes é a segurança jurídica, embora isso já não coubesse inferir tão-somente da dogmática de “estrito nível constitucional, mas, sim, da conjunção dessa normativa com um dado supraconstitucional chamado a justificar a previsão e a existência das funções notariais e registrárias”¹⁰⁹.

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

Essa atuação jurídica, como afirmado, tem por objeto conferir segurança, publicidade e eficácia a atos, direitos e interesses de terceiros, não em nenhuma outra atividade estatal e demanda independência para o juízo prudencial de qualificação. Dela resultam relevantes efeitos nos direitos e interesses terceiros, os quais se potencializam em um mundo cada vez mais complexo e globalizado, com novos conceitos relativos à publicidade e privacidade e o surgimento de novas modalidades de negócios jurídicos e de novas formas de sua instrumentalização¹¹⁰.

A intervenção dos registradores prima não só pela segurança jurídica das pessoas diretamente envolvidas no ato jurídico, mas também dos terceiros de boa-fé e, conseqüentemente, de toda a sociedade.

A atuação registral se dará no plano da eficácia dos atos e negócios jurídicos que passam sob seu crivo, ou seja, a prática do ato pelo delegatário do serviço público ocorrerá no campo dos efeitos do ato.

Nesse sentido, Walter Ceneviva assevera, ao discorrer sobre a eficácia, que a garantia é produzir o registro de modo que atenda ao “interesse juridicamente protegido da parte (ação positiva) e, ao mesmo tempo, impedirá e dissuadirá todos os

¹⁰⁹ DIP, Ricardo. Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 25, n. 53, p. 81, jul./dez. 2002.

¹¹⁰ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 127.

terceiros de ofenderem o interesse da eficácia contra a parte contratante (ação restritiva)”.¹¹¹

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

O registro, especialmente o imobiliário, diz respeito não ao plano da validade dos atos ou negócios jurídicos, sendo atinente ao *plano da eficácia*, relativo às consequências do ato ou negócio verificado no plano concreto, relacionadas à modificação e extinção de direitos. O registro envolve, desse modo, o *terceiro degrau* da *Escada Pontean*¹¹².

Os atos registrais, caracterizados pela certeza de sua existência e de sua eficácia, têm presunção da verdade. Apresentam-se, portanto, com robusto valor probatório, cuja presunção de veracidade somente poderá ser afastada em âmbito jurisdicional, desde que se trate de presunção *juris tantum*.

Enquanto não afastada a referida presunção, os atos terão eficácia jurídica e validade perante terceiros.

Tal presunção de veracidade também encontra repouso na autenticidade dos atos de registro. Essa autenticidade se reproduz na fé pública de que os atos emanados dos registradores, quando praticados em sua respectiva atividade, necessariamente passaram por criteriosa verificação de legalidade. A autenticidade, além da expressão da veracidade e validade do conteúdo do ato jurídico, indica outra formalidade cautelar, qual seja, a de atestar a data de sua prática.

Outra finalidade marcante dos atos registrais, que será tratada mais verticalmente adiante, é sua publicidade. Remeta-se aos casos em que o ordenamento jurídico exige que, para alguns atos jurídicos produzirem todos os seus efeitos, eles sejam levados ao conhecimento de terceiros.

Essa publicidade é feita de forma ficta pelos órgãos de registros públicos, impedindo que terceiro deixe de se comportar em conformidade com determinado direito, alegando sua ignorância. Henrique Bolzani traz em sua obra as finalidades dos registros públicos, na qualidade de “órgãos específicos de publicidade, constituir,

¹¹¹ CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores comentada** (Lei n. 8.935/94). 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 27.

¹¹² TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das sucessões**. v. VI, 11. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 386.

comprovar e publicizar os fatos e atos jurídicos provenientes dos negócios entre os particulares, fazendo provas especiais e tornando conhecidas algumas situações jurídicas”, com o intuito de “prevenir e resguardar direitos, repercutindo na órbita jurídica de terceiros”¹¹³.

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

O Registro de Imóveis possui como primordial função a publicidade de informações seguras sobre a verdadeira situação jurídica dos bens imóveis, permite a compreensão de sua atuação como outro marco teórico importante para o estudo, incluindo sua participação no contexto da concretização dos ODS da Agenda 2030 da ONU.

Considerando a estatura dos direitos humanos como norma jurídica e a sua condição de corolário das metas da Agenda 2030, e a prudência que se exige do registrador de imóveis no exercício da qualificação dos títulos para registro – ou não – forçoso aqui concluir que tal mister, necessariamente, deve ser desenvolvido com observância aos ODS da Agenda.

Não é exagerado afirmar que essa conclusão, ora alcançada, se apresenta inédita, demonstrando ineditismo entre os estudos acadêmicos.

3.6 Atribuições legais

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

¹¹³ BOLZANI, Henrique. **A responsabilidade civil dos notários e registradores**. São Paulo: LTr, 2007, p. 58.

O exercício da função, pela prática de atos típicos, decorre de expressa determinação legal. Segue o regime jurídico de direito público, ou seja, por competências previstas na lei. Segundo Luiz Guilherme Loureiro, “competência pode ser definida como toda aptidão legal, material, territorial, temporal e pessoal de que dispõe uma autoridade para agir”¹¹⁴.

Em verdade, a competência atribuída a certo sujeito não implica necessariamente a outorga de um poder, mas sim de um dever. O agente incumbido daquele determinado poder-dever deverá fazê-lo com observância às disposições legais.

Uma definição mais completa é dada por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem as competências:

[...] são poderes-deveres atribuídos pelo Estado a seus órgãos e, pois, aos agentes neles investidos para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei e possam cumprir dever legal de supor interesses públicos¹¹⁵.

No âmbito do direito administrativo, portanto, trata-se da atribuição de uma capacidade para realizar determinações legais. Deve ser exercida dentro dos exatos limites da lei, que delimita o alcance da atividade, sob pena de invalidar o ato praticado pelo agente.

Por prestarem serviço de natureza pública, os registradores de imóveis devem observar os princípios de direito público, entre eles o da legalidade, ou seja, sua atuação sempre se submeterá à lei e só estarão autorizados a agir quando – e como – a lei autorizar.

São atribuições exclusivas e privativas do oficial de Registro de Imóveis a abertura e a prática de atos (registros e averbações) nas matrículas dos imóveis situados em sua circunscrição territorial, contida no artigo 169 da Lei n.º 6.015/1973.

Salvo exceções expressamente previstas, todos os atos de registro e averbação são obrigatórios e efetuar-se-ão no serviço de registros da situação do imóvel.

¹¹⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 77.

¹¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Teoria dos servidores públicos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 40-53, jul./set. 1967.

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

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

3.7 A publicidade de situações jurídicas

A publicidade das situações jurídicas ganha relevo com o crescimento e desenvolvimento das sociedades, em maior ou menor grau, fenômeno observado Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim:

Ao longo da história do Direito é fácil constatar que os diversos povos e sociedades, permanentemente, sentiram a necessidade de divulgar determinadas situações, actos ou direitos que consideraram relevantes para o resto da comunidade. Consequentemente, desde sempre se procuraram desenvolver formas, figuras ou instituições, às vezes muito incipientes, outras vezes mais elaboradas, que visaram possibilitar o conhecimento dessas situações jurídicas¹¹⁶.

O aprofundamento do estudo no fenômeno da publicidade das situações jurídicas pelas serventias de registros de imóveis é um marco teórico importante para o presente estudo, na medida em que mais adiante – onde será analisada a sua efetiva participação na preservação do meio ambiente – esta característica registral demonstrará como é essencial, no sentido do atendimento de metas dos ODS da Agenda 2030.

¹¹⁶ JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos substantivos do Registro Predial – Terceiros para efeitos de registro**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 38.

Essa análise sobre como a publicidade dos registros de imóveis contribui – e pode contribuir ainda mais – com o desenvolvimento sustentável é inédita e será aprofundada oportunamente, na subseção 4.2.2.1, a diante.

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

Angel Cristóbal Montes sintetiza que:

O fenômeno publicitário se nos apresenta como antitético da clandestinidade. O notório ocupa o polo oposto ao secreto. A regulamentação jurídica, entretanto, leva em consideração ambos os pontos extremos da cognoscibilidade e, assim como em algumas vezes estima digno de tutela o interesse ao segredo (tutela da imagem, da correspondência, do segredo profissional, industrial etc.), em outras acolhe e protege o interesse da cognoscibilidade¹¹⁷.

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

O fenômeno da publicidade tem sido definido pela doutrina contrastando as ideias de publicidade e segredo, levando de forma negativa a definir a primeira por simples antítese: o que é público é o oposto do que é secreto. Partindo da distinção, atualmente aceita pela atual Constituição espanhola, entre registros legais e registros administrativos [ver art. 105, b) e 149, 1, 8], é essencial chegar ao que devemos entender por publicidade. Poderíamos avançar uma definição com o Estatuto da Publicidade: "toda atividade que tenha por objeto ou fim tornar público o conhecimento de uma coisa, um fato ou uma situação" [...] é necessário chegar a um estágio mais avançado para falar de uma publicidade que ultrapasse a mera informação ou, em outras palavras, que nos permita distinguir entre "publicidade", por um lado, e "publicação e notificação", por outro. Ou seja, entre publicidade como notícia e publicidade como efeito¹¹⁸ (tradução nossa).

¹¹⁷ MONTES, Angel Cristóbal. **Direito imobiliário registral**. Porto Alegre: Fabris, 2005, p. 26.

¹¹⁸ "El fenómeno de la publicidad ha sido perfilado por la doctrina contra- poniendo las ideas de publicidad y clandestinidad, llegándose en una forma negativa a definir la primera por simple antítesis: lo público es lo contrario a lo secreto. Partiendo de la distinción, que acepta hoy la vigente Constitución española, entre Registros jurídicos y Registros administrativos [ver art. 105, b), y 149, 1, 8.], se hace imprescindible llegar a lo que debemos entender por publicidad. Podríamos adelantar con el Estatuto de la Publicidad una definición: "toda actividad que tiene por objeto o finalidad hacer público el conocimiento de una cosa, de un hecho o de una situación" [...] es preciso llegar a una etapa más avanzada para hablar de una publicidad que exceda de la mera información o, dicho en otras palabras, que permita distinguir entre "publicidad" de una parte y "publicación y notificación" de otra. Es decir,

Por vezes, o ordenamento jurídico organiza um sistema de publicidade, ou seja, a publicação de direitos e situações jurídicas, de modo a criar uma aparência digna de confiança social.

Para o conseguirem de forma mais duradoura e eficaz, os interessados costumam recorrer à constituição de uma repartição pública onde eles possam registrar os fatos determinantes da constituição, modificação ou extinção de uma titularidade (a fim de obter proteção complementar dessa titularidade) e onde possam, por outro lado, conseguir a informação necessária para uma gestão mais adequada e segura de seus interesses e para facilitar suas decisões juridicamente relevantes.

Essa manifestação de titularidade legal em registros públicos é o que constitui, genericamente, “publicidade registral”¹¹⁹. A Lei articula a publicidade por meio da reprodução de determinados dados em órgão aberto à consulta pública.

Ricardo de Angel Yaguez aduz:

A lei estabelece a publicidade por meio do registro ou reprodução de determinados dados em cartório aberto à consulta pública. A própria lei especifica, em cada caso, quais dados específicos esse cartório ou cartório pode publicar, determina o procedimento para sua inclusão e completa o mecanismo estabelecendo as consequências jurídicas de tal publicação. Uma ampla variedade de fenômenos jurídicos pode ser objeto de publicidade registral, que, por sua vez, afeta diversos tipos de objetos¹²⁰ (tradução nossa).

A própria lei indica em cada caso quais os dados, especificamente, que aquele registro pode publicar, determina o procedimento para realizar sua inserção e completa o mecanismo que estabelece o que são as consequências jurídicas decorrentes dessa publicação.

entre publicidad noticia y publicidad efecto”. CHICO Y ORTIZ, José Maria. **Estudios sobre derecho hipotecario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 182-183.

¹¹⁹ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 39.

¹²⁰ “*El Derecho articula una publicidad mediante la toma de razón o reproducción de ciertos datos en una oficina abierta a la consulta pública. El Derecho mismo señala en cada caso qué datos son, en concreto, los que esa oficina o Registro pueda publicar, determina el procedimiento para llevar a cabo su inserción y completa el mecanismo estableciendo cuáles son las consecuencias jurídicas resultantes de esa publicación. Pueden ser objeto de publicidad registral muy diversos fenómenos jurídicos, que recaen, a su vez, sobre variados tipos de objetos*”. YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 39.

Diversos fenômenos jurídicos podem ser objeto de publicidade de registro, os quais recaem, por sua vez, sobre diversos tipos de objetos.

Em geral, os sistemas jurídicos modernos articulam os procedimentos publicitários com base na identificabilidade das mercadorias, mesmo que seja elementar e mínima.

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

Determinados os bens objeto de registro ou publicidade formal, a norma estabelece quais devem ser as circunstâncias ou titularidades publicáveis.

O mais relevante e digno de publicação, sem dúvida, é a propriedade, o domínio de cada coisa. Além do domínio, existem muitas outras circunstâncias que requerem alguma publicidade, por exemplo, as garantias reais¹²¹.

É o ordenamento jurídico que decide, em cada caso e momento, quais as circunstâncias publicáveis ou registráveis. Essa decisão, é claro, está sujeita a dados econômicos, sociais e até culturais: uma sociedade primitiva, uma economia rudimentar e meios de difusão caros ou lentos podem tornar a publicidade de registro desnecessária e até prejudicial.

No que diz respeito aos nossos dias, observa-se uma notável tendência de expansão, tanto na determinação dos bens susceptíveis de publicidade quanto na dos fatos ou circunstâncias publicáveis. Indubitavelmente, esse fenômeno deve-se ao caráter especial das relações sociais atuais, à massificação e crescimento estatístico dos contatos econômicos e às exigências de um trânsito jurídico mais fluido e seguro.

¹²¹ Especificamente na hipoteca, desconsiderando por ora todo o direito positivo, é claro que o que interessa ao credor hipotecário não é apenas sua capacidade de realizar ou converter em dinheiro o bem hipotecado (para que possa cobrar o que lhe é devido com o valor obtido), mas também de contar com a garantia de que esse direito não será prejudicado ou diminuído se o proprietário do bem hipotecado aliená-lo ou re-hipotecá-lo a favor de outro credor. Essa garantia é concedida por um terceiro por meio de um registro público em que constam, na mesma matrícula que identifica o imóvel e a personalidade de seu titular, a existência da hipoteca, seu âmbito ou conteúdo e a identidade de seu titular. Tal menção abrangerá, ao mesmo tempo, o credor hipotecário e terceiros. Ao credor, assegurando-lhe que nenhum outro direito vai perturbar o seu; a terceiros, informando-os de uma circunstância – o fato de o imóvel estar hipotecado – muito relevante para a adoção de suas decisões.

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

Uma delas, reconhecida nas Constituições de todos os países modernos, é a necessidade de garantir um certo grau de segurança nos negócios jurídicos, com maior ou menor "intervenção administrativa" dependendo da política econômica do momento, mas, em todo caso, inevitável, no mínimo indispensável, para satisfazer a necessidade de proporcionar proteção adequada à propriedade e uma base sólida e segura para o crédito territorial, que são os dois instrumentos mais importantes para o desenvolvimento econômico da sociedade. Isso não apenas porque é evidente que a estabilidade econômica produz efeitos indubitavelmente positivos em todas as áreas da vida cotidiana dos cidadãos, mas também devido ao necessário reconhecimento da preeminência dos interesses da maioria sobre os puramente individuais, para o qual um sistema objetivo de proteção jurídica que garanta segurança nos negócios é indispensável¹²².

Publicidade e confiança são dois valores diretamente relacionados: quanto mais publicidade, mais corresponderá a um melhor conhecimento da situação real e, conseqüentemente, maiores segurança e confiança na tomada de decisões.

Fica evidente, portanto, que: a uma maior exigência de segurança jurídica deve corresponder um melhor serviço público de divulgação das condições que operam nas transações econômicas.

O mercado imobiliário não é exceção a essas considerações. O reconhecimento dos direitos subjetivos, sobre os quais se baseiam as economias pessoais, familiares e empresariais, tanto os que decorrem da propriedade estática (patrimônio) quanto os que advêm da propriedade dinâmica (trânsito legal), exige a inescusável garantia de que serão respeitados.

¹²² *“Una de ellas, como está reconocido en las Constituciones de todos los países modernos, es la necesidad de procurar un cierto grado de seguridad en el trafico jurídico, con mayor o menor “intervencionismo administrativo” según la política económica del momento, pero, en todo caso, ineludible en un mínimo indispensable para dar satisfacción a la necesidad de proporcionar una adecuada protección a la propiedad, y una base sólida y segura al crédito territorial, que son los dos instrumentos más importantes para el desarrollo económico de la Sociedad. Y ello, no sólo porque es evidente que la estabilidad económica produce indudables efectos positivos en todos los campos de la vida ordinaria de los ciudadanos, sino también por el necesario reconocimiento de la preeminencia del interés de los más sobre el puramente individual, para lo cual es indispensable un sistema objetivo de protección jurídica que proporcione seguridad en las transacciones”.* DACAL, Manuel Figueiras. **El sistema de protección jurídica por el registro de la propiedad.** Madrid: Dijusa, 2001, p. 30.

Por essa razão, todos os Estados modernos¹²³, de acordo com sua cultura e possibilidades técnicas, precisam implementar e organizar um sistema de publicidade adequado que dê segurança aos bens e negócios patrimoniais e jurídicos, para alcançar um bom desenvolvimento econômico da sociedade, cujo motor será, em todo caso, o crédito garantido.

Nosso direito positivo atual não é estranho a essa apoteose da publicidade de registro. Especificamente nos últimos anos, o legislador ampliou o círculo de bens registráveis, abrindo espaço dentro deles até mesmo para coisas móveis, desde que atendam a um mínimo de identificabilidade que a própria lei indica e específica.

É o caso, por exemplo, da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis¹²⁴ e das vendas com reserva de domínio de bens móveis¹²⁵. Tanto na primeira Lei como na segunda, são atos publicáveis que, mediante menção ou registro nos cartórios, criam os efeitos desejados.

São esses aspectos da publicidade registral que se apresentam como fio condutor da concretização dos ODS pelo registro público imobiliário e sua função orientadora de política pública. Mais adiante, neste estudo, será apontado como os atos do registro de imóveis, apoiados nessa publicidade, podem cumprir essa missão.

A publicidade do registro de imóveis desempenha um papel fundamental na garantia da segurança jurídica e na promoção de um ambiente de negócios saudável, fatores que estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, na medida em que visa promover a paz, a justiça e instituições eficazes, aspectos centrais para a criação de sociedades sustentáveis e inclusivas.

O registro de imóveis oferece uma base sólida para a formalização da propriedade, essencial para o desenvolvimento econômico e social. A transparência na informação sobre a titularidade e os direitos reais sobre os imóveis não apenas previne conflitos, mas também facilita o acesso ao crédito e ao financiamento, aspectos cruciais para o fomento ao empreendedorismo, em especial para micro e pequenas empresas. Esses elementos estão alinhados ao ODS 8, que busca promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável.

¹²³ DACAL, Manuel Figueiras. **El sistema de protección jurídica por el registro de la propiedad**. Madrid: Dijusa, 2001, p. 36.

¹²⁴ Artigos 22 e seguintes da Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997.

¹²⁵ Artigos 521 e seguintes da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Além disso, a publicidade do registro de imóveis contribui para a promoção de cidades mais sustentáveis (ODS 11). Ao garantir que as informações sobre propriedades estejam acessíveis e bem-organizadas, favorece-se o planejamento urbano eficiente e a inclusão social, uma vez que a regularização fundiária é um dos passos necessários para a erradicação da pobreza e a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas.

É crucial que os cartórios de registro de imóveis continuem a se modernizar e a adotar tecnologias que tornem o acesso à informação ainda mais facilitado e seguro. Isso não só promove a eficiência administrativa, mas também assegura que a população tenha condições de exercer plenamente seus direitos, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e equitativa, em consonância com os objetivos estabelecidos pela Agenda 2030.

A intersecção entre a publicidade do registro de imóveis e a Agenda 2030 se revela uma oportunidade imperativa para o desenvolvimento sustentável em múltiplas dimensões, conforme se explorará mais profundamente na penúltima seção do presente estudo.

3.7.1 Situações jurídicas como objeto de publicidade

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

A obra de Antonio Pau Pedron propõe um “paralelismo”¹²⁶ com o estado civil das pessoas, aduzindo que, guardadas as devidas proporções – o estado civil das pessoas é matéria do Registro Civil; o estado civil dos imóveis são objeto do Registro de Propriedade –, poder-se-ia dizer que o conjunto de situações jurídicas reais configura o estatuto da propriedade imobiliária.

¹²⁶ PAU PEDRÓN, Antonio. **Curso de práctica registral**. Madrid: Editorial Universidad Pontificia de Comillas, 1995, p. 269.

Tal compreensão é válida para o contexto normativo brasileiro, no qual a Lei de Registros Públicos positivou os registros dos direitos civis pessoais e reais.

Interessa para a presente pesquisa esclarecer que as situações jurídicas imobiliárias são aquelas que afetam, de maneira inerente e estável, uma propriedade imóvel.

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

Ainda que evidente a heterogeneidade das tantas situações jurídicas passíveis de registro, todas têm em comum a estabilidade e a inerência ao direito da propriedade imóvel. Justamente porque a afetam, devem ser conhecidas por todos aqueles que são ou possam vir a ser afetados por esse conjunto de situações que delineiam seu estado jurídico particular.

Por esse motivo, é prevista sua inscrição no registro, que é a ferramenta técnico-legal de publicidade.

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

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

O legislador estabelece um regime publicitário amplo e específico¹²⁷ com presunção de veracidade para as situações jurídicas registradas, a fim de proteger os titulares de direitos e os adquirentes de boa-fé.

Para alcançar o comando legal, é preciso um regime para a publicidade de situações jurídicas imobiliárias, sendo insuficiente um esquema de publicidade exclusiva para direitos reais.

3.7.2 A publicidade e a oponibilidade das situações jurídicas a terceiros

A noção de oponibilidade inicia-se em seu próprio campo de aplicação, qual seja, de situações jurídicas que têm como característica estrutural e intrínseca o fato de serem absolutas.

Compreendem-se como absolutas aquelas que exibem sua eficácia a terceiros para que possam produzir um resultado prático.

Nem tudo, porém, que é oponível é absoluto. Veja-se que as situações jurídicas nascidas da manifestação de vontade sempre são oponíveis às partes pelo simples fato de terem sido constituídas. Quando são formatadas de maneira absoluta, a situação jurídica alcança terceiros, com interesses diferentes, mas que merecem proteção¹²⁸.

O sistema jurídico corresponde à tarefa de dar a esse conflito de interesses uma solução harmônica e conciliadora, tutelando direitos, de um lado, e a segurança jurídica, de outro, sem prejuízo para qualquer um deles.

A oponibilidade atua, em princípio, em favor do titular: determina a plena eficácia contra terceiros da situação jurídica. A oponibilidade é manejada pelo titular – não pelo terceiro – que invocará o negócio como sua base.

¹²⁷ Lei 13.097, de 19 de janeiro de 2015: “Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações: [...]”.

¹²⁸ PAU PEDRÓN, Antonio. **Curso de práctica registral**. Madrid: Editorial Universidad Pontificia de Comillas, 1995, p. 262.

Díez-Picazo define a oponibilidade como “a possibilidade de as partes se fundirem efetivamente em seu próprio negócio uma reclamação dirigida contra o terceiro”¹²⁹. É exatamente a partir dessa constatação básica que deriva a tradicional distinção entre realidade jurídica substantiva e realidade jurídica aparente¹³⁰.

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

A realidade aparente é a realidade jurídica que existe aos olhos de terceiro, ou seja, é a realidade jurídica substantiva para aquelas pessoas com relação às quais determinado evento jurídico tem repercussões.

No entanto, tais repercussões não ocorrem da forma como estão substantivamente pré-ordenadas, seja por não lhes ter sido dado conhecimento (antecipado) desse evento, seja por lhes ter sido dado falso conhecimento (sobre um evento que na verdade não ocorreu).

Em outra formulação, a realidade aparente é a realidade jurídica substantiva para aqueles relativamente aos quais, sem culpa, a realidade substantiva efetiva ou real é oculta.

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

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

¹²⁹ DÍEZ-PICAZO, Luis. **Fundamentos del derecho civil patrimonial**. Madrid: Cartoné, 1995. t. III, p. 253.

¹³⁰ GONZÁLEZ, José Alberto R. L. **A realidade registal predial para terceiros**. Lisboa: Quid Juris, 2006. p. 17.

Assim, sem um meio eficaz de publicidade imobiliária, não se terá um efetivo direito real sobre imóvel, oponível a terceiros, uma vez que estes o desconhecirão; poder-se-á chamar de direito real, mas em verdade não o será, ou não o será em sua plenitude, por encontrar sérias restrições jurídicas decorrentes da ignorância de sua existência por terceiros¹³¹.

Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim também trata sobre como essa publicidade afeta a esfera jurídica de terceiro:

Ou seja, a publicidade registal gera a cognoscibilidade geral ou possibilidade de conhecer e esta faz com que os “terceiros”. sejam afectados ou prejudicados pelas situações jurídicas publicadas, ainda que não tenham tido conhecimento efectivo delas¹³².

A realidade registal é uma espécie dentro do género realidade aparente. Na verdade, um meio tecnicamente mais elaborado, mas também, por outro lado, especificamente instituído para dar conhecimento a terceiros acerca da verificação de certo acontecimento jurídico é justamente o registro público.

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

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

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

¹³¹ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis. eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 105.

¹³² JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos substantivos do Registro Predial – Terceiros para efeitos de registro**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 63.

a informação estar à disposição de todos (cognoscível a todos), e, portanto, ser oponível *erga omnes*¹³³.

Fácil perceber que na sociedade atual, massificada e impessoal, com relações jurídicas complexas, a primeira hipótese não é viável, nem jurídica nem faticamente.

Sem um meio eficaz de publicidade, obter as informações necessárias para a celebração do negócio jurídico que verse sobre direitos absolutos seria tarefa hercúlea, senão impossível.

Os registros públicos, aos quais o registro predial se integra, são, pois, instrumentos concretizadores da segurança jurídica em virtude da qualidade da informação, ou seja, por causa da fidedignidade informativa, que por eles se concede ao público em geral.

3.7.3 Publicidade imobiliária

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

Dentro desse conceito devemos entender a publicidade da existência do domínio, a dos demais direitos reais sobre bens imóveis (usufruto, uso e habitação, servidões, hipoteca e anticrese), bem como a da existência de outros ônus que os afetem, que não sejam direitos reais, como os embargos, e ainda a publicidade da existência de interdições que pesam sobre o proprietário de um imóvel em virtude do qual se vê privado de dele dispor (como a inibição de propriedade em geral)¹³⁴.

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

¹³³ BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis. eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 108.

¹³⁴ RODRÍGUEZ, Agustín W. **Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires**. Buenos Aires: Depalma, 1974, p. 4.

A verdadeira essência do fenômeno da publicidade é que ela é um fim ou um meio. A tese final é a que mais nos convence, a ponto de podermos concluir que o Registro de Imóveis é um meio técnico por meio do qual a publicidade se projeta em sua função de proteger o tráfego. A publicidade é o fim e o Registro é o meio [...] Já afirmamos anteriormente que o Registro de Imóveis é um meio técnico perfeito para obter publicidade nas relações imobiliárias e, assim, alcançar a segurança desejada nos negócios jurídicos¹³⁵ (tradução nossa).

O objetivo da publicidade imobiliária, em termos gerais, é oferecer ao público quaisquer circunstâncias ou eventos que possam ter, de uma forma ou de outra, alguma relevância jurídica com relação aos imóveis.

Obviamente, a circunstância mais importante e mais digna de publicação é a titularidade do domínio e demais direitos que recaiam sobre os bens registrados¹³⁶. Portanto, esse é o objetivo principal do registro¹³⁷.

A necessidade dessa publicidade imobiliária e sua importância são indiscutíveis.

Sabendo da existência do domínio e dos demais direitos reais que o possam afetar, bem como dos embargos que possam pesar sobre os bens e interdições de seus titulares, todas as transações e negócios são facilitados e assegurados sobre imóveis, e, conseqüentemente, são removidos os obstáculos ou receios para a concessão de crédito, que então se torna possível, seja ele hipotecário ou comum¹³⁸.

¹³⁵ *“La verdadera esencia del fenómeno publicitario es la de ser o un fin o un medio. La tesis finalista es la que más nos llega a convencer, de tal forma. que podría concluirse que el Registro de la Propiedad es un medio técnico a través del cual se proyecta la publicidad en su función de proteger el tráfico. La publicidad es fin y el Registro es medio [...] El Registro de la Propiedad hemos dicho anteriormente que es un medio técnico perfecto para lograr publicidad de las relaciones inmobiliarias y con ello alcanzar la deseada seguridad en el tráfico jurídico”.* CHICO Y ORTIZ, José Maria. **Estudios sobre derecho hipotecario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 181.

¹³⁶ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 40

¹³⁷ No entanto, podem existir outros dados considerados dignos de verificação pública e aptos a constar do registro. É o caso, por exemplo, de nossa Lei, em que é permitido o registro de certos direitos pessoais que tenham por objeto bens imóveis (v.g., o direito de preferência nos contratos de locações de bens imóveis) e mesmo de alguns eventos que, sem afetar diretamente a condição jurídica, o status do imóvel pode, no entanto, ser importante em relação a seu tráfego (v.g., a inscrição de ordens judiciais ou administrativas de indisponibilidade de bens). A justificação dessa possibilidade é clara: em determinado caso pode ser tão importante para qualquer membro da comunidade saber quem é o dono de um bem, assim como saber se o proprietário pode dele dispor validamente ou não. Contudo, em última análise, o objeto ou escopo da publicidade de registro é uma matéria de política legislativa e, portanto, convencional e variável; sua determinação deve estar sujeita aos imperativos da realidade socioeconômica de cada momento.

¹³⁸ VIVAR, Beatriz Areán de Díaz de. **Tutela de los derechos reales y del interés de los terceros**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979, p. 100.

Chama Agustín W. Rodríguez atenção para o fato de que:

A complexidade do mundo moderno exige garantias cada vez maiores para seus protagonistas. O comprador deseja ter informações sobre a titularidade do direito que o cedente pretende lhe transferir, bem como os ônus ou limitações que possam afetá-lo. O credor hipotecário deseja saber se o imóvel oferecido em garantia pertence à pessoa que constituiu a hipoteca ou se existem outros ônus que poderiam ser postergados. Os credores em geral precisam conhecer o patrimônio do devedor para evitar os inconvenientes e processos judiciais que seriam causados por este último realizando atos de ocultação de propriedade. Vemos então a enorme importância jurídica e econômica que a publicidade adquire na vida contemporânea, sendo evidente que ela não pode ser dada apenas pela tradição, como considerava Vélez Sarsfield, mas sim pelos registros imobiliários que hoje se tornaram verdadeiros bastiões da segurança do trânsito jurídico¹³⁹.

Como diz Raymundo M. Salvat:

Considerada de um ponto de vista geral, a publicidade dos direitos reais é antes de tudo no sentido de se tornar manifesta com a possibilidade de ser conhecida por todos, ou também, num sentido mais restrito, por aqueles que tenham um interesse legítimo¹⁴⁰.

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

¹³⁹ *“La complejidad del mundo moderno exige garantías cada vez mayores para sus protagonistas el adquirente desea contar con una información de los acerca de la titularidad del derecho que le pretende transmitir el ajenante, así como los gravámenes o limitaciones que pueden afectarlo, el acreedor hipotecario quiere saber si el inmueble ofrecido en garantía, pertenece al constituyente de la hipoteca o si existen otros gravámenes que podrían postergar los acreedores en general necesitan conocer el estas patrimonial del deudon a efectos de evitar los inconvenientes y quicios que les acarrearía la realización por este último de actos de posición ocultos Vemos entonces la enorme importancia jurídica y económica que adquiere la publicidad en la vida contemporánea, siendo a todas luces evidente que ella no puede estar dada tan sólo por la tradición como la consideró Vélez Sarsfield, sino a través de los registros inmobiliarios convertidos hoy en verdaderos baluartes de la seguridad del tráfico jurídico”* RODRÍGUEZ, Agustín W. **Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires.** Buenos Aires: Depalma, 1974, p. 4.

¹⁴⁰ *“considerada desde un punto de vista general, la publicidad de los derechos reales es ante todo una en el sentido de ponerse de manifiesto con posibilidad de ser sabido por todos, o también, ya con un sentido más restringido, por quienes tengan un interés legítimo”* SALVAT, Raymundo M. **Tratado de derecho civil argentino.** Derechos reales. 4. ed. actualizada por Argañarás. Buenos Aires: TEA, 1960, p. 455.

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

Por conseguinte, produz-se um registro que publicará a eficácia real dos atos e direitos, com efeitos de presunção de legitimidade e, conseqüentemente, de validade e integridade, bem como de seu efetivo conhecimento por terceiros externos.

Esse ato – escritura pública –, antes de sua publicação pelo registro, somente será respeitado por quem o conheceu pois, para que exiba toda a sua eficácia real, será necessário dotá-lo de uma publicidade cadastral, que lhe atribua uma presunção de veracidade oficialmente reconhecida e legitimada, por meio da presunção de seu conhecimento por todos, para que terceiros, os quais possam ser afetados de alguma forma, não aleguem seu desconhecimento, com o qual o ato registrado será especialmente protegido¹⁴¹.

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

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

3.7.4 Sistemas de publicidade de registro

Os registros imobiliários são meios modernos que permitem conhecer a situação jurídica dos imóveis, ou seja, sua titularidade e as condições em que se encontra seu domínio.

¹⁴¹ DACAL, Manuel Figueiras. **El sistema de protección jurídica por el registro de la propiedad**. Madrid: Dijusa, 2001, p. 44.

Contudo, não só sua função se limita a registrar e tornar públicos os direitos reais sobre imóveis, mas também as situações e direitos pessoais que possam afetar o estado ou a disponibilidade jurídica dos imóveis (por exemplo: inibições, promessas de venda, localizações).

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

De acordo com as principais características oferecidas pelos sistemas existentes, podem ser objeto de algumas classificações¹⁴², sem prejuízo do fato de que os sistemas clássicos trocam certas características.

3.7.4.1 A obrigatoriedade do registro

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

Nos sistemas que se regulam pela obrigatoriedade, o ordenamento jurídico negaria toda a validade aos atos jurídicos que não tivessem a devida publicidade mediante registro¹⁴³. Conseqüentemente, não haveria possibilidade de negócios jurídicos imobiliários fora do Registro.

Esse sistema teórico coloca a publicidade em primeiro lugar e não está formulada em toda a sua pureza em nenhum ordenamento jurídico, embora haja alguns que se aproximam notavelmente dela, como é o caso do direito australiano. Nele, tendo sido lançado pela primeira vez no registro, não pode mais dele sair ou dele ser transferido.

¹⁴² RODRÍGUEZ, Agustín W. **Publicidad inmobiliaria**: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires. Buenos Aires: Depalma, 1974, p. 5.

¹⁴³ V.g., a venda de um imóvel ou a constituição de uma servidão sobre ele não teria qualquer valor jurídico ou, mais ainda, nem sequer existiria, enquanto não fosse registrado o documento que comprova a alienação ou a constituição do ônus.

Algo semelhante verifica-se no direito alemão, em que qualquer ato jurídico que implique a transferência de um direito sobre um imóvel deve ser registrado no cartório para que tenha efeito. A inscrição é parte inseparável da transmissão, de modo que, se não ocorrer inscrição, não haverá transmissão¹⁴⁴.

Em sentido contrário, o outro sistema possível confere ao registro um caráter voluntário.

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

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

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

3.7.4.2 O grau de eficácia do registro

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

No primeiro sistema, típico de regimes publicitários muito vigorosos, o registro significa a verdade absoluta em tudo o que se refere à propriedade de imóveis e seu

¹⁴⁴ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 41.

trânsito. Dessa forma, os objetivos de proteção da segurança jurídica são plenamente resguardados.

No sistema australiano, para um exemplo mais significativo, o registro é inatacável, e quem nele constar como titular de um imóvel não pode ser privado de seu domínio, ainda que sua aquisição decorra de ato jurídico nulo; prevalece, contra todas as hipóteses, o que diz o registro¹⁴⁵.

A alternativa mais comum não traz muitas novidades; ela dá às entradas do registro uma presunção de veracidade, mas nem sempre com a força de uma presunção absoluta e indestrutível, porém sujeita, em maior ou menor grau, à prova em contrário.

De acordo com esse sistema, em qualquer de suas diversas variantes, a publicidade tem alguma eficácia, mas não tanto a ponto de tornar sem valor as normas extrarregistrais sobre constituição, transmissão e extinção de direitos.

Esta última fórmula pode ter, por sua vez, duas modalidades, conforme o maior ou menor raio de atuação que se queira conceder à publicidade cartorária. A primeira, mais limitada, reduz-se a tornar inoponíveis a terceiros as circunstâncias que, embora tenham sido registradas ou reproduzidas no registro, não constam dele.

Trata-se de uma forma de publicidade negativa com pouco alcance publicístico. Um exemplo é a lei francesa, segundo a qual atos não transcritos ou reproduzidos no registro não prejudicam terceiros¹⁴⁶.

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

Essa variante também admite outras duas¹⁴⁷, dependendo de quem são os beneficiários da proteção. Nesse ponto, é preciso lembrar que a publicidade imobiliária é pensada com base em uma maior segurança no trânsito de mercadorias.

¹⁴⁵ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariència jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 45.

¹⁴⁶ O comprador de uma fazenda, por exemplo, não pode ser obrigado a arcar com um ônus constituído sobre ela pelo vendedor (uma servidão, por exemplo), se o ato de constituição não tiver sido previamente transcrito ou refletido no Cartório.

¹⁴⁷ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariència jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 63.

De acordo com essa ideia, fica claro que os principais beneficiários do sistema registral devem ser aqueles que, genericamente, chamaremos de adquirentes¹⁴⁸. Nesse caso, o registro funciona em sua função mais típica de proteção da aparência, ou seja, em favor daqueles que, como o comprador do exemplo, acreditam de boa-fé que aquilo que o registro publica é a verdade jurídica.

Pode acontecer, entretanto, e esta é a segunda variante, de o ordenamento julgar conveniente conceder também alguma tutela, ainda que provisória, ao titular registrado, isto é, que consta no registro como titular atual de um direito. No caso, trata-se de resguardar a situação fática – a aparência do registro em si¹⁴⁹.

O legislador pode conceder relevância ao simples fato de uma pessoa física constar no registro como titular de um direito, independentemente de ser correta ou não aquela referência. É o caso do direito alemão,¹⁵⁰ que estabelece uma presunção *iuris tantum* de que o que o registro publica, ou seja, o que está registrado, é verdadeiro.

3.7.4.3 A forma de acesso dos documentos no registro

Considerando a maneira de inserir a documentação a ele enviada nos livros de registro, os sistemas podem ser classificados em registros que seguem o sistema de transcrição e registros que observam o sistema da inscrição¹⁵¹.

¹⁴⁸ V.g., o direito positivo que protege o comprador de um imóvel de qualquer ação que possa ser movida contra ele com base em uma circunstância referente ao título do vendedor. Imaginemos que este, o vendedor, não seja o dono do imóvel. Se, apesar de tudo, constar no registro que o é, o comprador não poderá ser privado da propriedade, mesmo no caso de a reivindicação provir do verdadeiro proprietário.

¹⁴⁹ É algo semelhante ao que ocorre com a posse, que, mesmo considerada como mera situação fática, recebe proteção prévia do ordenamento jurídico por meio de liminares. Essa forma de defesa da posse não é definitiva, como já tivemos oportunidade de ver, pelo que não é apta a atribuir um senhorio inatacável ao que possui indevidamente, mas é suficiente para consolidar a situação de posse enquanto se resolve a questão.

¹⁵⁰ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 51.

¹⁵¹ RODRÍGUEZ, Agustín W. **Publicidad inmobiliaria: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires**. Buenos Aires: Depalma, 1974, p. 6.

Existe uma fórmula mais simples, típica de sistemas de registro menos exigentes e com poucas pretensões, que é reproduzir, transcrever ou copiar, sem delongas, os documentos apresentados no registro.

No máximo, pode-se determinar que os dados registráveis obedeçam a um formato oficial preestabelecido. No entanto, de qualquer forma, o cartório é um simples escritório de cópia ou transcrição de documentos e não há controle legal ou classificação dos documentos transcritos¹⁵².

Esse sistema de transcrição foi seguido pelo Código Civil francês (1804), originalmente para doações e hipotecas, e pela lei de 23 de março de 1855 (denominada “transcrição hipotecária”) foi estendido a todos os atos constitutivos e transferíveis da propriedade e seu desmembramento¹⁵³.

Outra fórmula, característica dos ordenamentos jurídicos que estabelecem ampla e vigorosa proteção à publicidade de registro, é a do sistema de inscrição, na qual há muito mais rigor na admissão de títulos ou documentos apresentados para registro.

Nela, desempenha papel fundamental a figura de um oficial técnico, responsável pelo cartório, cuja missão é qualificar os documentos, ou seja, emitir um juízo técnico sobre sua admissibilidade ou inadmissibilidade.

Essa qualificação tende a verificar a natureza do ato refletido no documento que se pretende registrar, sua validade, a qualidade de seus outorgantes e o preenchimento dos requisitos formais exigidos por lei para o ato em causa.

Uma vez que o registrador tenha constatado a legalidade do documento, ele é registrado. Caso contrário, o registro é negado para evitar que um título impuro, por assim dizer, crie uma aparência indigna de tutela.

¹⁵² YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariência jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 61.

¹⁵³ GARCÍA CONI, Raúl R. **Registro de la propiedad**. Buenos Aires: Enciclopedia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970, p. 514.

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

Esta qualificação constitui uma precaução elementar para evitar que a proteção jurídica da aparência do registro extrapole seus limites e se torne um elemento gerador de perturbações e injustiças, embora seja preciso reconhecer que a função qualificadora do referido funcionário não pode ser tão eficaz e completa quanto seria desejável, dados os limitados meios de que dispõe para aprofundar-se nos detalhes mais íntimos de cada ato cujo registro é solicitado¹⁵⁴.

Esse sistema de qualificação prévia do título registrado ocorre, por exemplo, nas leis alemã e espanhola. Algumas regulamentações, como a australiana, vão além, pois o registro pressupõe a aprovação do título por uma comissão cujo estudo chega mesmo à identificação e descrição física do imóvel em causa¹⁵⁵.

Em outros sistemas, a própria transcrição é substituída pelo depósito no cartório de cópias do ato ou título para registrar.

O sistema de cadastro é naturalmente mais prático e menos exigente, ao mesmo tempo que facilita a verificação dos registros e não aumenta seu volume, como ocorre com a transcrição. Evidentemente, este último sistema, sobretudo quando a transcrição propriamente dita é substituída pelo depósito de cópias, evita erros e omissões¹⁵⁶.

¹⁵⁴ “Esta calificación constituye una precaución elemental en orden a evitar que la protección jurídica de la apariencia registral se extralimite y se convierta en elemento creador de perturbaciones e injusticias, aunque es preciso reconocer que la función calificadora de dicho funcionario no puede ser tan eficaz y plena como sería deseable, dados los limitados medios de que dispone para adentrarse en lo más íntimo de cada acto cuya inscripción se solicita”. YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 45.

¹⁵⁵ GARCÍA CONI, Raúl R. **Registro de la propiedad**. Buenos Aires: Enciclopedia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970, p. 514.

¹⁵⁶ GARCÍA CONI, Raúl R. **Registro de la propiedad**. Buenos Aires: Enciclopedia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970, p. 515.

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

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

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

Do direito espanhol ou alemão, por exemplo, em que o registro se ordena por bens, até o francês primitivo, em que se estabelece apenas um fichero ou índice de pessoas, desde 1955, no entanto, o registro francês também possui um arquivo de propriedades que facilita o conhecimento dos dados legais relativos a cada propriedade¹⁵⁷.

Nos registros pessoais, os assentamentos são feitos por ordem de apresentação e a busca é realizada por meio de índices alfabéticos de acordo com o sobrenome e nome dos requerentes de registros e titulares de direitos. Alguns registros pessoais são complementados com listas baseadas em mapas e cadastros.

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

¹⁵⁷ YAGUEZ, Ricardo de Angel. **Apariencia jurídica, posesión y publicidad inmobiliaria registral**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1975, p. 47.

3.7.4.5 Registros declarativos, constitutivos e abstratos ou substantivos

Para especificar as características desses tipos de registros de domínio, é conveniente determinar primeiro qual o papel que a inscrição do registro pode cumprir: o registro só pode desempenhar o papel de condição de exigibilidade do ato registrado a terceiros (registro declarativo); pode ser elemento essencial para a constituição ou nascimento do direito real a que se refere o ato registrado (publicidade constitutiva); pode ser um fator de limpeza de títulos (publicidade de validação)¹⁵⁸.

No primeiro caso, o ato é válido e plenamente eficaz entre os celebrantes, mas não é eficaz contra terceiros, isto é, não lhes é oponível, até que seja registrado no cartório.

Significa que o nascimento do ato é operado extrarregistrado e os direitos nele contidos são registrados pré-constituídos e o registro não os valida. Esses registros em que a inscrição apenas cumpre o papel de condição de oponibilidade do ato contra terceiros são os chamados registros declarativos.

No segundo caso, o registro desempenha uma função diferente da anterior (sem prejuízo de não perder essa função).

Neste, o registro cumpriu o papel de elemento essencial para a constituição ou nascimento do direito real a que se refere o ato. Conseqüentemente, o registro é constitutivo do direito real, e os registros que recebem esse tipo de ato são chamados de constitutivos.

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

Em direito universal (para as leis que adotam o sistema de registros constitutivos), a inscrição é constitutiva do direito real quando a causa de sua mutação ou transformação deriva da vontade das partes – ato jurídico –, mas não (ou pelo menos raramente) quando essa causa de mutação ou transformação deriva da lei, e não de um ato privado (por exemplo, o caso da sucessão *mortis causa*, em que se

¹⁵⁸ GARCÍA CONI, Raúl R. **Registro de la propiedad**. Buenos Aires: Enciclopédia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970, p. 515.

opera a transferência dos bens do falecido desde o momento da morte. Nessa situação, o registro não é constitutivo, uma vez que a ele não está sujeita a transmissão dos bens do falecido para o herdeiro).

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

O registro é separado da “causa”, ou seja, do contrato que deu origem à transmissão e cujos eventuais vícios não transcendem aquele (o registro). É, por exemplo, o caso do chamado *abstract act* dos comentadores alemães, segundo o qual o acordo de registro do ato (*legal act of compliance*), acrescido do registro ou entrada no registro (registro), dá plena eficácia ao direito real a que se refere a inscrição, ainda que falte a “causa” ou a origem jurídica válida do negócio desse direito¹⁵⁹.

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

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

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

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

¹⁵⁹ GARCÍA CONI, Raúl R. **Registro de la propiedad**. Buenos Aires: Enciclopedia Jurídica Omeba Bibliográfica Argentina, 1970, p. 521.

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

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

No sistema *Torrens*, caso extremo de “constitutivismo”¹⁶⁰, o Estado garante a constituição ou a transferência de direitos reais em favor de quem consta como o “comprador” inscrito, sendo assim o “concedente” do direito, não o “vendedor”, mas o Estado por meio do registro, que em cada caso emite um novo título.

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

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

3.7.5 A publicidade registral no Brasil

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

¹⁶⁰ RODRÍGUEZ, Agustín W. **Publicidad inmobiliaria**: antecedentes nacionales y extranjeros: comentarios a las disposiciones nacionales, Capital Federal y de la Prov. de Buenos Aires. Buenos Aires: Depalma, 1974, p. 10.

Antes, embora já existissem os Indicadores Pessoal¹⁶¹ e Real¹⁶², efetivava-se o registro dos títulos com base na informação da pessoa, condensando-se as informações dos imóveis nesta.

Agora, a partir do sistema de matrículas¹⁶³, cada imóvel é objeto de um cadastramento autônomo e individualizado – a matrícula –, a partir do qual se acompanham a história das mutações e a exata situação jurídico-real de cada imóvel.

Para Luiz Guilherme Loureiro, o:

[...] objeto da atividade de registrar é a publicidade jurídica, ou seja, uma atividade dirigida a tornar conhecido um fato, uma situação ou uma relação jurídica de modo que produzam determinados efeitos em relação a terceiros¹⁶⁴.

Trata-se de uma definição abrangente, que concerne “à publicidade em todo o campo do direito, mas que pode apresentar contornos singulares ou excepcionais, dependendo do fato ou do direito que se pretende tornar notório”¹⁶⁵.

Em geral, independentemente do serviço registral, seu principal efeito é a publicidade. Ante a presunção que advém da publicidade, é possível afirmar que o conteúdo de determinado registro público produz efeitos jurídicos materiais de prova plena e oponibilidade *erga omnes*.

Isso significa que os fatos e as situações jurídicas daquele registro não poderão ser recusados sob o argumento de ignorância: presumem-se de conhecimento público.

Em sentido amplo, publicidade é a atividade dirigida a difundir e a tornar notório um acontecimento. Em sentido menos amplo, consiste na exteriorização ou divulgação de uma situação jurídica para produzir cognoscibilidade geral. Em sentido mais estrito e técnico, por publicidade devemos entender o sistema de divulgação

¹⁶¹ “Art. 180. O Livro n.º 5 – Indicador Pessoal – dividido alfabeticamente, será o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figurarem nos demais livros, fazendo-se referência aos respectivos números de ordem”.

¹⁶² “Art. 179. O Livro n.º 4 – Indicador Real – será o repositório de todos os imóveis que figurarem nos demais livros, devendo conter sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias”.

¹⁶³ A matrícula é o substrato dos atos de registro e averbação, que permitirão o pleno conhecimento da situação jurídica atual do imóvel.

¹⁶⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 84.

¹⁶⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 84.

encaminhado a fazer cognoscíveis todas as situações jurídicas para a tutela dos direitos e a segurança no tráfico.

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

A cognoscibilidade, a qualidade de ser conhecido por todos, deriva da natureza pública do Registro (artigo 221 da Lei de Registro de Imóveis) e, portanto, da presunção de que o conteúdo do Registro é conhecido por todos. De fato, não há disposição em nossa Lei Hipotecária (no Registro Comercial há) que estabeleça claramente a presunção de conhecimento dos lançamentos do Registro, mas a doutrina jurídica entende que ela deve ser entendida como existente, uma vez que o ordenamento jurídico estabeleceu os pré-requisitos para essa presunção: criou um Registro com a finalidade de fornecer conhecimento dos títulos de constituição, modificação, transmissão e extinção da propriedade e dos direitos de propriedade; conferiu-lhe carácter público; e permite sua consulta¹⁶⁶.

O direito considera o interesse à cognoscibilidade ou a possibilidade de conhecer. Por conseguinte, todo mecanismo publicitário há de configurar-se logicamente como instrumento que propicia aos interessados a aquisição do conhecimento das situações e fatos publicados, possibilidade que as legislações compreendem, inclusive, como um direito subjetivo dos particulares.

Em sentido estrito e do ângulo técnico-jurídico, deve-se entender por publicidade o sistema de divulgação dirigido a tornar cognoscíveis a todos determinadas situações jurídicas para a tutela dos direitos e a segurança do tráfico¹⁶⁷.

A publicidade pode ser enfocada sob três aspectos: a) como cognoscibilidade; b) como atividade; e c) como meio. No primeiro aspecto, a publicidade não significa efetivo conhecimento da situação jurídica publicada, mas sim a possibilidade de conhecer.

¹⁶⁶ *“La cognoscibilidad, cualidad de ser conocido por todos, se deriva del carácter público que ostenta el Registro (art. 221 de la LH) y de éste la presunción de que el contenido del Registro es conocido por todos. Realmente, ningún precepto existe en nuestro Derecho hipotecario (en el Registro Mercantil sí) que establezca claramente la presunción del conocimiento de los asientos registrales, pero la doctrina entiende que debe entenderse como existente, pues el ordenamiento ha establecido los presupuestos de la presunción: ha construido un Registro con la finalidad de dar conocimiento a los títulos de constitución, modificación, transmisión y extinción del dominio y los derechos reales; le ha atribuido carácter público; y permite su consulta”.* CHICO Y ORTIZ, José Maria. **Estudios sobre derecho hipotecario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 1202.

¹⁶⁷ MONTES, Angel Cristóbal. **Direito imobiliário registral**. Porto Alegre: Fabris, 2005, p. 26.

Em outras palavras, cognoscibilidade é o conhecimento em potencial, isto é, a viabilidade de conhecer – e não o conhecimento concreto. No segundo aspecto, a publicidade é uma atividade pela qual o conhecimento do fato jurídico é colocado à disposição do público, de forma permanente, podendo ser acessível a qualquer momento. No terceiro aspecto, a publicidade é produzida com base em uma declaração específica, feita por um órgão competente.

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

- a) de transmitir o conhecimento de informação do direito correspondente ao conteúdo do registro a terceiros interessados ou não interessados; b) de sacrifício parcial da privacidade e intimidade das pessoas, informando bens e direitos que esta possua em benefício das garantias advindas do registro; c) de servir para fins estatísticos, de interesse nacional ou fiscalização pública¹⁶⁸.

Outro efeito da publicidade jurídica é destacado por Luiz Guilherme Loureiro como a presunção de veracidade do registro, pois:

[...] a publicidade supõe o oferecimento aos interessados da verdade oficial. A lei estabelece a presunção de que aquilo que consta do registro é verdadeiro, e, se o seu teor não é verdadeiro, o interessado pode reclamar que se retifique ou anule¹⁶⁹.

A publicidade registral tem natureza jurídica de declaração não receptícia. No caso desses assentos, ela existe ainda que em estado latente, ou seja, mesmo que seu conteúdo nunca tenha sido externado por meio de certidão. Por outro lado, não se pode negar sua potência de ser levada ao conhecimento de terceiros.

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

¹⁶⁸ CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 37-38.

¹⁶⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 87.

Os registros são publicizados de modo indireto, ou seja, por meio de certidões. Significa dizer que o interessado em determinado registro não terá acesso direto a seu substrato físico¹⁷⁰, mas poderá ter conhecimento de seu conteúdo por meio de certidões, que devem ser lavradas de forma fidedigna. Logo, somente se pode certificar conteúdo que exista formalmente nos livros e documentos oficiais, tal como neles se contém e se menciona no momento da consulta.

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

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, certidões “são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontra nas repartições públicas”¹⁷¹.

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

Carla Watanabe bem esclarece sobre os limites e alcances dessa publicidade, dizendo que, por meio da certidão do imóvel, é possível ter acesso às informações acerca da situação do bem, e que cada “Registro de Imóveis possui uma circunscrição onde estão localizados os imóveis de sua atribuição territorial”¹⁷².

Ademais, essa característica de territorialidade “é predefinida pela lei e confere ao serviço registral imobiliário importância inarredável, pois ele é capaz de manter informações seguras e precisas sobre todos os imóveis compreendidos em determinado território”¹⁷³.

Independentemente do tipo de certidão requerida, não poderá faltar elemento essencial que conste do assento. A publicidade deve ser fidedigna ao conteúdo do

¹⁷⁰ Os assentos do Registro Civil das Pessoas Naturais são todos feitos em folhas de papel.

¹⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, 42ª ed., 2016, p. 351.

¹⁷² WATANABE, Carla; et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 159.

¹⁷³ WATANABE, Carla; et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 159.

assento, jamais podendo omitir fatos que modificaram seu conteúdo, ainda que assim seja expressamente requerido pelo interessado.

Na lavratura da certidão, o depositário do assento deve agir com a máxima acuidade e técnica jurídica, não permitindo que deixem de constar elementos essenciais.

Deve incluir, ainda, as informações que julgue importantes e que, de alguma forma, influenciam a situação jurídica publicada, não podendo faltar, de modo algum, qualquer alteração posterior ao ato certificado.

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

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

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

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

Muitas restrições administrativas, agora definidas como espaços territoriais especialmente protegidos, já possuem publicidade decorrente da própria lei que as constituiu, porém, para a segurança jurídica e cumprimento de obrigações decorrentes da limitação, seria aconselhável não se confiar somente na publicidade legal, mas também na publicidade imobiliária, para dar conhecimento e vincular definitivamente futuros adquirentes¹⁷⁴.

¹⁷⁴ MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da reserva florestal legal. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 37, n. 77, p. 37, jul./dez. 2014.

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

3.7.6 A publicidade inerente aos atos praticados pelo registrador de imóveis

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

A publicidade registral pode ser definida como a garantia dos direitos reais inscritos e, tal como estão inscritos, da pessoa que consta como titular registral; e ainda como garantia da tutela dos interesses daqueles que, confiando nas informações constantes do Registro, realizam negócios jurídicos imobiliários. A publicidade registral, assim, é uma presunção de veracidade e integridade do registro para todo aquele que confia no registro e inscreve o título de aquisição do imóvel. Por publicidade registral se entende a publicidade jurídica que é obtida por meio da inscrição de um título específico em um órgão específico denominado Registro¹⁷⁵.

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

A oponibilidade contra terceiros, como visto, advém da publicidade. Impende esclarecer que esse efeito da publicidade decorre da possibilidade de se efetuar a consulta ao registro, e não de sua obrigatoriedade.

Em verdade, não há previsão legal de obrigatoriedade para existência do direito, e sim sua oponibilidade em face da possibilidade de seu livre conhecimento. Isso se dá em razão de a lei considerar pública a informação cujo teor é tornado acessível a todos.

¹⁷⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 510.

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

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

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

A obtenção da certidão pelo interessado não depende de qualquer exposição de motivos ao depositário do assento de interesse.

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

No entanto, situações obrigacionais podem ser publicizadas pelo Registro de Imóveis, nas situações em que a lei admite a oponibilidade desses direitos contra terceiros. Não obstante, tal fato não transmuda a natureza do direito de obrigacional para real.

Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim explicita o alcance e os efeitos dessa dita forma de publicidade:

Não obstante o afirmado no texto, diversos sistemas registrais também admitem o acesso ao Registo de situações jurídicas que não assumem natureza real e, naturalmente, quanto a estas situações, o assento registral, por um lado, não assume uma função constitutiva – ou seja, não condiciona a constituição, modificação ou extinção dos correspondentes direitos “pessoais” – e, por outro, não altera a natureza do direito publicitado, ou seja, não o converte num direito real. O assento registral visa, isso sim, uma das seguintes finalidades, consoante o sistema registral em causa: assegurar a mera publicidade-notícia; acrescentar à eficácia típica do facto registado a oponibilidade deste a terceiros para efeitos de registo que não tenham obtido o respectivo assento com prioridade; a assegurar a oponibilidade do direito “pessoal” em face de futuros adquirentes de direitos sobre o

imóvel¹⁷⁶.

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

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

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

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

[...] O potencial conflito entre justiça e segurança jurídica, que parece surgir quando se argumenta que a publicidade registral está a serviço da segurança do trânsito e pode ser alcançada em detrimento da segurança dos direitos, não é tal, pois o Registro de Imóveis concede proteção tanto à segurança dos direitos quanto à do trânsito legal, conciliando a proteção de ambas as situações. Por outro lado, a proteção do trânsito legal na medida em que opera, mesmo sacrificando os direitos de um titular extrarregistral, revela-se a solução mais justa para dirimir o conflito de interesses que surge¹⁷⁷.

¹⁷⁶ JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos substantivos do Registro Predial –** Terceiros para efeitos de registro. Coimbra: Almedina, 2013, p. 42.

¹⁷⁷ *“la posible colisión entre justicia y seguridad jurídica, que parece plantearse cuando se argumenta que la publicidad registral está al servicio de la seguridad del tráfico y puede lograrse a costa de la seguridad de derechos, no es tal, porque el Registro de la Propiedad concede protección tanto a la seguridad de los derechos como a la del tráfico jurídico, conciliando la tutela de ambas situaciones. Por otra parte, la protección del tráfico jurídico en la medida que actúa, incluso sacrificando el derecho de un titular extrarregistral, resulta ser la solución más justa para resolver la colisión de intereses que se plantea”*. CHICO Y ORTIZ, José Maria. **Estudios sobre derecho hipotecario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 182-183.

Esse efeito da publicidade registral implica verdadeira função econômica e social. Enquanto incute no receptor do conteúdo registrário a segurança mínima necessária da existência e prioridade do direito, implica o barateamento do preço, que, de forma clara, é inversamente proporcional ao risco do negócio¹⁷⁸.

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

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

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

A publicidade do registro de imóveis é um tema fundamental na discussão sobre a segurança jurídica e a transparência nas relações imobiliárias. Este aspecto se torna ainda mais relevante quando o relacionamos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Neste contexto, a análise do papel da publicidade no registro de imóveis oferece uma importante reflexão sobre como garantir um ambiente de negócios mais seguro e acessível, alinhado aos princípios da sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Destacam-se, neste particular, objetivos como o ODS 16, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. A publicidade do registro de imóveis está intrinsecamente ligada a esse objetivo, pois a transparência nas informações contribui para a construção de sociedades mais justas, evitando conflitos e disputas territoriais.

¹⁷⁸ O registro de imóveis fornece aos empreendedores em potencial as informações necessárias, contribuindo poderosamente para a segurança dos negócios imobiliários, publicizando fidedignamente, de forma fácil e segura, o estado atual da situação jurídica do imóvel.

A publicidade do registro de imóveis desempenha um papel crucial na promoção da segurança jurídica, da transparência e do desenvolvimento econômico. Ao se alinhar com os princípios da Agenda 2030, essa publicidade não só fortalece a proteção dos direitos de propriedade, como também contribui para a construção de sociedades mais justas e inclusivas, conforme preveem os ODS.

3.7.7 O princípio da concentração de atos na matrícula imobiliária

A Lei n.º 13.097/2015 foi promulgada no dia 20 de janeiro de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória 656/2014. Entre outros assuntos, a norma trouxe importantes mudanças para a segurança jurídica nas transações imobiliárias. Em seus artigos 54 e seguintes, conforme visto anteriormente, a lei versa sobre o que a doutrina já defendia com o nome de princípio da concentração de dados nas matrículas dos imóveis.

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

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

Desnecessário dizer o sem-número de vantagens alcançadas com a dita mudança. A nova normatização certamente contribuirá decisivamente para o aumento da segurança jurídica dos negócios, assim como para sua desburocratização, reduzindo seus custos operacionais e tornando-os mais céleres.

Conforme João Pedro Lamana Paiva:

[...] o princípio da concentração das informações estabelece que nenhum ato ou fato jurídico referente à situação jurídica de um imóvel ou às mudanças subjetivas que ele possa vir a sofrer podem ficar alheios ao registro na matrícula do imóvel. Desta forma, a matrícula, sendo completa, dispensará outras diligências por parte de quem tenha interesse nas informações acerca do bem¹⁷⁹.

Para Francisco José Rezende dos Santos, com o princípio da concentração, “[...] os fatos que possam produzir efeitos no imóvel, no registro ou nos seus proprietários, devem ser lançados na matrícula, sob pena de não serem considerados pelo mundo jurídico”¹⁸⁰.

No mesmo sentido, Marcelo Rezende Campos Marinho Couto aduz que “todas as ocorrências relevantes ao imóvel, ou aos titulares dos direitos reais, devem ser lançados na matrícula, como forma de possibilitar a publicidade ampla e garantir interesses de terceiros”¹⁸¹.

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

Parte da doutrina vem interpretando que, caso não haja confirmação dessas circunstâncias no Registro de Imóveis, o negócio jurídico será eficaz, independentemente de possíveis prejuízos que as circunstâncias possam causar a ele, como nos lembra Kern¹⁸².

¹⁷⁹ PAIVA, João Pedro Lamana. Princípio da concentração. **Boletim do IRIB em Revista**, São Paulo, n. 350, p. 138, set. 2014.

¹⁸⁰ SANTOS, Francisco José Rezende dos. O princípio da concentração no registro de imóveis. **IRIB**, 2011. Disponível em: <http://www.rib.org.br/noticias/detalhes/o-principio-da-concentracao-no-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16/06/2017.

¹⁸¹ COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. Princípio da concentração na matrícula – MP 656/2014. **Serjus** Anoreg/MG, 2014. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=2742&ct=37. Acesso em: 29 jun. 2022.

¹⁸² KERN, Marinho Dembinski. A Lei 13.097 adotou o princípio da fé pública registral? **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 38, n. 78, p. 15-58, jan./jun. 2015.

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

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

O Registro expandiu sua função à medida que as leis modificavam seu conteúdo e a sociedade alterava os valores que regem o exercício dos direitos. Desde a época em que as palavras de La Rica foram escritas, as leis que definem o quadro em que o Registro opera continuaram a mudar, as regulamentações que o influenciam colateralmente se multiplicaram e os propósitos sociais que todas as instituições devem cumprir foram ainda mais influenciados. A Constituição, por exemplo, elevou a função social da propriedade ao princípio legitimador de sua existência e, portanto, para que o Registro seja constitucional, deve salvaguardar essa função social da propriedade e não se limitar apenas a garantir a operação legal dos imóveis dentro de seus limites mais estreitos. Essa expansão de propósitos também implica, a meu ver, uma expansão da legitimidade de seu conhecimento, uma nova forma de entender a publicidade que supere a posição tradicional e reducionista à finalidade de interesses meramente econômicos e compreenda a legitimidade do interesse com maior extensão do que aquela que poderia ser obtida a partir da leitura isolada dos textos normativos¹⁸³.

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

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

¹⁸³ “El Registro ampliaba su función a medida que las leyes modificaban su contenido y la sociedad alteraba los valores que presidían el ejercicio de los derechos. Pues bien, desde la época en que fueron escritas las palabras de La Rica, han seguido cambiando las leyes que han definido el marco en que desarrolla su eficacia el Registro, se han multiplicado las normas que colateralmente influyen en él y se ha incidido, aun más, en las finalidades sociales que deben cumplir todas las instituciones. La Constitución, por ejemplo, ha elevado la función social de la propiedad a principio legitimador de su existencia y de acuerdo con ello el Registro, si ha de ser constitucional, ha de velar por esta función social de la propiedad y no limitarse únicamente a asegurar el tráfico jurídico inmobiliario en sus más estrechos límites. Esta ampliación de fines supone también, a mi juicio, una ampliación de la legitimidad para su conocimiento, una nueva manera de entender la publicidad que supere la posición tradicional y reduccionista a la finalidad de los intereses meramente económicos y entender la legitimidad del interés con mayor extensión de aquella que podría obtenerse de la lectura aislada de los textos normativos”. CHICO Y ORTIZ, José Maria. **Estudios sobre derecho hipotecario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 184.

rurais e do ato definitivo de tombamento de bens imóveis¹⁸⁴.

Sobre a conexão dessa publicidade com as informações ambientais, vale transcrever parte do estudo de Carla Watanabe:

Com as informações ambientais devidamente registradas e atualizadas na matrícula do imóvel garante-se a segurança jurídica às relações negociais, proporcionando conhecimento da situação do imóvel para eventuais futuros adquirentes ou credores¹⁸⁵.

Assim, estes “poderão tomar ciência de todas as limitações do direito de propriedade impostas pela legislação ambiental, o estado de preservação e a possível necessidade de recuperação”¹⁸⁶.

Notadamente, a possibilidade não pode ser tomada como uma porta escancarada no Registro de Imóveis, fazendo-se inscrever na matrícula qualquer informação a ele relacionada. As situações jurídicas que constarem no registro do imóvel devem atender alguma utilidade.

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

Os ODS, em particular o ODS 15 (Vida Terrestre), depende fortemente de informações precisas e acessíveis. A centralização das informações sobre a biodiversidade, os ecossistemas, reserva legal, áreas de preservação permanente, contaminação do solo, pode contribuir na consolidação de dados sobre a qualidade do ar e da água, além de permitir a formulação de políticas mais eficazes para reduzir a contaminação e promover a saúde pública.

¹⁸⁴ MELO, Marcelo Augusto Santana de. A publicidade da reserva florestal legal. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 37, n. 77, p. 37, jul./dez. 2014, p. 215.

¹⁸⁵ WATANABE, Carla et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 159.

¹⁸⁶ WATANABE, Carla et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 159.

A possibilidade de inclusão de informações ambientais na matrícula dos imóveis se mostra um elemento vital para a gestão sustentável dos recursos naturais e a efetividade das políticas públicas. Ao alinhar-se com os objetivos da Agenda 2030, essa possibilidade não apenas contribui para o desenvolvimento econômico, mas também fortalece a proteção ambiental e a justiça social. Portanto, a promoção de um sistema integrado de informações ambientais deve ser encarada como uma prioridade para garantir que as metas globais sejam alcançadas em tempo hábil e de forma eficaz.

3.7.8 As diferenças ontológicas entre cadastros e registros

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

As diferenças são bem captadas por Luiz Guilherme Loureiro, citando Chico y Ortiz, como localizadas em suas finalidades e efeitos jurídicos, em vez de em sua disciplina. O registro jurídico tem como fim, especialmente, “garantir plena segurança ao tráfico jurídico/econômico”, enquanto o Registro administrativo compila informações que auxiliam na implementação de programas úteis para o Estado/sociedade. Os cadastros reúnem dados a respeito do território em questão para fins diversos e, ao contrário dos Registros, seus fatos não produzem efeitos jurídicos – não modificam os direitos¹⁸⁷.

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

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

¹⁸⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 512.

O princípio da publicidade confere certeza às declarações de registro, que, por isso, presumem-se precisas, mesmo que o conteúdo do registro seja meramente aparente, desprovido de conteúdo por não refletir plenamente a realidade jurídica. O princípio da publicidade dá precedência ao conteúdo do registro, sendo suas manifestações superiores à realidade jurídica. Nesses casos, a publicidade do registro cria uma aparência formal que se mantém por meio dos dois aspectos: legitimidade e fé pública, efeito que não ocorre nos chamados registros administrativos¹⁸⁸.

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

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

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

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

¹⁸⁸ "Pues bien, el principio de publicidad inviste de certeza a las declaraciones registrales que por su virtud se presumen exactas, aun en el supuesto de que dicho contenido registral pueda ser solamente una simple apariencia, vacía de contenido por no reflejar plenamente una realidad jurídica. El principio de publicidad da preferencia al contenido registral, siendo sus manifestaciones superiores a la de la realidad jurídica. En estos casos la publicidad registral crea una apariencia formal que es mantenida en la doble vertiente de la legitimación y la fe pública, efecto éste que no se da en los llamados Registros administrativos". CHICO Y ORTIZ, José María. **Estudios sobre derecho hipotecario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 186.

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

O Código Florestal de 2012 (Lei 12.561) criou o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no entanto não conferiu a publicidade necessária para que a informação ambiental fosse disponibilizada para se facilitar a fiscalização por qualquer pessoa do povo e autoridade ambiental. O Registro de Imóveis opera como um espelho jurídico das informações ambientais e urbanísticas, sendo que pela flagrante diferença entre cadastro e registro, não deve controlar aspectos inerentes ao cadastro, mas somente reforçar a sua publicidade. Somente a publicidade ambiental potencializada no Registro de Imóveis garante a publicidade constitucional das informações ambientais, porque somente a estrutura registral possui os instrumentos necessários para se chegar à informação como índices para as buscas, facilidade de acesso físico e virtual¹⁸⁹.

Logo, o Registro de Imóveis auxilia a publicidade ambiental por meio de convênios com outros órgãos administrativos, colaborando para impedir o aumento de danos ambientais e alertando a população para os fatos relacionados ao assunto.

¹⁸⁹ CRIADO, Francisco de Asís Palacios; MELO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sérgio. **Registro de imóveis e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 135.

4 A AGENDA 2030, DA ONU, E AS DELEGAÇÕES DO SERVIÇO PÚBLICO DE REGISTROS DE IMÓVEIS

Considerando os pontos que foram abordados na primeira seção do estudo, partindo da compreensão do desenvolvimento sustentável como direito humano, dos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, e da participação da ONU neste processo, é chegado o momento de se aprofundar na compreensão da participação – efetiva e potencial – dos serviços de registro de imóveis neste processo.

A atuação do registro de imóveis, dentro de suas atribuições legais e normativas, quando realizada buscando o escopo do desenvolvimento sustentável, não apenas assegura e traz segurança jurídica aos direitos reais imobiliários, mas também contribui para a proteção do meio ambiente, para o desenvolvimento social e para o crescimento sustentável.

Nesta seção do presente estudo será feita uma abordagem inédita sobre como os referidos serviços públicos podem atuar como agentes de promoção do crescimento sustentável ante o atendimento das metas dos ODS e, indiretamente, como efetivos promotores de direitos humanos.

4.1 Os ODS, da Agenda 2030, no exercício privado das delegações dos serviços de registros de imóveis

Nesta subseção será analisado em qual medida a própria atuação dos titulares dos serviços de registro de imóveis, enquanto agentes públicos que exercem as suas atividades com um viés privado, quase empresarial, o fazem mediante a criação de empregos e a melhoria de condições de vida daqueles que com eles possuem vínculo empregatício.

Com espeque na dimensão econômica de desenvolvimento sustentável, será demonstrado como os mecanismos normativos já existentes direcionam o exercício dos referidos serviços públicos no sentido da otimização na utilização dos recursos naturais.

Conforme apresentado anteriormente no subtópico 2.2, a dimensão econômica para um desenvolvimento sustentável tem como premissa que o crescimento econômico seja inclusivo e equitativo, promovendo a criação de empregos e a melhoria das condições de vida.

Nesse condão, os serviços de registros de imóveis possuem um potencial significativo para contribuir com a Agenda 2030 e com os ODS no Brasil. Por meio da promoção da segurança da propriedade, do acesso à informação e da regularização da titularidade, podem atuar como agentes de transformação social e econômica.

A efetivação dos ODS no exercício privado das delegações dos serviços de registros de imóveis poderá se tornar uma realidade palpável, refletindo um avanço significativo rumo a um futuro mais justo e sustentável.

Este subtópico pretende analisar em qual medida a própria atuação dos titulares dos serviços de registro de imóveis, enquanto agentes públicos que exercem as suas atividades com um viés privado, quase empresarial, o fazem já direcionando os seus esforços ao encontro dos objetivos da Agenda 2030.

4.1.1 A norma ABNT NBR 15906:2021

Conforme tratado anteriormente neste estudo, o princípio da responsabilidade social deve nortear todas as atividades da economia, independentemente de se tratar de empresas públicas, de economia mista ou privadas. Ainda que se reconheça, quanto às empresas do setor privado, seu objetivo e legitimidade do escopo de lucro, a responsabilidade social não pode ser posta de lado, uma vez que as atividades empresariais não podem se desenvolver sem levar em conta o meio ambiente em que se inserem e de que extraem as condições de sua existência.

Neste universo de agentes necessariamente vinculados ao propósito da responsabilidade social estão incluídos os agentes públicos que executam o serviço de registro de imóveis.

Dentro deste contexto, conforme se analisará neste subtópico, a norma ABNT NBR 15906:2021, trouxe mecanismos de *softlaw* a ensejar uma gestão adequada da serventia predial, com a adoção de medidas balizadas pelo princípio da responsabilidade social.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é o Foro Nacional de Normalização. As Normas Brasileiras, cujo conteúdo é de responsabilidade dos Comitês Brasileiros (ABNT/CB), dos Organismos de Normalização Setorial (ABNT/ONS) e das Comissões de Estudo Especiais (ABNT/CEE), são elaboradas por Comissões de Estudo (CE), formadas pelas partes interessadas no tema objeto da normalização.

Os Documentos Técnicos ABNT, assim como as Normas Internacionais (ISO e IEC), são voluntários e não incluem requisitos contratuais, legais ou estatutários. Os Documentos Técnicos ABNT não substituem Leis, Decretos ou Regulamentos, aos quais os usuários devem atender, tendo precedência sobre qualquer documento técnico ABNT.

A ABNT NBR 15906 foi elaborada pela Comissão de Estudo Especial de Gestão Empresarial Cartorária.

A adoção de um sistema de gestão é uma decisão estratégica para um serviço de registro de imóveis, podendo ajudar a melhorar o seu desempenho global e a prover uma base sólida para iniciativas de desenvolvimento sustentável.

É exatamente esta a conjuntura do ODS 12, mais especificamente o ODS 12.3, que estipula a meta de “Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais”¹⁹⁰.

Os benefícios potenciais para um serviço de registro de imóveis pela implementação de um sistema de gestão de excelência baseado na Norma são: a) capacidade de prover consistentemente os serviços registrares imobiliários que atendam aos requisitos do cliente e aos requisitos estatutários e regulamentares aplicáveis, b) facilidade de oportunidades para aumentar a satisfação do cliente; c) abordagem de riscos e oportunidades associados com seu contexto e objetivos; d)

¹⁹⁰ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12**. Consumo e produção responsáveis. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12> Acesso em: 06/09/2025.

capacidade de demonstrar conformidade com os requisitos especificados de sistemas de gestão da excelência.

Esta Norma emprega a abordagem de processo e a mentalidade de risco. Tal abordagem de processo habilita o titular a planejar os seus processos e as suas interações, bem como a assegurar que os seus processos tenham recursos suficientes e sejam gerenciados adequadamente, e que as oportunidades para melhoria sejam identificadas e as ações sejam tomadas.

A mentalidade de risco habilita o responsável a determinar os fatores que poderiam causar desvios nos seus processos e no seu sistema de gestão em relação aos resultados planejados a colocar em prática os controles preventivos para minimizar efeitos negativos e a maximizar o aproveitamento das oportunidades que surjam.

A mentalidade de risco é essencial para se conseguir um sistema de gestão eficaz. Para estar conforme com os requisitos da Norma, o titular precisa planejar e implementar ações para abordar riscos e oportunidades. A abordagem de riscos e oportunidades estabelece uma base para aumentar a eficácia do sistema de gestão, conseguir resultados melhorados e prevenir os efeitos negativos.

Oportunidades podem surgir como resultado de uma situação favorável ao atingimento de um resultado pretendido, por exemplo, um conjunto de circunstâncias que possibilite que o responsável desenvolva novos produtos e serviços, reduza o desperdício ou melhore a produtividade. Ações para abordar oportunidades podem também incluir a consideração de riscos associados.

Risco é o efeito da incerteza, e qualquer incerteza pode ter um efeito positivo ou negativo. Um desvio positivo proveniente de um risco pode oferecer uma oportunidade, mas nem todos os efeitos positivos de risco resultam em oportunidades.

A referida Norma especifica os requisitos para estabelecer, implementar, manter e melhorar continuamente um sistema de gestão do serviço de registro de imóveis que busca assegurar as necessidades e expectativas das partes interessadas pertinentes e o atendimento aos requisitos legais.

A serventia registral imobiliária deve determinar questões internas e externas que sejam pertinentes ao seu propósito e direcionamento estratégico e que afetem a sua capacidade de alcançar os resultados pretendidos em seu sistema de gestão. Deve-se monitorar e analisar criticamente informações sobre essas questões internas e externas.

Assim como acontece nas empresas e demais entidades organizacionais, o entendimento do contexto interno do serviço de registro de imóveis depende de sua missão, visão e valores, bem como do conhecimento de seus pontos fortes e fracos.

O entendimento do contexto externo pode ser facilitado pela consideração de questões provenientes dos ambientes legal, tecnológico, competitivo, de mercado, cultural, social e econômico, tanto internacionais, quanto nacionais, regionais ou locais.

As necessidades de desenvolvimento dos colaboradores devem ser identificadas, e métodos para providenciá-las devem ser estabelecidos. Deve ser assegurado que os métodos para o desenvolvimento dos colaboradores sejam proporcionados a todos os níveis profissionais dentro do serviço de registro de imóveis, para garantir a efetiva implementação e manutenção do sistema de gestão.

Além disso, para alcançar o escopo da norma, a serventia registral imobiliária deve possuir uma descrição documentada para cada função, considerando os requisitos de conhecimento, experiência, habilidades e atitudes.

O serviço deve possuir um plano de capacitação e desenvolvimento pessoal aplicado aos seus colaboradores, de forma a contribuir para a melhoria contínua da atividade. O plano de capacitação e desenvolvimento deve: a) prever atributos de liderança, conhecimento organizacional e boas práticas gerenciais; b) estar alinhado com as estratégias da serventia, com a legislação pertinente e com os requisitos da Norma.

O plano de capacitação e desenvolvimento pode, por exemplo, promover a integração sociocultural, socioambiental outros assuntos pertinentes.

Este escopo que a norma remete aos serviços extrajudiciais vai ao encontro do ODS 8, que estipula a meta de “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”¹⁹¹.

Sobre inclusão, convém que a serventia registral imobiliária disponha de mão de obra de pessoas com deficiência. Além disso, a serventia deve garantir a adoção de práticas que evitem qualquer discriminação social, de credo, sexo, gênero, cor etc., no que tange aos processos de recrutamento, seleção e emprego, demonstrando transparência nestes processos.

Deve ser adotada uma política de gestão de pessoas que não utilize formas de repressão e punições vexatórias, entre outras; e uma política documentada que repudie a utilização de mão de obra infantil, estendendo-se aos fornecedores e parceiros.

O registro de imóveis deve repudiar a contratação e utilização de colaboradores em desacordo com a legislação trabalhista, oferecendo benefícios aos seus colaboradores, como, por exemplo, planos dentários, hospitalares, auxílio-creche, auxílio-alimentação etc.

Convém que a serventia registral imobiliária e os seus colaboradores participem de programas sociais e culturais, a fim de propagar a solidariedade e ajudar os mais carentes, como forma de melhorar e harmonizar as diferentes classes sociais.

Finalmente, deve adotar internamente ações voltadas à proteção ambiental, procurando mitigar efeitos poluentes (por exemplo, coleta seletiva, uso de materiais reciclados, redução de papéis, entre outros). Para tanto deve desenvolver ações para reduzir os recursos não renováveis, diminuição do consumo de energia, diminuição da geração de lixo, papel, baterias e outros materiais agressivos, bem como para conscientizar e treinar o seu pessoal neste sentido.

¹⁹¹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8**. Trabalho decente e crescimento econômico. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8> Acesso em: 06/09/2025.

É exatamente este o contexto do ODS 11, mais especificamente o ODS 11.6, que estipula a meta de: “Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros”¹⁹².

Os colaboradores devem ser orientados sobre os problemas ocupacionais que possam existir em suas atividades no serviço e como mitigar seus efeitos.

A serventia registral imobiliária deve prover informações relativas à proteção da saúde, higiene, vacinas, doenças transmissíveis, crônicas e hereditárias, dependências químicas etc., visando o bem-estar de seus colaboradores e de seus familiares, por consequência.

A norma ABNT NBR 15906:2021 está intimamente relacionada aos ODS, pois promove ações que podem impactar diretamente diversas metas estabelecidas na Agenda 2030.

Sua aplicação pode levar a um impacto positivo tanto a nível organizacional quanto comunitário, alinhando interesses da gestão da serventia às necessidades globais de sustentabilidade. À medida que os serviços de registro de imóveis adotam essa norma, a possibilidade de atingir os ODS se torna mais viável, promovendo um futuro sustentável para todos.

4.1.2 Provimento 85/2019, do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional da Justiça considerou que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas e 231 indicadores estabelecidos pelas Nações Unidas na Agenda 2030 estão em conformidade com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, os macrodesafios e as metas e indicadores judiciais, porque diretamente relacionados aos temas de produtividade, celeridade na prestação jurisdicional, aumento dos casos solucionados por conciliação, priorização no julgamento das causas relacionadas à improbidade administrativa e

¹⁹² NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11**. Cidades e comunidades sustentáveis. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11> Acesso em: 06/09/2025.

aos crimes contra a Administração Pública, ao impulso aos processos na fase de cumprimento de sentença e execução não fiscal e de execução fiscal, as ações coletivas, ao julgamento de processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos, ao fortalecimento da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, dentre outros.

Apontou, ainda, que as metas e indicadores do Poder Judiciário ainda não foram formalmente recepcionadas pela Agenda 2030 ao tratar de políticas públicas e estudos comparativos entre os Países e Municípios, o que evidencia a necessidade de exteriorizar com maior ênfase o impacto da gestão judiciária em favor da sociedade brasileira.

Avançou no sentido de reconhecer que o alinhamento da atuação do Poder Judiciário à Agenda 2030, da ONU, pode representar um avanço no campo na concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos, pois o Judiciário poderá fornecer informações relevantes e necessárias – cuja base de dados é produzida e mantida pelo próprio Poder Judiciário – para o cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Sustentando que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável ODS 16, que trata de “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” está indissociavelmente relacionado aos assuntos tratados pelo Poder Judiciário brasileiro, determinou a internalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030, das Nações Unidas, à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça.

Notadamente, considerando que a atuação da Corregedoria Nacional da Justiça também abrange os serviços extrajudiciais, os referidos objetivos passaram a ser expressamente considerados de observância obrigatória na execução dos referidos serviços.

4.1.3 *Compliance*

Muito se discute sobre o que seria um programa de *compliance* eficiente, e quais seriam os parâmetros para aplicação, pois de nada adianta utilizar um programa de outra empresa ou órgão fazendo adaptações.

Para que seja eficiente um programa de *compliance*, é necessário um estudo dos fluxos das informações, dos procedimentos e dos agentes que atuam naquele segmento e quais os riscos podem ocorrer durante esses processos.

Para que um programa de *compliance* seja eficaz são necessários vários fatores, e começa pelo comprometimento do titular do serviço com a ética no Cartório, demonstrando assim por seus atos quais atitudes não podem ser toleradas, dando o exemplo para os colaboradores de como deve ser a visão da Serventia. Além disso necessita de controles internos para que sejam garantidos os mecanismos implementados, tais como Códigos de Ética e de Conduta, fortalecendo o ambiente institucional no combate à corrupção, ainda por meio de estruturas que consigam verificar e corrigir possíveis falhas durante esse caminhar.

É exatamente este o aporte do ODS 16, mais especificamente o ODS 16.5, que estipula a meta de “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”¹⁹³.

O investimento em um programa eficiente de *compliance* demonstra a boa-fé do titular, na busca da minimização dos riscos inerentes à atividade, amparado por procedimentos de controle interno dos atos praticados na serventia extrajudicial com o fim de identificar situações suspeitas dentro do próprio âmbito do serviço como na qualificação dos atos externos de registro e averbação para eventual comunicação aos órgãos públicos competentes.

Os programas de *compliance* visam combater desvios dos envolvidos no registro de imóveis: titular, substitutos, colaboradores e também dos fornecedores de serviços, para evitar fraudes e subornos dentro do ambiente de trabalho, visando fomentar uma cultura de integridade, conformidade e transparência.

¹⁹³ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.** Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16> Acesso em: 06/09/2025.

Nada mais são que normas e controles feitos de forma interna e externa. Interna pelo próprio titular da delegação por meio de documentos e condições específicas e de acordo com as realidades existentes, para que os colaboradores e fornecedores que prestam serviços na serventia adotem posturas de acordo com a ética, a moral e os bons costumes evitando condutas criminosas.

Externa por intermédio da legislação, provimentos e normas do Tribunal de Justiça Estadual da Corregedoria Geral de Justiça, e também do Conselho Nacional de Justiça via Corregedoria Nacional de Justiça, que emanam normas de caráter geral a serem observadas por todas as serventias.

Tais normas visam proporcionar uma relação de condutas tidas como legais e éticas para serem seguidas no oficial de registro de imóveis, buscando evitar atos de corrupção dentro da Serventia. Assim, por meio da fiscalização da conduta dos colaboradores e dos terceiros que prestam serviços à serventia procura reduzir os danos causados na ocorrência de qualquer ato ilícito.

Os programas de *compliance* ou programas de conformidade devem ser idealizados para cada situação concreta existente em cada serventia. De modo que não há um programa padrão, pois depende das circunstâncias especiais de cada titular, tais como número de colaboradores, volume de protocolo, número de terceiros prestadores de serviços, entre outros.

Desta forma, deve-se sempre verificar as normas mais adequadas para a realidade que se pretende coordenar. O que deve ser observado em todos os programas de conformidade é o intuito de combater a corrupção e estimular a conduta ética nas relações dentro da serventia, visando minimizar a responsabilidade e o cometimento de crimes ou ilícitos civis.

Alguns elementos que podem ser utilizados nos programas de *compliance* são: código de ética e de conduta da serventia; canal de denúncias de fácil acesso tanto aos colaboradores quanto aos usuários; programas de desenvolvimento de controles internos dos processos realizados na serventia; e um programa de controle para os contratos estabelecidos com os fornecedores de produtos e serviços.

O código de ética e conduta irá trazer quais os requisitos que o colaborador deverá cumprir para prestar um bom serviço, com regras próprias e de acordo com a realidade do cartório. Nele podem estar previstos a forma de contratação dos auxiliares e escreventes, as regras de boa conduta entre os colaboradores, deveres a ser cumpridos, por exemplo, a permissão ou vedação do uso de celulares pessoais durante o trabalho, a obrigação de relatar os erros cometidos durante os procedimentos para que sejam corrigidos, visando causar menor dano ao usuário, como deverá ser organizado o serviço e o fluxo dos documentos na serventia, quais prazos devem ser cumpridos em cada etapa do processo, entre outros.

Essa rotina de transparência que deve nortear a prestação dos serviços extrajudiciais vai ao encontro do ODS 16.6, que estipula a meta de “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”¹⁹⁴.

Visa assim o código de ética e conduta traçar regras gerais para o bom andamento do serviço e para o convívio entre Oficial, substituto e colaboradores, para tentar diminuir os conflitos de relacionamento, os erros, trazendo mais harmonia para a serventia como um todo.

Busca-se com o programa de conformidade também identificar os erros para que estes não mais ocorram, e, quando ocorrerem, serem prontamente consertados, evitando maiores transtornos aos usuários e ao serviço.

Sendo assim, importante constar nos documentos que instituem o *compliance* os riscos da atividade, e que, caso seja verificado algum erro causado pelos colaboradores ou em razão do uso de sistemas de informática, entre outros, seja imediatamente comunicado ao responsável pela conferência dos atos, para ser feita a correção.

De outro lado, também deve ser contemplado no programa de cumprimento os controles de receitas e despesas da serventia e os lançamentos no livro de registro diário do cartório, para fins de informação à Corregedoria Geral de Justiça da saúde financeira. Assim, evita-se que haja desvio de dinheiro ou lançamento de despesas impróprias à prestação do serviço, devendo sempre haver a divisão entre os valores recebidos e despendidos da serventia, com os gastos particulares do Oficial. Mais um

¹⁹⁴ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.** Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16> Acesso em: 06/09/2025.

notório exemplo do atendimento do ODS 16.6 acima transcrito, na medida em que até o fluxo financeiro das serventias extrajudiciais são publicados, permitindo um amplo e geral controle por parte dos órgãos correccionais.

Para tanto, deve ser feito o controle de toda a entrada de emolumentos, e a saída das despesas com a manutenção da serventia devem estar todas escrituradas acompanhadas de notas fiscais de aquisição de bens de consumo e recibos de serviços prestados por terceiros.

Além disso, deve o programa contemplar a comunicação interna entre Oficial, substituto e colaboradores, e também a comunicação externa entre a serventia e os usuários. Para que isso seja possível devem ser abertos canais de comunicação para os colaboradores e para os usuários, por e-mails para reclamações, sugestões e elogios, assegurando a privacidade de mensagens anônimas.

Outro ponto a ser observado é quanto ao serviço prestado. Os colaboradores devem estar sempre atualizados com as novidades legislativas e normativas amparados por cursos e programas de atualização de procedimentos e processos.

Desta forma, é possível organizar a verificação dos documentos que tramitam na serventia, controlar os prazos para entrega do serviço, e fazer com que os colaboradores estejam sempre atualizados para prestar o melhor serviço à população.

Além disso, deve haver uma fiscalização dos atos praticados pelos colaboradores visando reduzir os erros, os danos causados e os atos ilícitos que podem ser praticados na serventia. Para isso é necessário que os procedimentos estejam escritos e sejam de conhecimento de todos, atualizados e de fácil entendimento, para monitorar todo o processo interno da serventia. E como consequência, a gestão desses processos deve ser feita regularmente, por meio de controle e indicativos de produtividade.

Na contratação de fornecedores e de terceiros prestadores de serviços, por exemplo, serviço de monitoramento e segurança, serviço de *backup* em nuvem, serviço de limpeza e organização, ou mesmo os serviços de informática como sistemas de empresas especializadas para facilitação do serviço, os contratos devem ser verificados se estão de acordo com os valores da serventia, respeitando a ética e as leis e normas.

Também faz parte de um programa de *compliance* a contratação de empresas especializadas de auditoria visando analisar os procedimentos adotados e em que sentido os eles podem ser melhorados, dando indicativos da qualidade já alcançada, o que pode ser aperfeiçoado, sempre buscando a excelência do trabalho prestado.

Assim, por intermédio de regulamentações e controles dos procedimentos da serventia, a intenção é o aprimoramento da qualidade do serviço prestado, buscando a melhoria de dentro para fora, ou seja, por intermédio dos próprios colaboradores.

Com esse investimento pessoal e profissional a tendência dentro das serventias é elevar a qualidade, diminuir os erros, diminuir os prazos de entrega, primando pelo atendimento do usuário.

Podem ser elencadas como a principal finalidade da implantação de um programa de *compliance* instituir uma política de boa governança e anticorrupção, via atendimento da lei e das normas. Mas não apenas isso, busca-se também o aperfeiçoamento do serviço prestado para redução de riscos com as práticas determinadas para os colaboradores e fornecedores, evitando as irregularidades por meio do acompanhamento de erros e problemas e suas correções.

Assim, além de colaboração com os órgãos públicos na tentativa de barrar a corrupção, os serviços extrajudiciais acabam por melhorar seu próprio atendimento e seu serviço interno, contribuindo para a melhoria do serviço prestado ao usuário.

Por meio das metodologias e sistemas de gestão contidos nos programas de *compliance* são realizadas pelo Registro de Imóveis procedimentos e controles que auxiliam no combate de desvios éticos, fraudes, tentativas de suborno, buscando o agir com integridade e conformidade com as normas e regras de controle interno e externo, sendo as regras de controle interno as firmadas pela própria Serventia, de acordo com sua realidade, e as de controle externo adotadas por meio de provimento da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que traçou as diretrizes para o combate de atos de corrupção, subornos e fraudes no âmbito das serventias extrajudiciais, e que será a seguir analisado.

4.2 Os ODS, da Agenda 2030, na prestação do serviço público de registro de imóveis

Com espeque na dimensão econômica de desenvolvimento sustentável, nesta seção será demonstrado como os mecanismos normativos já existentes direcionam o exercício dos serviços públicos de registro de imóveis no sentido da otimização na utilização dos recursos naturais.

Este subtópico pretende analisar em qual medida a prestação dos serviços públicos de registros de imóveis, que conforme exposto na seção anterior segue o regime jurídico de direito público, vai ao encontro dos objetivos da Agenda 2030.

4.2.1 As contribuições mediatas decorrentes do serviço

4.2.1.1 O fenômeno da extrajudicialização e o acesso à Justiça

Conforme já tratado anteriormente no presente estudo, a dimensão social do desenvolvimento sustentável envolve a promoção da justiça social, da equidade e da inclusão. O desenvolvimento sustentável, dentre outras vertentes, busca garantir o acesso à Justiça.

No que toca este marco da dimensão social, nesta subseção será analisado como o chamado fenômeno da extrajudicialização levou aos serviços de registros de imóveis uma série de atribuições, antes privativas do Poder Judiciário, viabilizando um acesso mais célere à Justiça e permitindo uma melhor distribuição dos benefícios do crescimento econômico.

Durante o século XX houve relevante processo de judicialização de conflitos com a transferência dos conflitos sociais para o Poder Judiciário. A expressão judicialização tem sido utilizada há algumas décadas e pretende significar uma ampliação do espaço que passou a ser ocupado pelo Poder Judiciário e pelas decisões judiciais, nos cenários social, econômico e político dos Estados. No âmbito

da Teoria dos Sistemas Sociais, conforme desenvolvida por Niklas Luhmann, o Judiciário centraliza o sistema jurídico:

Talvez possamos tomar como ponto de partida o fato não-questionado de que só o sistema jurídico coage os Tribunais à decisão, por conseguinte nem o legislador nem as partes privadas contratantes o fazer. Com base nessa regra, os Tribunais constituem o centro do sistema jurídico. Tudo mais, inclusive a legislação, representa a periferia¹⁹⁵.

Assim, ao longo do tempo, por inúmeros fatores, implementou-se a chamada “cultura do litígio”, pela qual o caminho ao Judiciário era considerado a principal maneira de acomodação dos conflitos de interesse¹⁹⁶.

Tal fenômeno, fortaleceu o ativismo judicial ao mesmo tempo em que as autoridades administrativas crescentemente adotaram procedimentos semelhantes aos judiciais. O surgimento de novos direitos difusos e coletivos, aliado a novos procedimentos judiciais, permitiram a intensa invasão do direito na organização da vida social e política.

Se por um lado a judicialização trouxe avanços inestimáveis à cidadania, por outro, aumentou a própria “litigiosidade na sociedade”¹⁹⁷. Assim, houve um imenso volume de litígios para o Poder Judiciário e para o estado como ente provedor de Justiça, sendo tal aumento de processos judiciais, em parte, causa da morosidade e consequente ineficácia do aparelho judiciário.

Ou seja, o excesso de demandas submetidas ao Poder Judiciário não trouxe avanços significativos em termos de promoção efetiva e célere de Justiça.

Neste sentido, há mais de 30 anos, Kazuo Watanabe já sustentava não se tratar apenas “de possibilitar o acesso à justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa”¹⁹⁸.

¹⁹⁵ LUHMANN, Niklas. A posição dos tribunais no sistema jurídico. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 49, jul. 1990, p. 160.

¹⁹⁶ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem: mediação: conciliação: tribunal multiportas**, 8ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 65.

¹⁹⁷ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem: mediação: conciliação: tribunal multiportas**, 8ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 62.

¹⁹⁸ WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. Participação e processo/coordenação de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

No intuito de buscar viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, surge a desjudicialização como tema de suma importância para a plena, rápida e eficaz realização do Direito. A efetividade e celeridade na prestação jurisdicional e administrativa, desde 2004, são princípios processuais consagrados constitucionalmente pelo artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”¹⁹⁹.

Desjudicializar ainda não é um termo dicionarizado. Todavia, é de fácil compreensão. O termo desjudicialização diz respeito à propriedade de facultar às partes comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis, na busca de soluções sem a tramitação habitual dos tribunais, considerada morosa.

A tendência de desjudicialização dos conflitos vem sendo fomentada pelo Poder Público, seja pelo incentivo, aprimoramento e difusão de práticas consensuais pelos Tribunais, seja pelo deslocamento de atribuições para o âmbito extrajudicial, tornado os procedimentos menos burocráticos, com a prestação de serviços com a celeridade e eficiência em prol da coletividade²⁰⁰.

Nos últimos anos, foram inúmeros os exemplos de desjudicialização na esfera dos litígios cíveis. Basta lembrar o divórcio e o inventário extrajudicial (Lei n.º 11.441/2007), o registro de nascimento após transcorrido o prazo legal (Lei n.º 11.790/2008), a usucapião especial (Lei n.º 11.977/2009) e os artigos 1.071, 571, 610, § 1º, 703, § 2º, e 733, do Código de Processo Civil de 2015.

Ocorre que o aprimoramento legislativo e a atribuição de funções a novos agentes auxiliares do Poder Judiciário não é suficiente. Segundo Egas Dirceu Moniz de Aragão: “Aprimorar a lei e a magistratura, porém, não é tudo. Urge preparar

¹⁹⁹ HELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 922, 11 jan. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7818/o-fenomeno-da-desjudicializacao>. Acesso em: 31/10/2025.

²⁰⁰ ZAVATARO, Marcia Cristina. **A importância do Notário no Processo de Desjudicialização dos Serviços, Tabelação de notas**: temas aprofundados. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 79.

adequadamente a infraestrutura dos juízos e tribunais, pois sem isso a máquina judiciária continuará a funcionar precariamente”²⁰¹.

A doutrina propõe ressignificar o princípio do acesso à justiça ou da inafastabilidade da jurisdição previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, à luz do artigo 3º do CPC/2015, para incentivar o fenômeno da desjudicialização, que seria uma ferramenta de racionalização da prestação jurisdicional, ajustada ao cenário contemporâneo, à luz dos princípios da efetividade e da adequação²⁰².

Tal ideia de promoção da desjudicialização é uma necessidade impositiva do sistema processual civil brasileiro. Deve haver o fomento à atribuição de funções a novos agentes auxiliares do Poder Judiciário, na busca pelo aprimoramento do sistema de justiça, como um fator de desenvolvimento econômico e social, evitando o acesso generalizado e, por vezes, injustificado, à justiça estatal.

Nesta linha, a gradual retirada da esfera de competência dos tribunais e dos auxiliares da Justiça de atos e procedimentos que possam ser transferidos para as Serventias Extrajudiciais, salvaguardando o núcleo essencial da função jurisdicional, qual seja, a solução de mérito das demandas que deve ser necessariamente judicializadas.

O fenômeno da “desjudicialização”, anteriormente mencionado, vem sendo analisado pela doutrina como justificativa à transferência de certas atribuições, antes exclusivas do Poder Judiciário, para cartórios extrajudiciais²⁰³.

Notadamente, vem se defendendo a tese de que é necessário que o Poder Judiciário atue como última *ratio* na resolução de conflitos, possibilitando o mais célere funcionamento da máquina judiciária e a retomada da credibilidade de sua força e eficácia como Poder instituído. Neste sentido, torna-se necessário desenvolver meios diversificados de solução de conflitos.

²⁰¹ ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Efetividade do Processo de Execução. **Revista de Processo**, vol. 72, Out-Dez. 1993, p. 16-24.

²⁰² PINHO, Humberto Dalla Berardina de. STANCATI, Maria M. S. Martins. A ressignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Processo**, v. 254, abr/2016, São Paulo: Revista dos Tribunais.

²⁰³ SILVA, Érica Barbosa; TARTUCE, Fernanda. O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais: críticas, elogios e sugestões. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**. Volume 12. Número 71. Porto Alegre: Lex, março/abril de 2016. Disponível em: <https://ppg.ufv.br/> Acesso em: 30/08/2025.

O Poder Judiciário tem intensa dificuldade de administrar o sistema de justiça, que conta com um número cada vez maior de causas em trâmite. De acordo com o Relatório Justiça em Números 2020 (ano-base 2019), divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²⁰⁴, em que pese em 2019 a produtividade média dos magistrados tenha sido a maior dos últimos 11 anos, elevando-se em 13%, com média de 2.107 processos baixados por magistrado, o Poder Judiciário nacional finalizou 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação que aguardavam alguma solução definitiva - patamar semelhante ao verificado em 2015.

Dessa forma, deve-se entender o acesso à justiça não somente como a possibilidade de exercício do direito de ação via Poder Judiciário, como previsto no artigo 5º, incisos XXXV e LIV, da Constituição Federal, que abrange tanto a apreciação de lesão a direito, em via repressiva, quanto a proteção em via preventiva, diante de qualquer ameaça a direito, à privação de liberdade ou de seus bens.

O acesso à justiça que se deve proporcionar a todos é o:

[...] acesso à ordem jurídica justa, significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado²⁰⁵.

Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal é um dispositivo que deve ser operado como uma “válvula de segurança do sistema”, como “um elemento de contenção em face do Legislativo”, como um elemento de proibição de que “certos conflitos sejam, a priori, subtraídos à cognição judicial”. O referido autor ainda destaca que o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, decorre do fato de a “nossa Justiça ser unitária, nesse sentido de aqui não ter sido implementado o Contencioso Administrativo, posto acenado no artigo 111 da EC 01/1969”. Por fim, destaca que:

²⁰⁴ CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> Acesso em: 30/08/2025.

²⁰⁵ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 71.

[...] a ubiquidade da jurisdição, usualmente localizada no indigitado inciso XXXV do artigo 5º da CF/1988 vigente, não se traduz, nem implica, direta ou indiretamente, em qualquer laivo de monopólio estatal na distribuição da justiça, até porque esta tarefa é, cada vez mais, praticada por outros agentes, órgãos e instâncias²⁰⁶.

Levando-se em conta tais premissas, verifica-se um acelerado movimento de renovação de arcaicos conceitos de monopólio de jurisdição²⁰⁷, com a adoção de uma visão moderna sobre a temática, rumo à organização do processo civil contemporâneo.

Ou seja, dentro das premissas do processo civil contemporâneo, o conceito de jurisdição passou admitir que:

A composição de litígios e a tutela de interesses particulares podem ser exercidas por outros meios, por outros órgãos, como os órgãos internos de solução de conflitos, estruturados dentro da própria Administração Pública, com postos de agentes dotados de efetiva independência, e até por sujeitos privados, seja por meio de arbitragem, seja pela justiça interna das associações²⁰⁸.

Considerando essa perspectiva pluralista de acesso à justiça, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução do CNJ n.º 125/2010, cujo texto foi consolidado a partir das Emendas n.º 01/2013 e pela Emenda n.º 02/2016 e das Resoluções n.º 290/2019 e n.º 326/2020. Essa Resolução, já em 2010, dispunha sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

A partir da Resolução CNJ n.º 125/2010, passou-se a prestigiar as soluções consensuais de disputas, por exemplo, por intermédio dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS).

²⁰⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 219.

²⁰⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 329.

²⁰⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento, 18ª ed. Salvador: ed. JusPodivm, 2016, p. 191-192.

Dentro desse cenário, torna-se viável idealizar e estimular a criação de novas formas de submissão de conflitos a diversos órgãos e instâncias – jurisdicionais e/ou extrajudiciais. Daí pensar-se em ampliar o rol de atribuições das Serventias Extrajudiciais, que podem oferecer respostas adequadas em termos de qualidade, eficiência, segurança e celeridade na solução de conflitos. Isso porque, os próprios titulares dessas serventias extrajudiciais são profissionais oficiais ou profissionais públicos independentes, que formam, no exercício privado de função pública, uma figura ímpar, que, sem se confundir com nenhuma outra, tem algo dos profissionais liberais, um pouco dos funcionários e muito da concessão de serviços públicos²⁰⁹.

Todas as possibilidades de extrajudicialização que envolvem os serviços extrajudiciais produzem efeitos sociais e econômicos que impactam diretamente na sociedade. Do ponto de vista social, a sociedade passa a ter a percepção de que o acesso à justiça pode se dar também pela simplificação de procedimentos, com uma melhor operosidade da técnica de resolução de conflitos. De falar ainda, gera satisfação para as partes que passam a ter acesso ao bem jurídico da vida pleiteado, de forma mais célere e com mesmo grau de eficácia se houvesse submetido a sua pretensão a algum órgão judiciário.

É exatamente este o contexto do ODS 16, mais especificamente o ODS 16.3, que estipula a meta de “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”²¹⁰.

Sob o prisma econômico, pode-se constar que esses inúmeros atos realizados nos cartórios extrajudiciais, em razão da desjudicialização, não precisaram ser direcionados para o Judiciário, sendo assim, não foi necessário movimentar o aparato da Administração Pública para dar-lhe atenção, gerando, por consequência economia de tempo e dinheiro.

Vale observar, por fim, mesmo com a desjudicialização o papel do registrador de imóveis não é propriamente o de dizer o direito aplicável à relação jurídica que lhe é submetida, até porque, em nenhuma circunstância, nem o notário e nem o registrador dizem o direito.

²⁰⁹ ALIENDE RIBEIRO, Luís Paulo. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 93.

²¹⁰ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16**. Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16> Acesso em: 06/09/2025.

O que o registrador faz é revestir as relações e situações jurídicas concretas de certeza jurídica, conformando o interesse particular à lei, aliás, sendo o registrador imobiliário um agente delegado, com formação jurídica e dotado de fé pública, é de sua natureza praticar atos que se filiam à administração pública de interesses privados, logo, sua atividade está intimamente relacionada com a da jurisdição voluntária e com a conciliação dos interesses privados, em constante cooperação com o judiciário nacional.

A Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o sistema de financiamento imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel autorizou a venda extrajudicial do imóvel pelo fiduciário, quando consolidado em seu nome a propriedade por meio da constituição em mora do fiduciante face o inadimplemento do todo ou em parte da dívida.

Todo o procedimento de constituição em mora até a consolidação da propriedade em nome do fiduciário ocorre diretamente no cartório de registro de imóveis e, se for o caso, com a participação do cartório de registro de títulos e documentos, a quem pode ser delegada a atribuição para efetuar a notificação do fiduciante²¹¹.

A Lei n.º 10.931, de 02 de agosto de 2004, ao alterar dispositivos da Lei n.º 6.015/1973, Lei de Registros Públicos, possibilitou que as retificações de registro imobiliários, a retificação de áreas e a apuração de áreas remanescentes, outrora sujeitas ao procedimento judicial de jurisdição voluntária, sejam feitas pelo próprio oficial do registro de imóveis²¹². Somente haverá necessidade de intervenção judicial se não houver consenso entre os interesses no ato, ou se houver risco de lesão a direito de propriedade de algum confrontante²¹³.

O Código de Processo Civil, no artigo 1.071, ao acrescentar o artigo 216-A à LRP, passou a admitir a possibilidade de realização do procedimento de usucapião de imóveis diretamente no cartório de registro de imóveis. Para regulamentar o procedimento, o CNJ editou, em 14 de dezembro de 2017, o Provimento n.º 65. Atualmente o procedimento para a realização da usucapião está previsto no Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Código Nacional de

²¹¹ Artigos 26 a 26-A.

²¹² Lei 6015/73, artigo 213 e parágrafos.

²¹³ Lei 6015/73, artigo 213 e § 6º.

Normas da Corregedoria Nacional de Justiça anterior provimento que tratava da matéria. Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra)²¹⁴ e revogou o anterior provimento que tratava da matéria.

Desde a entrada em vigor da normativa que permitiu que a comprovação de posse prolongada e ininterrupta de bens imóveis fosse possível pela via extrajudicial, 14.451 processos de usucapião foram iniciados no Estado de São Paulo, entre os anos de 2019 e 2023, sendo que, deste total, até 30 de novembro de 2024, apenas 2,9 mil encontravam-se em andamento²¹⁵. Observa-se que o tempo médio de processamento do pedido de usucapião na via extrajudicial tem girado em torno de 6 meses a partir do protocolo do requerimento²¹⁶.

Um outro exemplo mais recente de desjudicialização ocorrida no âmbito do cartório de registro de imóveis pode ser encontrado na Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022, que, ao incluir o artigo 216-B na Lei de Registros Públicos, autorizou a realização do procedimento de adjudicação compulsória diretamente no cartório de registro de imóveis. O procedimento está atualmente regrado pelo Provimento n.º 149, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) com a redação dada pelo Provimento CNJ n.º 150, de 11 de setembro de 2023²¹⁷.

Nesse procedimento, também haverá a participação do tabelião de notas, a quem incumbe certificar por ata notarial a existência de um contrato de promessa de compra e venda ou compromisso de compra e venda sem cláusula de arrependimento ou com o prazo de carência de arrependimento já vencido; o adimplemento do pagamento integral do preço pelo promitente comprador; e o inadimplemento da obrigação por parte do vendedor, em outorgar a escritura definitiva do imóvel, ou do adquirente, em receber a escritura definitiva.

²¹⁴ Artigos 398 a 423.

²¹⁵ ANOREGBR. ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números**. Especial Desjudicialização. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf> Acesso em: 06/09/2025.

²¹⁶ ANOREGBR. ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números**. Especial Desjudicialização. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf> Acesso em: 06/09/2025.

²¹⁷ Artigos 440-A a 440-L.

Recentemente foi promulgada a Lei n.º 14.711, de 30 de outubro de 2023, tratando do marco legal das garantias. Dentre as inovações trazidas pelo referido diploma legal, está a possibilidade de os créditos garantidos por hipoteca serem executados extrajudicialmente, com a participação do cartório de registro de imóveis, a quem caberá proceder com a notificação do devedor e do cartório de notas, que, por sua vez, deverá lavrar a ata notarial de arrematação, que servirá de título de transmissão da propriedade ao arrematante, a ser registrada na matrícula do imóvel²¹⁸.

A articulação entre a extrajudicialização e a Agenda 2030 pode assim ser uma oportunidade única para transformar o acesso à Justiça em uma realidade efetiva para todos. Isso demandará um esforço conjunto entre governos, sociedade civil e instituições do sistema de Justiça, visando implementar soluções inovadoras e inclusivas que levem cada vez mais ao cumprimento dos ODS.

A extrajudicialização, mediada pelos cartórios, emerge como uma conduta positiva para o fortalecimento do acesso à justiça no Brasil. Por meio de práticas que promovem a mediação, a conciliação e a regularização fundiária, essas instituições contribuem significativamente para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Contudo, para que essa agenda seja plenamente efetiva, é imprescindível que haja um comprometimento coletivo – do Estado, da sociedade civil e dos próprios cartórios – em garantir que os benefícios da extrajudicialização alcancem todos os setores da população, em consonância com os objetivos da Agenda 2030. Somente assim será possível avançar rumo a um futuro em que a justiça esteja verdadeiramente ao alcance de todos.

²¹⁸ Artigo 9º, §§.

4.2.1.2 Colaboração no combate ao crime de lavagem de dinheiro

A lei de combate à lavagem, ou ocultação de bens, direitos e valores, Lei n.º 9.613, de 1998, atribui aos profissionais de registros públicos imobiliários um papel de destaque, nomeando-os em seu artigo 9º, parágrafo único, XIII.

Na redação da lei a estes é dada a mesma responsabilidade no combate aos crimes de ocultação de valores financeiros que a pessoas físicas ou jurídicas que atuem no mercado financeiro ou que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações financeiras, societárias ou imobiliárias, bem como à bolsa de valores, as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, seguradoras, entre outros.

A investigação e combate a essas atividades criminosas de lavagem de dinheiro são fundamentais para o enfrentamento de organizações criminosas que destroem a saúde da economia do país penetrando na estrutura do mercado financeiro, inserindo produtos adulterados no mercado e contaminando as instituições públicas e desorganizando as instituições privadas.

Esse combate das organizações criminosas deve ser travado, devido a sua amplitude, em diversas instâncias, nacionais e internacionais de modo coordenado e cooperativo. Seu enfrentamento pelo Estado deve ter em vista a garantia da legalidade, a livre iniciativa privada e as liberdades econômicas, e a aplicação dos direitos e garantias fundamentais, evitando o desvio e o desperdício de dinheiro público.

Para que essa tarefa seja efetiva, no nível de desenvolvimento que a sociedade alcançou nas últimas décadas, com complexa rede de interrelações econômicas, sobretudo com sistemas de transferências e trocas econômicas em nível global digital, é preciso que todos os profissionais, sejam públicos ou privados, que atendam demandas que envolvam grandes valores econômicos estejam comprometidos com o combate aos crimes financeiros, à lavagem de dinheiros e crimes conexos, como o terrorismo e as fraudes no mercado de consumo.

Nesse contexto, destaca-se o papel dos notários e registradores, como assinalam Bender e Bormann²¹⁹, no âmbito europeu: “Nos países com tradição jurídica continental, ou seja, direito civil, os notários desempenham um papel central na administração preventiva da justiça e na aplicação do Estado de Direito na era digital” (tradução nossa).

A preocupação no combate a práticas ilícitas desse tipo tem reunido esforços globais em que se inclui profissionais públicos e privados. Nesse sentido, destaca-se o importante papel do Grupo de Ação Financeira (GAFI), como se deu em 2003, com a segunda revisão de recomendações do grupo. Se incluíram notários e outras profissões jurídicas independentes entre os sujeitos A a partir de então, “diversos países implementaram regras para regulamentar a participação desses atores.

Para fazer uso do dinheiro ilegal, os delinquentes necessitam transferir direitos de propriedade sobre os ativos mais valiosos de nossa economia de empresas e fazer negócios com imóveis. Nesse interim, os registradores imobiliários podem desempenhar papel-chave na prevenção de tais crimes. Desse modo, segundo Bender e Bormann “entre todos os agentes públicos que combatem o crime, eles são os órgãos mais baratos para evitar custos no combate à lavagem de dinheiro”²²⁰.

Segundo os autores, notários e registradores, no direito continental europeu, ao fazer uso das estruturas econômicas de controle “Eles detectam transações suspeitas, bloqueiam ou suspendem e notificam as instituições de segurança relevantes”²²¹. Além disso:

Os advogados não podem substituir os notários nesta área porque (i) o mandato dos advogados é voluntário, pelo que os indivíduos podem facilmente evitar a sua exposição, (ii) os advogados não são neutros e (iii) não são tão rigorosamente supervisionados pelo governo²²² (tradução nossa).

²¹⁹ “*En países de la tradición jurídica del derecho continental, es decir del civil law, los notarios desempeñan un papel central en la administración preventiva de la justicia y la aplicación del Estado de Derecho en la época digital*”. BORMANN, Jens; BENDER, Philip M. Jueces sin litigio Los notarios en los países del derecho continental. Prólogo. **Un proyecto de la Vicepresidencia para Europa de la UINL 2023-2025.**

²²⁰ BENDER, Philip M. Bender; BORMANN, Jens. Jueces sin litigio Los notarios en los países del derecho continental, p. 25. **Un proyecto de la Vicepresidencia para Europa de la UINL 2023-2025.**

²²¹ *Ibidem.*

²²² “*Los abogados no pueden sustituir a los notarios en este ámbito porque (i) el mandato de los abogados es voluntario, de modo que los individuos pueden evitar fácilmente su exposición, (ii) los abogados no son neutrales, y (iii) no están tan estrechamente super visados por el Gobierno*”. BORMANN, Jens; BENDER, Philip M. Jueces sin litigio Los notarios en los países del derecho continental. Prólogo. **Un proyecto de la Vicepresidencia para Europa de la UINL 2023-2025.**

No domínio europeu, notários têm assumido tarefa decisiva no combate a crimes como evasão fiscal organizada por criminosos, atuando ao lado de órgãos de controle, de investigadores, no combate ao financiamento do terrorismo. Além do exercício dessas atividades, atuam de modo amplo no combate a crimes sofisticados que visam esconder a ilicitude da origem do dinheiro. Segundo Bormann e Bender, os registradores de imóveis:

Eles também bloqueiam ou suspendem transações destinadas a financiar o terrorismo, combatem a evasão fiscal notificando as autoridades fiscais sobre transações tributáveis e implementam sanções da UE negando serviços a certos indivíduos na lista negra que participaram da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia²²³ (tradução nossa).

Com a lei brasileira de combate aos crimes de ocultação de origem ilícita de dinheiro foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Sua função é a de receber, examinar e identificar operações financeiras suspeitas. Em 2003, a Lei n.º 10.701 incluiu entre suas atribuições o poder de requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas.

A Lei n.º 9.616/1998, no artigo 15, determina ao COAF a comunicação às autoridades competentes as atividades criminosas de ocultação de origem ilícita recursos financeiros de que tomar ciência ou de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito para que possa haver a responsabilização legal dos autores pelas respectivas autoridades.

O Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento n.º 161, de 2024, que instrui, nas serventias de registros públicos imobiliários, as atividades de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, o Financiamento do Terrorismo e a Proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP).

²²³ “También bloquean o suspenden las transacciones destinadas a financiar el terrorismo, luchan contra la evasión fiscal notificando a las autoridades tributarias las transacciones imponible, e implementan las sanciones de la UE denegando servicios a determinadas personas incluidas en la lista negra, que participaron en la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”. BORMANN, Jens; BENDER, Philip M. Jueces sin litigio Los notarios en los países del derecho continental. Prólogo. **Un proyecto de la Vicepresidencia para Europa de la UINL 2023-2025**, p. 25.

Entre as incumbências do Provimento aos delegatários estão: dar cumprimento pleno e sem demora a sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou por designações de seus comitês de sanções relacionadas a terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa ou seu financiamento; e proceder às comunicações sem demora, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a existência de pessoas e ativos sujeitos à sanção e as razões pelas quais deixaram de cumpri-la, de acordo com a estipulação do artigo 11 e no parágrafo único do artigo 12 da Lei n.º 13.810, de 2019.

Segundo o Provimento, para identificar e avaliar riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo relacionados a suas atividades, notários e registradores devem considerar, entre outras fontes confiáveis de informação, avaliações nacionais ou setoriais de risco conduzidas pelo Poder Público, assim como avaliações setoriais ou subsetoriais realizadas por suas entidades de representação.

Além disso, o CNJ determina que notários e registradores implementem procedimentos de monitoramento, seleção e análise de operações, propostas de operação ou situações para que esses profissionais possam, assim, identificar aquelas situações que possam configurar indício de prática de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo ou de infração correlacionada.

Os notários e registradores devem, ainda, comunicar à Unidade de Inteligência Financeira (UIF), pelo Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf), toda operação ou proposta de operação ou situações que concluam ser suspeita, após análise documentada, disponíveis à Corregedoria Nacional de Justiça ou às Corregedorias-Gerais.

Trata-se de situação que se adequa precisamente ao contexto do ODS 16, mais especificamente o ODS 16.4, que estipula a meta de “até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado”²²⁴.

Os cartórios, não apenas facilitam transações legítimas, mas também podem atuar como um baluarte contra a corrupção e a criminalidade organizada. Contribuindo para a integridade do sistema financeiro, ajudam a criar um ambiente propício ao

²²⁴ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.** Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16> Acesso em: 06/09/2025.

desenvolvimento sustentável. As ações dos cartórios em prol da transparência e da legalidade podem, conseqüentemente, fortalecer a confiança nas instituições e promover um ciclo virtuoso de crescimento e estabilidade.

Os serviços de registros de imóveis desempenham um papel vital no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, contribuindo significativamente para a segurança do sistema financeiro. Ao alinharem suas práticas à Agenda 2030, não apenas promovem a transparência e a legalidade, mas também reforçam a importância de uma governança eficaz em prol do desenvolvimento sustentável.

As serventias prediais têm um papel essencial nesse combate, pois muitas transações patrimoniais passam por suas mãos. Assim, sua atuação é fundamental na coleta e verificação de informações sobre a identidade de indivíduos e a origem de bens, contribuindo para a criação de um ambiente mais seguro.

4.2.2 As contribuições imediatas decorrentes do serviço

Neste momento do estudo, no que toca a concretização dos ODS na própria prestação dos serviços públicos ora estudados, este subtópico abordará as atuações específicas de cada uma das atribuições tratadas na seção anterior.

4.2.2.1 A participação do Registro de Imóveis na preservação do meio ambiente

A dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável envolve intimamente a proteção dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade. Há uma interdependência entre a saúde do planeta e a qualidade de vida das pessoas, sendo fomentadas as práticas que minimizem os impactos negativos sobre o meio ambiente, como a poluição e a degradação dos habitats naturais.

Esta subseção do estudo se dedicará a demonstrar como a publicidade de informações atinentes ao meio ambiente, nas matrículas imobiliárias, se apresenta como um mecanismo deveras eficiente para evitar a degradação dos ambientes naturais.

Inicialmente, cumpre recordar, conforme já abordado no item 3.5, que o registrador de imóveis, no exercício da qualificação dos títulos para registro, necessariamente, deve o fazer com observância aos ODS da Agenda.

Além disso, o serviço de registro de Imóveis contribui de maneira deveras efetiva com relação ao atendimento dos ODS, da Agenda 2030 da ONU, na medida em que a publicidade de informações atinentes ao meio ambiente, nas matrículas imobiliárias, é mecanismo essencial para viabilizar a efetiva participação de todos os interessados:

É evidente que somente conhecendo os processos decisórios abertos e as ações em curso das administrações públicas é que os cidadãos interessados podem fazer ouvir as suas vozes, o que é mais viável nos níveis de gestão mais imediatos. Portanto, o Quinto Programa observa que as administrações locais e regionais “podem contribuir para uma maior participação pública na proteção ambiental e para o aumento da confiança pública²²⁵ (tradução nossa).

No Brasil, historicamente, há publicidade ambiental de espaços protegidos no Cadastro Predial desde 1934 (artigo 107²²⁶, do Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225,²²⁷ traz para seu bojo o dever de o Estado e da coletividade garantirem um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²²⁵ “Es evidente que sólo si se conocen los procesos abiertos de toma de decisiones y las actuaciones en curso de las Administraciones Públicas, podrán hacerse oír los ciudadanos interesados, lo que es más factible en los niveles más inmediatos de gestión, por lo que el V Programa constata que las administraciones locales y regionales “pueden contribuir a que la opinión pública participe más en la protección del Medio Ambiente y a aumentar su confianza”. MATEO, Ramón Martín. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998. p. 57-58.

²²⁶ “Art. 107. Todos os actos governamentais atinentes a arvores, florestas, ou imóveis determinados, expedidos em virtude deste código, serão logo comunicados ao oficial de registro de imóveis competente, para que, ex-officio, faça as averbações correspondentes, sob pena de responsabilidade civil e criminal”.

²²⁷ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

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

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

A Lei n.º 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, reconhece expressamente, no dispositivo do parágrafo único²²⁸, do artigo 6º, a transparência das informações como um princípio da função socioambiental da propriedade.

Igualmente, a Lei n.º 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, contempla no inciso X²²⁹, do artigo 6º, o direito da sociedade à informação como um dos princípios norteadores do diploma normativo.

A Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como Código Florestal, optou por concentrar as informações atinentes aos aspectos ambientais dos imóveis rurais no CAR²³⁰, criado no âmbito do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (Sinima).

²²⁸ “Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade”.

²²⁹ “Art. 6.º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] X – o direito da sociedade à informação e ao controle social”.

²³⁰ A finalidade do referido cadastro é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma ampla base de dados, com o intuito de viabilizar o controle, o monitoramento, o planejamento ambiental e econômico e o combate ao desmatamento, concentrando dados estatísticos necessários a dar suporte às políticas públicas. Não obstante a demora na análise e validação das declarações e documentos que instruem os pedidos de cadastramento, os dados utilizados como parâmetro do cadastro permitem a publicidade de informações insubsistentes, como a falta de controle efetivo de áreas e sobreposição de cadastros.

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

Em virtude da evolução do estudo do meio ambiente e da consequente transformação do direito de propriedade, que deve atender sua função social, naturalmente, o Registro de Imóveis passou a concentrar as informações ambientais pertinentes ao direito de propriedade.

Nalini pontua que é por esse motivo que, apesar de não haver na legislação qualquer dever de ofício de tutela ambiental da parte do registrador, este ainda tem o dever de “submeter ao dogma geral que impõe em cada brasileiro o dever de preservar o meio ambiente”. Assinalou ainda que “o oficial de registro de imóveis tem deveres específicos em relação à ecologia. Eles advêm da nova concepção de propriedade, relativizada pelo constituinte de 1988”²³¹.

Ao longo dos anos, o Registro de Imóveis passou a exercer funções atípicas – além de ser um órgão constitutivo da propriedade, pelo registro –, como publicizar informações atinentes ao meio ambiente e sua consequente preservação, em cooperação com as autoridades públicas:

Controlando-se a propriedade imobiliária controla-se todo o *corpus*. A inscrição dos saberes ambientais a partir da propriedade imobiliária limitada pela respectiva matrícula induz a formação de consciência ambiental e panoptismo, instrumentaliza uma geografia da verdade, uma genealogia dos problemas ambientais favorecendo a implantação de uma medicina imobiliária através do diálogo com as demais fontes das ciências ambientais²³².

A pertinência do ingresso de informações concernentes ao seu uso de maneira sustentável, no Registro de Imóveis, decorre, intimamente, da publicidade inerente aos atos praticados pelo registrador. Nalini conclui, dessa forma, que o Cartório de

²³¹ NALINI, José Renato. A responsabilidade civil do notário. **Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, Lex, n. 130, p. 19-20, maio/jun. 1991, p. 92.

²³² BARREIROS, Alexandre. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 75, p. 201, jul./dez. 2013.

Registro de Imóveis é um importante meio de circulação de informações ambientais, podendo ser utilizadas pelas autoridades competentes de infinitas maneiras²³³.

O conteúdo do registro está ao alcance de qualquer interessado, cujo requerimento de certidão independe de demonstração de qualquer interesse ou justificação²³⁴.

A atuação do registrador de imóveis como importante agente colaborador já vem sendo destacada pela doutrina, ao aduzir que o artigo 225, da Constituição, estabelece que o equilíbrio ecológico é um direito comum a todos e que, ao fazê-lo, une a função social à necessidade de preservação ambiental, tornando indispensável entender a função socioambiental da propriedade²³⁵.

É exatamente este o contexto do ODS 15, mais especificamente o ODS 15.a, que estipula a meta de: “Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas”²³⁶.

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

A oportunidade de transladar essa eficaz experiência para o âmbito da legislação ambiental deve ser ineludivelmente aproveitada. Os registros da propriedade não colaboram somente na função de “polícia territorial”, no âmbito estrito da informação sobre medidas punitivas impostas por não cumprimento de deveres legais de conservação ambiental, ou de garantia pela imposição de sanções econômicas ou do estabelecimento e indenizações: a colaboração deve, e pode, abarcar todo o amplo leque de atuações que impliquem a restauração do equilíbrio ecológico alterado, conceito este que veremos ser muito mais amplo do que exclusivamente punitivas²³⁷.

²³³ GINER, Antonio. O registro de imóveis e a informação ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 57, p. 171-182, jul./dez. 2004.

²³⁴ Lei n.º 6.015/1973, art. 17. “Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido”.

²³⁵ WATANABE, Carla; et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 158.

²³⁶ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15**. Vida Terrestre. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15> Acesso em: 06/09/2025.

²³⁷ ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *In*: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro imobiliário: temas atuais**. São Paulo: RT, 2011, p. 614. (Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, v. 2.)

A potencialidade do Registro de Imóveis como repositório de tais informações está em sua territorialidade, partindo do pressuposto de que elementos naturais como a terra, o ar e a água estão sempre inseridos em espaços passíveis de delimitação, no âmbito de circunscrição imobiliária, como coloca Dantas. A delimitação tem papel fundamental, sobretudo por localizar os acontecimentos ambientais e fornecer às autoridades e à sociedade causas, nomes e tempo²³⁸.

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

Não esqueçamos de que a função preventiva, aquela que impede a realização de um prejuízo ecológico, deve ter primazia sobre essa função de restauração, ou saneadora, do dano já realizado; mas ressaltamos a eficácia dissuasória que a publicidade-informação tem sobre futuro descumprimento: ao contaminante já conhecido será mais difícil voltar a lesar o meio ambiente; terá dificuldades para o seu acesso ao crédito e para obter um bom valor para seu imóvel; sofrerá descrédito social. Finalmente, a possibilidade de que os descumprimentos de obrigações ecológicas sejam conhecidos pela sociedade, com caráter permanente e acessível, fará diminuir a sua ocorrência e quantidade em um prazo relativamente curto²³⁹.

Para assegurar os direitos da coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e protegido, o Registro de Imóveis deve servir como um espelho das informações ambientais disseminadas entre os tantos órgãos da Administração Pública²⁴⁰.

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

²³⁸ DANTAS, Marcelo Buzaglo. O registro de imóveis e a informação ambiental. *In*: NISTLER, Regiane; MACHADO, Maykon Fagundes (org.). **Estudos sobre direito, globalização e sustentabilidade**. 2. ed. Erechim: Deviant, 2021. v. 1, p. 141.

²³⁹ ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *In*: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro imobiliário: temas atuais**. São Paulo: RT, 2011. p. 614. (Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, v. 2), p. 614.

²⁴⁰ WATANABE, Carla; et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedrosa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 164.

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

Para essa finalidade, o Registro da Propriedade é uma instituição que pode ser indispensável dentro dos âmbitos indicados pelo art. 174 do tratado da União Europeia, uma vez que pode auxiliar plenamente a alcançar a proteção e a publicidade das diversas manifestações ambientais que precisem de proteção, devido ao fato de encontrar-se implantado territorialmente, o registro ser feito por imóveis e emitir uma publicidade igual para todos os interessados²⁴¹.

Ademais, a concentração das informações viabiliza a plena participação da sociedade, na medida em que, com o intuito de que o cidadão cumpra o dever de proteção ao meio ambiente, ele deve possuir informações sobre imóveis, tanto rurais quanto urbanos. O Registro de Imóveis é, em situações como essa, uma fonte confiável para a coleta e difusão de tal sorte de informações, principalmente, como coloca Watanabe, quando os dados afetam diretamente questões de propriedade²⁴².

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

4.2.2.2 O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça

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

²⁴¹ GARCIA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente José. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 27, n. 57, p. 148-154, jul./dez. 2004.

²⁴² WATANABE, Carla; et al. **Direito administrativo**. Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 158.

2. Irretocável o acórdão recorrido. Alicerce do Direito Ambiental brasileiro e decorrência do dever-poder estatal de transparência e publicidade, o direito à informação se apresenta, a um só tempo, como pressuposto e garantia de eficácia do direito de participação das pessoas na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas de salvaguarda da biota e da saúde humana, sempre com o desiderato de promover “a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (Constituição, art. 225, § 1.º, VI), de formar “uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (Lei 6.938/1981, art. 4.º, V) e de garantir o “acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades”, incumbindo aos Estados “facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando as informações à disposição de todos” (Princípio 10 da Declaração do Rio).

3. Nessa linha de raciocínio, mais do que poder ou faculdade, os órgãos ambientais portam universal e indisponível dever de informar clara, ativa, cabal e honestamente a população, “independentemente da comprovação de interesse específico” (Lei 10.650/2003, art. 2.º, § 1.º), para tanto utilizando-se de dados que gerem ou lhes aporem, mesmo quando ainda não detentores de certeza científica, pois uma das formas mais eloquentes de expressão do princípio da precaução ocorre precisamente no campo da transparência e da publicidade do Estado. A regra geral na Administração Pública do meio ambiente é não guardar nenhum segredo e tudo divulgar, exceto diante de ordem legal expressa em sentido contrário, que deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz. Além de objetivos estritamente ecológicos e sanitários, pretende-se também fomentar “o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (Lei 12.527/2011, art. 3.º, IV)²⁴³.

II – Na hipótese, não evidencia grave lesão à ordem e à economia públicas a determinação judicial para o Estado de Minas Gerais disponibilizar amplo e irrestrito acesso às informações ambientais armazenadas no sistema eletrônico em operação, tampouco no sentido de atualizar os processos administrativos integrantes da base desse sistema, ou da nova plataforma eletrônica, cuja implementação está atrasada há mais de dois anos²⁴⁴.

²⁴³ STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n.º 1.505.923/PR**. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA. Recorrido: BS Colway Pneus Ltda. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21.05.2015, DJe 19.04.2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1385903&num_registro=201403388867&data=20170419&formato=PDF. Acesso em: 09/06/2022.

²⁴⁴ STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Regimental em Suspensão Liminar de Sentença n.º 1.896/MG**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Ministério Público de Minas Gerais. Rel. Min. Felix Fischer, j. 20.08.2014, DJe 28.08.2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=35832930&tipo_documento=documento&num_registro=201401315152&data=20140625&formato=PDF. Acesso em: 09/06/2022.

Mais recentemente, em acórdão de conteúdo irretorquível²⁴⁵, a referida Corte Superior firmou posição no sentido de que a publicidade ambiental pode ser fomentada mediante o acesso de informações nos registros imobiliários.

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

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

[...]

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

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

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

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

²⁴⁵ STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n.º 1.857.098/MS**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Recorrido: Estado do Mato Grosso do Sul. Rel. Min. Og Fernandes, j. 27.04.2022, DJe 11.05.2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 09/06/2022.

irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;
Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;
Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

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

4.2.2.3 Averbações já permitidas na matrícula

Os Cartórios de Registro de Imóveis já realizam o controle do atendimento de exigências normativas que tutelam o equilíbrio socioambiental na implantação de infraestruturas, como acontece nos processos de registro de loteamentos e de incorporações imobiliárias, nos quais o Oficial de Registro deve, obrigatoriamente, fiscalizar se o empreendedor obteve previamente as respectivas licenças ambientais, nos órgãos competentes, obstando o seguimento do processo em caso de desatendimento da exigência²⁴⁶.

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

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

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

²⁴⁶ MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2020/04/Texto-4-Proj-2.pdf>. Acesso em: 26/05/2025.

[...] reserva legal implica, em sua essência, (i) a obrigação de manutenção da cobertura de vegetação nativa (art. 12, *caput*), (ii) a possibilidade de sua utilização econômica mediante o regime de uso sustentável (art. 17, § 1.º) e (iii) a obrigação de sua recomposição, regeneração ou compensação (art. 66)²⁴⁷.

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

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

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

O referido cadastro será alimentado por declarações prestadas pelos interessados, as quais serão oportunamente analisadas pelo órgão ambiental competente. A inscrição será considerada concluída independentemente de análise da pertinência das declarações, mas a instituição da reserva legal somente será considerada instituída após a aprovação do órgão ambiental.

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

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

²⁴⁷ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. Reserva legal e cadastro ambiental rural: repercussões perante o registro imobiliário. *In*: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur et al. **O direito notarial e registral em artigos**. São Paulo: YK Editora: 2016, p. 318.

Nesse particular, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo introduziu item específico nas Normas de Serviço do Extrajudicial²⁴⁸, prevendo expressamente a averbação da inscrição da reserva legal no órgão ambiental, o qual passou a ser o competente para sua fiscalização.

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

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

É exatamente este o contexto do ODS 15, mais especificamente o ODS 15.1, que estipula a meta de: “Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente”²⁴⁹.

A lição de Paulo Affonso Leme Machado é pertinente ao assentar que “as florestas são bens de interesse comum a todos os habitantes do País e que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF)”, e, por essa razão, “qualquer pessoa pode dirigir-se ao Cartório de Registro de Imóveis para informar-se sobre a existência de averbação da Reserva Legal Florestal”²⁵⁰.

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

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

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

²⁴⁸ Capítulo XX, item 11, b, n. 38.

²⁴⁹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15**. Vida Terrestre. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15> Acesso em: 06/09/2025.

²⁵⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 889.

A lei impõe limitações a essa alternativa de regularização, dispondo que a servidão ambiental deverá contar com área equivalente em extensão à área da reserva a ser compensada; estar localizada no mesmo bioma da área a ser compensada e, se fora do Estado, estar situada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Essa compensação da reserva legal deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos, conforme comando do artigo 9º-A, § 5º, da Lei n.º 6.938/1981²⁵¹.

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

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

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

A mesma conclusão alcançada sobre a publicidade da APP parece-nos servir para a área de proteção ambiental (APA)²⁵².

Ainda sobre a proteção de espaços ambientais, o artigo 21, da Lei n.º 9.985/2000²⁵³, introduziu a chamada “reserva particular do patrimônio natural”, que poderá ser instituída sobre imóveis urbanos ou rurais, mediante termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental.

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

²⁵² Área protegida por previsão legal, dotada de atributos importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

²⁵³ “Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”.

No § 1º, do artigo 21, há previsão expressa sobre a averbação do referido termo na matrícula do imóvel²⁵⁴, que, a nosso ver, terá efeito meramente publicitário. O gravame será constituído com a aprovação pelo órgão ambiental e o registro do respectivo termo atribuir-lhe-á eficácia *erga omnes*.

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

A Lei Estadual paulista n.º 13.577/2009 dispõe sobre o que conceituou como “áreas contaminadas” e seu gerenciamento, trazendo no dispositivo do parágrafo único de seu artigo 24²⁵⁵ a possibilidade de “divulgação” da contaminação de determinada área pelo Registro de Imóveis.

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

Ainda no Estado de São Paulo, as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça preveem expressamente a averbação na matrícula de informação sobre a classificação da área, conforme critério de contaminação ou de risco de contaminação, estabelecidos pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb)²⁵⁶.

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

²⁵⁵ “Parágrafo único. Na impossibilidade de identificação ou localização do responsável legal pela área contaminada, ou em sua omissão, deverá o órgão ambiental competente oficial ao Cartório de Registro de Imóveis com vistas a que seja divulgada, conjuntamente com as demais informações referentes à matrícula do imóvel, a contaminação da área”.

²⁵⁶ A Cetesb é a agência do governo do estado de São Paulo, Brasil, responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo.

5 CONCLUSÕES

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

O que aqui pretendemos foi expor os principais pontos que geram possíveis soluções de colaboração para a promoção de um desenvolvimento sustentável, alinhado às metas dispostas nos ODS, da Agenda 2030 da ONU, sempre arriscando um posicionamento fundamentado.

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

A primeira conclusão do presente estudo é no sentido de que a viabilização de um desenvolvimento sustentável, ante o atendimento das metas dos ODS, da Agenda 2030 da ONU, só é possível com a participação ativa de todos os agentes integrantes da sociedade, dentre eles incluídos o poder público.

A segunda conclusão decorre da natureza jurídica das delegações dos serviços de registro de imóveis. Trata-se de uma delegação *sui generis*, que encontra fundamento em dispositivo constitucional próprio, não podendo ser confundida com os outros institutos de descentralização estudados no âmbito do direito administrativo, como a concessão e a permissão. Partindo desta premissa e da imprescindível participação do poder público neste longo e complexo processo de atingimento das metas para um desenvolvimento sustentável, os referidos serviços públicos necessariamente estão envolvidos.

A terceira conclusão a que se chegou é que os serviços de registros de imóveis podem colaborar por diferentes maneiras para a promoção do desenvolvimento sustentável, pelo cumprimento das metas dos ODS, da agenda 2030 da ONU, desde o contexto do exercício das delegações pelos titulares até na prestação do serviço propriamente dito, sendo que, nesta última atuação ganha destaque a pertinência da publicidade de situações jurídicas, como um fio condutor da dimensão socioambiental do registro público e sua função orientadora de política pública.

Dentro dessa abordagem se permitiu concluir que, considerando a estatura dos direitos humanos como norma jurídica e a sua condição de corolário das metas da Agenda 2030, e a prudência que se exige do registrador de imóveis no exercício da qualificação dos títulos para registro – ou não – forçoso aqui concluir que tal mister, necessariamente, deve ser desenvolvido com observância aos ODS da Agenda. Não é exagerado afirmar que essa conclusão, ora alcançada, se apresenta inédita, demonstrando ineditismo entre os estudos acadêmicos.

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

Finalmente, compreendemos que foi evidenciada a potência da atividade registral imobiliária como uma eficaz ferramenta para o atingimento das metas dos ODS, da Agenda 2030 da ONU e, via de consequência, na promoção de um desenvolvimento efetivamente sustentável.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALIENDE RIBEIRO, Luís Paulo. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALVES, Elói. **O Olhar de lanceta: ensaios críticos sobre literatura e sociedade**. São Paulo: APMC, 2015.
- ANOREGBR. ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números**. Especial Desjudicialização. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf> Acesso em: 06/09/2025.
- ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Efetividade do Processo de Execução. **Revista de Processo**. vol. 72, Out-Dez. 1993.
- ARAUJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ARIAS, Luis Alfredo Suárez. O registro da propriedade como meio de garantia das sanções no meio ambiente. *In*: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (org.). **Registro imobiliário: temas atuais**. São Paulo: RT, 2011. p. 614. (Coleção Doutrinas essenciais: direito registral, v. 2).
- BARACHO, Hertha Urquiza. Função social e responsabilidade social à luz da Constituição Federal de 1988. **Revista do Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v.1, n. 45, p. 46- 60, jan. – abri. 2015.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000
- BARREIROS, Alexandre. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 75, p. 201, jul./dez. 2013.
- BARROS MONTEIRO, Washington de. **Curso de direito civil: parte geral**, vol. I. 45. ed., São Paulo: Saraiva. 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Invalidade de exercício direto pelo Estado dos Serviços Notariais e de Registros**. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, § 1.º, do novo Código Civil. Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/Barroso.htm>. Acesso em: 29/06/2022.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito Econômico Brasileiro**. Instituto brasileiro de direito Constitucional, São Paulo, 2000.
- BECCARIA, Cesare. **Tratado de los delitos y de las penas**. Buenos Aires: Editorial Atalaya.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1996.

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

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BORMANN, Jens; BENDER, Philip M. Jueces sin litigio Los notarios en los países del derecho continental. Prólogo. **Un proyecto de la Vicepresidencia para Europa de la UINL 2023-2025**.

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

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

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> Acesso: 27/05/2025.

BUENO, Sérgio Luiz José. **O protesto de títulos e outros documentos de dívida: aspectos práticos**. Porto Alegre: Fabris, 2011.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem: mediação: conciliação: tribunal multiportas**, 8ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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

CARSON, Rachel L. **Primavera silenciosa**. 2ª edição. São Paulo: Edições Melhoramentos. Publicação Original: Silent Spring. 1962.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf> Acesso: 23/06/2025.

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

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

CEPAL. **Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible> Acesso: 10/08/2025.

CETESB. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf> Acesso: 27/05/2025.

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

CHURCHILL, Winston S. **Memórias da Segunda Grande Guerra**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2005.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> Acesso em: 30/08/2025.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IX edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

COMPARATO, Fabio Konder. A regulamentação judiciário-administrativa do protesto cambial. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, n. 83, jul.-set.1991

CONTE, Auguste. **Curso de filosofia positiva**. Traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1978.

COUTO, Marcelo Rezende Campos Marinho. Princípio da concentração na matrícula – MP 656/2014. **Serjus** Anoreg/MG, 2014. Disponível em: http://www.serjus.com.br/noticias_ver.php?id=2742&ct=37. Acesso em: 29 jun. 2025.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Romano**. 30ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

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

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

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

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

DEL VECCHIO, Jorge. **Administração indireta brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1987.

DEL VECCHIO, Jorge. **La justicia**. (Trad. Luis Rodriguez – Camuñas y César Sancho.) Madrid: Centro Editorial de Góngora, 1925.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18ª ed. Salvador: ed. JusPodivm, 2016.

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

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

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

DOMINQUINI, Eliete Doretto; BENACCHIO, Marcelo. Ordenação da economia para a proteção dos direitos humanos: função estatal e comando constitucional. **Prisma Jurídico**, v. 15, n. 1, p. 27-49, 2016.

DUARTE, Clenício da Silva. Delegação de competência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 108, jan. abr. 1973.

FARIA, Frederico de Assis. **O título de representação do crédito de carbono e sua representação jurídica**. São Paulo: Dialética Editora, 2024.

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

FERNANDES, R.F.M. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. Porto Alegre: Norton, 2005.

FERREIRA, Waldemar. **Tratado de direito comercial**. vol. 8. São Paulo: Saraiva, 1962.

FONS COOMANS. **Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights the Framework of International Organization**. Disponível em: https://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_14_coomans_11.pdfAcesso: 26/06/2025.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Editora Vozes. 30ª edição. Petrópolis, 1997.

GARBACCIO, Grace Ladeira; LODI, Graziela; Gonçalo, Nicolau Cerqueira S. de M. Compliance nas serventias extrajudiciais: uma estratégia anticorrupção. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 28, n. 2, p. 178–205, 2023. DOI: 10.14210/nej.v28n2.p.178-205. Disponível em: [ac006e97a3ade535efac2f817c2a23d044f8.pdf](https://www.novosestudosjuridicos.com.br/2023/02/compliance-nas-serventias-extrajudiciais-uma-estrategia-anticorrupcao/).

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

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

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

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

GRABOSCH Robert. **A lei de devida diligência em cadeias de fornecimento (LkSG)**. Disponível em: 21898.pdf Acesso: 20/08/2025.

HELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 922, 11 jan. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7818/o-fenomeno-da-desjudicializacao>. Acesso em: 31/10/2025.

HOBBSAWN, Eric J. **A era das revoluções**. 18 ed., São Paulo: Paz terra, 2004.

HOBBSAWN, Eric J. Eric. **A era dos extremos**. 2ª edição, São Paulo: Companhia da Letras, 2001.

HOMMERDING, Adalberto Narciso. **História do Direito Reflexões histórico-compreensivas sobre o fenômeno jurídico**. Porto Alegre: Editora FI, 2021.

JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. **Efeitos substantivos do Registro Predial** – Terceiros para efeitos de registro. Coimbra: Almedina, 2013.

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

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

KEYNES, Jonh Maynardes. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

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

LEÃO, Luís Henrique da Costa; SLEBERT, Penelope; TRAUTRIMS, Alexander; ZANIN Valter. A erradicação do trabalho escravo até 2030 e os desafios da vigilância em saúde do trabalhador. **Ciência & Saúde Coletiva**. 26(12):5883-5895, 202, p. 5885.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. Justiça multiportas: O papel da atividade extrajudicial no acesso à justiça. **Migalhas**. Publicado em: 30/01/2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/423737/justica-multiportas-atividade-extrajudicial-no-acesso-a-justica> Acesso em: 31/01/2025.

LORENZONI NETO, Antonio. **Contrato de Crédito de Carbono**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

LUHMANN, Niklas. A posição dos tribunais no sistema jurídico. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 49, jul. 1990.

MACHADO FILHO, Haroldo (Org.) **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. Organização das Nações Unidas, 2016.

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

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MARRARA, Thiago. Regulação sustentável de infraestruturas. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2020/04/Texto-4-Proj-2.pdf>. Acesso em: 26/05/2025.

MARTINS, André. As 50 cidades mais violentas do mundo – México, Brasil e Colômbia dominam ranking. **Exame Mundo**. Publicado em: 30/04/2024. Disponível em: <https://exame.com/mundo/as-50-cidades-mais-violentas-do-mundo-mexico-brasil-e-colombia-dominam-ranking/> Acesso: 12/08/2025.

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

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo, 42ª ed., 2016.

NATIONAL ACTION PLANS ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS. **Policy Coherence**. Disponível em: <https://globalnaps.org/issue/policy-coherence/> Acesso: 09/08/2025.

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

OLIVEIRA, M. C. CAMARGO NETO. S. Registro Civil das Pessoas Naturais I parte geral e registro de nascimento. *In*: CASSETARI, C. (coord.). **Coleção Cartórios**, São Paulo: Saraiva, 2014.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio> Acesso: 25/02/2025.

OTERO, Estevam Vanale et al. **Desenvolvimento urbano sustentável: produção e qualificação do ambiente construído no Brasil**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2023. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1251> Acesso: 29/05/2025.

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

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

PEREZ-PINEDA. Jorge Antonio. Setor privado y Agenda 2030 p. 387. **Foro Internacional (FI)**, LXIII, 2023, núm. 2, cuad. 252, 325-367 ISSN 0185-013X; e-ISSN 2448-6523 DOI: 10.24201/fi.v63i2.2930.

PIGOU, A. C. **Teoría y realidad económica**. Tradução Samuel Vasconcelos. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1935.

PINHO, Humberto Dalla Berardina de; STANCATI, Maria M. S. Martins. A resignificação do princípio do acesso à justiça à luz do art. 3º do Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Processo**, v. 254, abr/2016, São Paulo: Revista dos Tribunais.

PINTO FERREIRA, Luis. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. Tomo I. São Paulo: Edição Saraiva, 1962.

PIOVISAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRES NETO, Ari Álvares. **A privacidade dos registros públicos disponibilizados na internet**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PLATÃO, O Minos. Tradução e notas de Claver Rieger da Silva. **Codex - Revista de Estudos Clássicos**, ISSN 2176-1779, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 2, 2022.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Tratado de direito privado**, tomo 35. Rio de Janeiro: Borsoi, 1961.

REDAÇÃO CONJUR. Em decisão inédita, Corte Interamericana condena Brasil por trabalho escravo. **Consultor Jurídico**. Publicado em: 17/12/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-17/brasil-condenado-corte-interamericana-trabalho-escravo/> Acesso: 27/06/2025.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público**. 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

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

ROBSBAWN, Eric. **A era dos extremos**. 2ª ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2001.

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

SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel. (Coord.) América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta ¿Cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso? **Publicación de las Naciones Unidas** LC/FDS.8/3 Distribución: G Copyright © Naciones Unidas, 2025.

SALDANHA, Nelson. **Pequeno dicionário da teoria do direito e da filosofia política**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1987.

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

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

SANTOS, Francisco José Rezende dos. O princípio da concentração no registro de imóveis. **IRIB**, 2011. Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/o-principio-da-concentracao-no-registro-de-imoveis>. Acesso em: 16/06/2017.

SARAC, Busra Nisa. Por que o Estado Islâmico ainda continua sendo uma ameaça 5 anos após ter sido derrotado. **BBC News Brasil**. Publicado em: 4/09/2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn8lkg74r79o> Acesso: 26/06/2025.

SILVA, Daniela de Souza; FERREIRA, Marco Aurelio. **Agenda 2030 nas universidades federais brasileiras**: institucionalização e impactos. Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <https://ppg.ufv.br/> Acesso: 17/08/2025.

SILVA, Érica Barbosa; TARTUCE, Fernanda. O novo CPC e os atos extrajudiciais cartoriais: críticas, elogios e sugestões. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**. Volume 12. Número 71. Porto Alegre: Lex, março/abril de 2016. Disponível em: <https://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Atos-extrajudiciais-cartoriais-no-NCPC.pdf> Acesso em 30/08/2025.

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

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.643/RJ**. Tribunal Pleno, Rel. Carlos Brito, j. 08.11.2006.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIn 948/GO, Rel. Min. Francisco Rezek, RTJ 172/778.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Regimental em Suspensão Liminar de Sentença n.º 1.896/MG**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Ministério Público de Minas Gerais. Rel. Min. Felix Fischer, j. 20.08.2014, DJe

28.08.2014. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=35832930&tipo_documento=documento&num_registro=201401315152&data=20140625&formato=PDF. Acesso em: 09/06/2022.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n.º 1.505.923/PR**. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA. Recorrido: BS Colway Pneus Ltda. Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21.05.2015, DJe 19.04.2017. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1385903&num_registro=201403388867&data=20170419&formato=PDF. Acesso em: 09/06/2022.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n.º 1.857.098/MS**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Estado de Mato Grosso do Sul. Recorrido: Estado do Mato Grosso do Sul. Rel. Min. Og Fernandes, j. 27.04.2022, DJe 11.05.2022. Disponível em:
https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154035543®istro_numero=202000064028&peticao_numero=&publicacao_data=20220524&formato=PDF. Acesso em: 09/06/2022.

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

STRATTON, Ana Beatriz Koury. **Regulação jurídica do trabalho doméstico no Brasil**: discriminação interseccional e resistência à proteção trabalhista. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo-USP em 2017.

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

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

TIMM, Carla Alessandra; SETTE, Nilda Maria da Cunha. Experiência da Embrapa no Alinhamento da Estratégia Organizacional aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. **Embrapa Brasília**, DF 2022. Disponível em:
<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1148732/1/DOCUMENTOS-8-ODS-da-Agenda-2030-ed-01-2022-publicacao-digital-7-emendas.pdf> Acesso: 18/08/2025.

TRENNEPOHL, Natascha. **Mercado de Carbono e Sustentabilidade, Desafios regulatórios e oportunidade**. Saraiva, São Paulo, 2022.

TRINDADE, Caçado A. Augusto. **As manifestações da humanização do Direito Internacional**, p. 159 e 160. Belo Horizonte: Edit. Del Rey, 2006. Disponível em:
<http://www.ablj.org.br/revistas/revista31/revista31%20%20ANTONIO%20AUGUSTO%20CAN%20%20TRINDADE%20-%20As%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20da%20humaniza%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20internacional.pdf> Acesso: 23/06/2025.

TRINDADE. Antônio Augusto Caçado. O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Seis Últimas Décadas (1948-2008) pp. 20, 21. *In*: GIOVANNETTI, Andrea (org.). **60 anos da Declaração Universal dos**

Direitos Humanos: Conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

UNITED NATIONS. **Digital Library.** Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en&v=pdf> Acesso: 28/06/2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil:** direito empresarial. vol. VIII. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

VENTURINI, Lauren Dal Bem; LOPES, Luis Felipe Dias. O modelo Triple Botton Line e a sustentabilidade na Administração Pública: pequenas práticas que fazem diferença. **Repositório UFSM.** Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/11691/Venturini_Lauren_Dal_Bem.pdf?seque Acesso: 18/08/2025.

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

VOLTAIRE. **Tratado sobre a tolerância.** Martin Claret, São Paulo, 2017.

WATANABE, Carla; et al. **Direito administrativo.** Coordenação Alberto Gentil de Almeida Pedroso. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna.** Participação e processo/coordenação de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

WOLFEENBÜTTEL, Miriam Comassetto. **O protesto cambiária como atividade notarial** – aspectos inovadores da Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997. São Paulo: Labor Juris, 2000

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

ZAVATARO, Marcia Cristina. **A importância do Notário no Processo de Desjudicialização dos Serviços, Tabelionato de notas:** temas aprofundados. Salvador: JusPodivm, 2019.